



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN OTBORENO
SOCIETY OPICTECTBO
MACEDONIA MAKEDONIJA



КОМЕНТАРИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ПРЕДЛОГ ЗАКОНОТ ЗА БУЏЕТИТЕ

Содржина

04 **ВОВЕД**

05 **ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ**

05 Дефиниции и буџетски принципи

05 Принцип бр. 9 – Транспарентност

06 Член 9 - Фискални принципи и член 10 - Фискални правила

07 Анализа на членови од Законот

07 Член 11 - Фискален совет

08 Член 21 - Граѓанска иницијатива

09 Член 90 - Известување за извршување на буџетот

09 Член 92, 93 - Годишен извештај за извршување на буџетот

09 Член 95 - Објавување на веб-страницата

09 Принцип бр. 11 – Родова еднаквост

10 **ПЛАНИРАЊЕ НА БУЏЕТОТ**

10 Дефиниции и принципи

10 Дефиниции бр. 16 и 19 – Приходи и расходи

12 Принцип бр. 6 – Готовинска основа

11 Анализа на членови од Законот

11 Член 4 – Регистар на јавни субјекти

11 Член 5 - Буџетски класификации

12 Среднорочно буџетско планирање

12 Член 17 (7) – Временска рамка за подготовка на Фискалната стратегија

13 Подготовка на буџетот и на финансиските планови

13 Член 30 - Буџетски циркулар за општините

13 Член 33 – Предлог-финансиски планови

14 Член 37 став (1), (5), (7) – Донесување на буџетот на државата и на општините

15 ИЗВРШУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ

15 Дефиниции и принципи

15 Дефиниција бр. 47 – Долг на општата влада

16 Анализа на членови од Законот

16 Член 41- Одговорност на раководното лице во извршувањето на буџетот

17 Член 83 - Отпис, делумен отпис, одложување и отплата на долг..

17 Член 98 - Овластен сметководител

17 Член 105 – Интегриран информациски систем за финансиско управување (ИФМИС)

18 Член 52 – Започнување со јавни набавки

18 Член 53- Обврски врз основа на новите закони

19 ДРУГИ, НЕСПОМЕНАТИ ОБЛАСТИ ОД ЗАКОНОТ

19 Член 67 - Согласност за вработување

19 Управување со средствата

20 Член 75 - Продажба на нефинансиски средства

20 Член 76 - Концесии и јавно-приватни партнерства

21 Прекршочни одредби

21 Член 108 (2), 109 (2) и 110

21 Преодни одредби

22 Школа за јавни финансии

23 ЗАКЛУЧОК

ВОВЕД

Оваа анализа ги отсликува ставовите и мислењата на граѓанските организации за Предлог-законот за буџетите, објавен од страна на Министерството за финансии на 1.10.2020 година на Единствениот национален електронски регистар на прописи на Република Северна Македонија (ЕНЕР)¹. Анализата содржи коментари и препораки за подобрување на текстот на Законот од аспект на 4 клучни области: транспарентност и отчетност, планирање на буџетот, извршување на буџетот и дополнителни аспекти значајни за целосно спроведување на Законот.

Законот за буџетите претставува системски закон кој треба да ја постави основата за натамошното унапредување на системот за управување со јавните финансии. Текстот на Предлог-законот значително ја подобрува сегашната состојба и го унапредува буџетскиот процес, како од аспект на неговите клучни надлежности, планирањето и извршувањето, така и од аспект на транспарентноста и отчетноста на буџетските корисници и поврзаноста на буџетскиот процес со другите значајни области од системот за управување со јавните финансии (јавната внатрешна финансиска контрола, управувањето со јавниот долг, јавните набавки, управувањето со побарувањата и средствата на државата и финансиската инспекција).

Текстот на Законот почнува со дефинирање на поимите и на буџетските принципи. Во **суштина, дефинициите се структурирани многу подобро отколку во сегашниот закон** и истите содржат сегменти од системот кои не беа опфатени со претходниот закон. Бројот на дефинициите е проширен, а оние кои се јавуваат и во сегашната верзија на Законот се подобро дефинирани. Сепак, постојат **термини кои се дефинирани на почетокот на Предлог-законот, а во понатамошниот текст на Законот воопшто не се споменуваат, а има и такви кои се појавуваат во Законот, а не се дефинирани на почетокот.**

Во однос на буџетските принципи, за поздравување е фактот што тие во оваа верзија на Законот се јасни, прецизни и опфаќаат области кои не беа опфатени со буџетските цели и начела од постоечкиот закон. Воведувањето на прецизно дефинираните принципи за транспарентност и родово одговорно буџетирање (принципот е поддржан и со дополнителните ставови во чл. 8, со кои се доуредува примената на овој принцип) е одлична можност за натамошно унапредување на отвореноста на јавните финансии и тие, на некој начин, претставуваат заштитен механизам од идни злоупотреби и непочитување од страна на раководните лица во Министерството за финансии, но и од буџетските корисници на централно и на локално ниво.

¹ https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=57671

ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

Во овој дел од анализата се дава преглед на членовите од предлог-законот кои ги уредуваат принципите на транспарентност и отчетност, како и на одредбите што се поврзани со родово одговорното буџетирање.

Дефиниции и буџетски принципи

Принцип бр. 9 – Транспарентност

Во текстот на принципот стои дека буџетот на државата и буџетите на општините, како и нивните измени и дополнувања, извршувањето и буџетската документација, ќе бидат објавени во „Службен весник“, односно во службените гласила **или** на веб-страниците на Министерството за финансии и на општините. Заради поголема транспарентност и следење на дигиталните трендови, но и со цел да се овозможи системско решение за долгорочна транспарентност, предлагаме зборот „или“ да се замени со сврзникот „и“, а во реченицата по зборовите „... **на општините**“ да се додадат зборовите „**во отворен формат**“. Со оваа измена, Законот ќе биде целосно во согласност со меѓународните принципи за отворен буџет и отворена влада.

Предлог:

Имајќи предвид дека транспарентноста и отвореноста на јавните финансии, сами по себе, не ги постигнуваат посакуваните ефекти доколку не се придружени со механизми за отчетност, предлагаме листата на принципи да биде надолполнета со принципот на ОТЧЕТНОСТ, а меѓу другото во текстот да биде нагласена менаџерската отчетност (managerial accountability), чијашто функција, во голема мера, е дефинирана со принципите на јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК), која е составен дел од овој закон.

Член 9 - Фискални принципи и член 10 - Фискални правила

За поздравување е фактот дека овој текст на Законот содржи член што ги уредува фискалните принципи, но важно е да се нагласи дека предлогот што во моментот е предмет на јавна расправа не содржи целосна и сеопфатна дефиниција на фискалните правила кои треба да обезбедат стабилен и одржлив систем на јавни финансии. Дополнително, фискалните правила се сведени на заложба дека во иднина, по влезот во ЕУ, земјата ќе почне да ги следи начелата на Унијата. Во последниот извештај за Програмата за економски реформи², Европската комисија нагласува дека еден од приоритетите за стабилизирање на јавниот долг е:

"(iv) зајакнување на рамката за финансиско управување, особено преку воведување добро осмислени фискални правила и воспоставување независен фискален совет за да ја следи примената на новите правила".³

Фискалните правила треба да овозможат континуитет во управувањето со јавните финансии, независно од политичката состојба и волјата на раководните лица во државата. Оттука, Министерството треба да донесе и да ги прецизира фискалните принципи и да донесе фискални правила кои ќе бидат одржливи, приспособени и поврзани со среднорочното буџетско планирање и со системот на јавните финансии во Македонија, во насока на постигнување на фискалните правила на ЕУ. Со сегашната декларативна дефиниција, која е поставена во идно време, може да се доведеме во ситуација фискалните правила да се толкуваат во зависност од моменталните политички потреби, а не во согласност со одржливоста и опстојувањето на системот на јавните финансии.

Укажувањата во овој дел уште повеќе добиваат на значење кога ќе се види **член 18, кој ја уредува фискалната стратегија. Во став 10** тој се повикува на **усогласување на фискалната стратегија со фискалните правила**, но според начинот на кој овие правила се напишани во предлог-законот тие не даваат никаква насока или рамка. Ова е уште еден од аргументите за промена на предложениот начин на дефинирање на фискалните правила.

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7470-2020-INIT/en/pdf>

³ Стр. 2, 12, 22 од извештајот на ЕК (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7470-2020-INIT/en/pdf>)

Анализа на членови од законот

Член 11 - Фискален совет

Воспоставувањето на Фискалниот совет и формата што се предлага се за поздравување. Сепак, голем недостиг е недореченоста во однос на профилот на членовите на Советот. Во текстот сега стои: „**Членовите на Фискалниот совет мора да бидат експерти од областа на јавните финансии, макроекономијата или економијата**“. Ваквата дефиниција на профилот на членовите може да доведе до арбитрарно и пристрасно гледање на степенот на експертиза на предложените членови. Оттука, потребно е прецизно дефинирање на карактеристиките и компетенциите што треба да ги поседува секој член на Советот (на пример, минимум завршени мастер-студии во областа на економијата, јавните финансии или макроекономијата; минимум 10 години професионално искуство во управувањето со јавните финансии, финансиите, банкарството или економските истражувања; докажаното искуство (во земјата и во странство) во следењето или учеството во креирањето на јавните политики поврзани со јавните финансии итн.).

Принципот со кој три независни институции предлагаат по еден член на Советот е решение кое овозможува членовите на Советот да бидат професионални и независни експерти. Имајќи ги предвид гореспоменатите аргументи за стручноста на кандидатите за членови, важно е да се напомене дека Советот треба, меѓу другото, да ја претставува не само стручната, академската и професионалната јавност, туку и граѓанскиот сектор. Оттука, предлагаме при дефинирањето на критериумите, покрај потребната наобразба на кандидатите, да се нагласи дека е пожелно членовите да имаат и докажано искуство или да доаѓаат од граѓанскиот сектор. Со ова дополнување се овозможува и граѓанскиот сектор да даде значителен придонес во управувањето со јавните финансии.

Членот предвидува дека Советот ќе ги донесе сите документи кои го уредуваат неговото работење. Од друга страна, пак, е предвидено за стручна и административно-техничка поддршка на работата на Фискалниот совет да се формира Канцеларија на Фискалниот совет. Внатрешната организација, бројот и описот на работните места ги утврдува Советот, со Пра-

вилник. Ваквата поставеност може да го направи Советот нефункционален, бидејќи доколку нема служба што ќе ги подготви и поддржи (пред да се формира Советот), членовите нема да бидат во можност самостојно да ги донесат сите прописи. Оттука, **потребно е подобро уредување на административно-техничките подготовки за воспоставување на Советот, зашто во спротивно тој ќе биде конституиран, но неговата функционалност ќе биде доведена во прашање.**

Дополнително, потребно е јасно дефинирање на позицијата на Советот во хиерархијата на организациската класификација. Советот треба да остане независно тело, но тоа по дифолт не значи дека треба да се формира нов орган. Напротив, практиката од соседството и од Западна Европа покажува дека фискалните совети се независни тела кои функционираат во рамките на собранијата или народните банки. Имајќи предвид дека во нашиот случај членовите на Советот ги именува Собранието, како и тоа дека со последните законски измени се зајакна финансиската независност на Собранието, наш предлог е Советот да работи во рамките на Собранието, како независно тело кое ќе добива поддршка од Канцеларијата за поддршка на Фискалниот совет, а до нејзиното формирање за подготовка на потребните административно-технички документи за воспоставување на Советот ќе бидат одговорни собраниските служби.

Член 21 - Граѓанска иницијатива

За поздравување е воведувањето на вклученоста на граѓаните во Законот, но важно е да се напомене дека членот е нецелосен и недоречен. Истиот овозможува различно толкување и е зависен од волјата на политичарите. Оттука, потребно е попрецизно дефинирање на „механизмите“ кои буџетските корисници треба самостојно да ги воспостават. Доколку се остави буџетските корисници сами да ги дефинираат механизмите, многу е веројатно дека на оваа одредба пред сè ќе се гледа како на можност за исполнување на сопствените цели и интереси, а не како на алатка за вклучување на граѓаните. Оттука, потребно е да се дефинира рамката во која можат да се движат буџетските корисници при дефинирањето на механизмите.

Член 90 - Известување за извршување на буџетот

За поздравување е воведувањето посебна глава во Законот со која се уредуваат известувањето и транспарентноста. Како и во другите членови кои ја уредуваат транспарентноста, и во овој член треба да се додаде дека извештаите треба да бидат во отворен формат.

Член 92, 93 - Годишен извештај за извршување на буџетот

За поздравување е фактот дека **завршната сметка се заменува со годишен извештај за извршување на буџетот**, кој е детално опишан во Законот, а сите придружни компоненти се уредуваат со подзаконски акт. Текстот на членот не е конзистентен. Во насловот стои извештај за извршување, а во текстот се појавува извештај за реализација на буџетот.

Член 95 - Објавување на веб-страницата

Овој член е за поздравување и тој во огромна мера ќе ја подобри транспарентноста и отчетноста. Имајќи предвид дека според Законот објавувањето на **граѓанскиот буџет** е обврска на Министерството за финансии, сметаме дека ова треба да биде јасно дефинирано како обврска и за општините.

Принцип бр. 11 – Родова еднаквост

Воведувањето на принципот за родова еднаквост овозможува примена на родово одговорното буџетирање. Дополнително, во членот 8 во ставовите 6 и 7 поблиску се уредува начинот на кој родовата еднаквост ќе биде спроведена во практиката, а во член 31 став 2 алинеја 2 се определува начинот на кој принципот за родова еднаквост ќе биде применет во предлог-фискалните планови на буџетските корисници. Од аспект на отчетноста, како елемент родовиот принцип е запазен и во Годишниот извештај за извршување на буџетот, преку определување на родово одговорните индикатори. Сепак, треба да се допрецизираат одредбите со кои се уредуваат начините на спроведување на родовата еднаквост во процесот на планирање и извршување на буџетот.

ПЛАНИРАЊЕ НА БУЏЕТОТ

Овој дел од анализата дава преглед и предлози за одредбите од Законот што ги уредуваат процесите кои се дел од планирањето на буџетските приходи и расходи, среднорочното буџетско планирање и постапката за донесување на буџетот.

Дефиниции и принципи

Дефиниции бр. 16 и 19 – Приходи и расходи

Принцип бр. 6 – Готовинска основа

Во дефиницијата за приходи и расходи се наведува дека тие се евидентираат на готовинска основа, што е потврдено со буџетскиот принцип за готовинска основа. Дали Министерството за финансии размислува да воведи евиденција на приходите и расходите по принципот на пресметковна основа? Дали Министерството има направено анализа за ограничувањата, но и за придобивките од преминување од готовинска на пресметковна основа?

Анализа на членови од Законот

Член 4 – Регистар на јавни субјекти

Воведувањето на овој регистар ќе овозможи подобра евиденција и контрола врз управувањето со јавните финансии. До овој момент, Законот за буџетите предвидува само Регистар на буџетските корисници и единки корисници, кој беше во надлежност на Трезорот, а со воведувањето сеопфатен регистар на јавните субјекти ќе се зајакне функцијата на Министерството за финансии во процесот на управување со јавните финансии.

Член 5 - Буџетски класификации

За поздравување е проширувањето и дообјаснувањето на организациската класификација, која за разлика од сегашниот закон поставува јасна хиерархија на **буџетските корисници**, и тоа: **матичен буџетски корисник, раздел и буџетски корисник**. Оваа хиерархија се нагласува со цел да се утврдат надлежностите на субјектите за планирање и управување со јавните средства. Сепак, нејасно е воведувањето на терминот раздел во оваа хиерархија. Оттука, потребно е да се допрецизира овој термин, особено имајќи предвид дека во дефиницијата стои дека „раздел“ значи еден буџетски корисник или збир сродни буџетски корисници, со што во суштина не се дава прецизна дефиниција и се отвора можност за арбитражно толкување.

Важно е структурата која ќе биде дефинирана за потребите на овој закон да биде во согласност со организациската класификација на јавните субјекти што ја пропишува Министерството за информатичко општество и администрација, особено имајќи предвид дека **реформата на управувањето со јавните финансии (РУЈФ)** е дел од **реформата на јавната администрација (РЈА)** и, особено, затоа што одредени одредби од законите кои се дел од РЈА се директно или индиректно поврзани со одредбите од овој закон. Истовремено, класификацијата треба пред сè да го оптимизира бројот на матичните буџетски корисници и од сегашните повеќе од 120 корисници од прва линија, овој број да се оптимизира и приспособи на новата хиерархија.

Среднорочно буџетско планирање

Воведувањето посебна глава за среднорочно буџетско планирање и прецизното дефинирање на среднорочното буџетско планирање е за поздравување. Досегашната практика покажа дека **Фискалната стратегија беше премногу флексибилна рамка** за фискалните движења во наредните 3 години, особено ако се има предвид дека **сите фискални стратегии, без исклучок, беа приспособувани** со доставување на предлог-буџетот за наредната година, што не треба да биде случај. Економските текови се динамични, а стратешките документи треба да се приспособат на промените, но Фискалната стратегија во никој случај не треба да биде целосно во функција на годишните буџети. Напротив, **буџетите треба да се приспособат на Стратегијата и само во вонредни, поповолни или влошени економски услови, начелата на Стратегијата треба да бидат приспособени на потребите на буџетот**. Со целосно спроведување на среднорочното буџетско планирање, **неизвесноста во економијата ќе се намали**, а економските оператори и граѓаните ќе можат да ги планираат нивните активности врз основа на стабилни предвидувања и стратешки приоритети. Оттука, среднорочното буџетско планирање треба да биде основа на сите процеси поврзани со буџетското планирање.

Член 17 (7) – Временска рамка за подготовка на Фискалната стратегија

Добро е што Министерството го зема предвид фактот дека донесувањето на Стратегијата може да биде спречено поради одржување на изборите, па за таа цел со овој став се уредува постапката со која се пристапува кон Стратегијата доколку се случат избори. Можеби ова е добар пример за отпочување на другите процеси кои се закочени за време на вакви редовни или вонредни околности.

Подготовка на буџетот и на финансиските планови

Член 30 - Буџетски циркулар за општините

Од постојаната комуникација со општините дојдовме до сознание дека навременото и целосното доставување на циркуларот е клучно за составување на општинскиот буџет. Практиката покажува дека циркуларите често доцнат или не се целосни. Оттука, важно е да се постават механизми кои ќе обезбедат дека ќе бидат почитувани сите одредби од овој член, а просторот за нивно непочитување ќе биде сведен на минимум. Со целосно спроведување на среднорочното буџетско планирање во практиката, можностите за доцнење и нецелосно известување на општините ќе бидат сведени на минимум.

Член 33 – Предлог-финансиски планови

Во став (2) е предвидено дека буџетските корисници на буџетот на општината ги доставуваат предлог-финансиските планови до градоначалникот, но не е дадена временската рамка за нивното доставување, што отвора можност за доцнење. Потребно е уредување на рокот за доставување, за да нема можност за непочитување или за доцнење во исполнувањето на оваа одредба.

Член 37 став (1), (5), (7) – Донесување на буџетот на државата и на општините

(1) Во овој став се наведува дека Министерството за финансии, министерствата и градоначалниците ги **презентираат пред јавноста предлог-буџетот на државата, односно предлог-буџетите на општините**. Овој став значи вклучување на јавноста во донесувањето на буџетот. Но вака како што е поставен, тој е многу ограничувачки и не ги опфаќа општоприфатените принципи на вклученост. Имено, потребно е да се постави временска рамка во која министерствата и општините треба да ја вклучат јавноста (на пример, презентација на предлог-буџетот на ресорното министерство пред тоа да го достави буџетскиот циркулар до Министерството за финансии). Дополнително, имајќи ги предвид **принципите на индексот за отворени буџети (Open Budget Index)**, треба да се додаде нов член со кој предлог-буџетот или придружните буџетски документи (**во овој случај Фискалната стратегија, како предбуџетска изјава**) ќе бидат презентирани и пред Комисијата за финансирање и буџет во Собранието.

(5) За поздравување е **вклучувањето на претставниците на ресорните министерства** во процесот на бранење на предлог-буџетот, бидејќи буџетот не е само на Министерството за финансии, туку и на сите ресорни министерства, матични буџетски корисници и единки.

(7) Овој став треба да се надополни со зборовите, **„во отворен формат“**, со цел во иднина да се избегне практиката од минатото, кога податоците се објавуваа во формат што не беше соодветен.

ИЗВРШУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ

Овој дел од анализата дава преглед и предлози за одредбите од Законот што ги уредуваат процесите кои се дел од извршувањето на буџетот, управувањето со јавниот долг, наплатата на побарувањата и управувањето со средствата, како и одговорностите на раководните лица при извршувањето на буџетот.

Дефиниции и принципи

Дефиниција бр. 47 – Долг на општата влада

Во дефиницијата стои дека во долгот на општата влада не влегува долгот на јавните пазарни претпријатија и другите јавни корпорации. Години наназад, меѓународните институции, а особено Европската комисија, нагласуваат дека е потребно враќање на јавните претпријатија во евиденцијата на долгот на општата влада. Во извештајот на Европската комисија за постигнатиот прогрес во реформите, предвидени во Програмата за економски реформи за 2019 година, се вели:

„Натамошно зголемување на транспарентноста на јавните финансии преку вклучување на јавните претпријатија во општата рамка за фискално известување на владата онаму каде тоа е задолжително според меѓународните стандарди за статистика.“

Од сегашната дефиниција јасно се гледа дека јавните претпријатија се вратени во дефиницијата за долгот на општата влада и овој потег е за поздравување. Сепак, потребно е да се нагласи дека треба да се изнајдат механизми како да се почне со транспарентно и отчетно известување и за долгот на јавните претпријатија и корпорации. Оттука, потребно е усогласување на одредбите од Законот за јавен долг со одредбите од Законот за буџетите.

Анализа на членови од Законот

Член 41- Одговорност на раководното лице во извршувањето на буџетот

(3) За да биде во согласност со принципите на јавната внатрешна контрола, овој став треба да се допрецизира. Наместо **„Раководителот од ставот 1 на овој член може да овласти лица кои ќе вршат ...“**, текстот треба да биде **„Раководителот од ставот 1 на овој член може да овласти раководни лица кои ќе вршат ...“**. Со ова дополнување се зајакнува внатрешната контрола, а раководните лица ќе бидат спречени да даваат овластувања на лица кои немаат раководна улога во хиерархискиот систем на работни места во јавната администрација. Во случај на недостиг на раководни лица кои можат да добијат овластување за одредени области, раководното лице на корисникот треба да отпочне постапка за пополнување на раководните позиции, особено ако се работи за клучни функции без кои не може да се овозможи непречено работење на институцијата.

(4) Поимот *„други закони“* може да биде толкуван многу широко, па затоа е потребно негово допрецизирање. Треба да се избегне конкретно повикување на закон(и), бидејќи имињата на законите можат да се променат, односно да се земе предвид ограничување од типот на: **„други закони од областа на внатрешната контрола, финансиското управување, јавната администрација или други сродни закони“** ;

(5) Овој став може да се толкува така што ќе се смета дека овластеното лице е изземено од одговорност, бидејќи одговорноста е потврдена само кај раководителот на буџетскиот корисник. Оттука, потребно е да се додаде одредба со која ќе се нагласи дека и овластеното лице носи одговорност.

Член 83 - Отпис, делумен отпис, одложување и отплата на долг ...

Со цел да се обезбеди поголема транспарентност и унифицирање на сите податоци и постапки, потребно е Министерството за финансии со подзаконски акт да ги доуреди одредбите од став (7). Дополнително, имајќи ја предвид координациската улога на Министерството за финансии во системот за следење и управување со долгот, една од опциите е да се воспостави централен регистар, а буџетските корисници да имаат обврска во континуитет да известуваат за состојбата. Во спротивно, двојната евиденција кај корисниците и во Министерството за финансии може да доведе до административни закочувања и пречки. Воспоставувањето на дигиталната евиденција ќе овозможи сите информации и процеси да се следат на едно место.

Член 98 - Овластен сметководител

Многу е важно да се разграничи дали секој сметководител кој има добиено овластување за вршење сметководствена дејност, според Законот за вршење сметководствени работи или Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, е овластен сметководител. Наше мислење е дека **Законот за буџетите треба да биде основа за воспоставување на системот за сертификација на овластените сметководители во јавниот сектор**, односно овластени сметководители за потребите на овој закон да бидат само сметководителите кои ќе добијат посебно овластување за сметководител, поинакво од тоа утврдено во Законот за вршење сметководствени работи.

Член 105 – Интегриран информациски систем за финансиско управување (ИФМИС)

Конечно, со закон е утврдено дека јавните финансии ќе бидат управувани со интегриран информациски систем. Компонентите кои се предвидени ги опфаќаат сите делови на системот за управување со јавните финансии. За поздравување е компонентата со која се предвидува поврзување со другите системи за автоматска размена на податоци во Владата и во земјата.

Член 52 – Започнување со јавни набавки

Со воведување на овој член во голема мера ќе се реши проблемот со креирање обврски без да постои реална основа за нивно реализирање. Сепак, овој член треба да влезе во сила по воспоставувањето на интегрираниот информациски систем, бидејќи доколку постапките се спроведуваат во постојниот систем, оваа одредба само дополнително ќе ги кочи постапките за јавни набавки.

Член 53- Обврски врз основа на новите закони

Со членот 53 е предвидено дека доколку по донесувањето на буџетот се донесе нов закон или друг законодавен акт што не е предвиден во годишниот план од кој произлегуваат новите обврски за буџетот, Владата или градоначалникот ги вклучуваат наведените обврски во буџетот, со прераспределба на апропријациите согласно член 47 од овој закон или со користење на општата буџетска резерва во согласност со член 59 од овој закон. Од друга страна, пак, членот 59 вели дека општата буџетска резерва не може да надмине 3 % од планираните приходи од Прегледот за приходи и расходи за тековната година. Што ќе се случи доколку обврските што произлегуваат од новиот закон ја надминуваат буџетската резерва и расположливите средства на буџетскиот корисник? Свеж пример е Колективниот договор за култура, кој целосно ги блокираше исплатите на плати и други обврски на Министерството за култура, бидејќи при планирањето на буџетот и ребалансот не беа земени предвид новите одредби од Договорот и од Законот. Јасно е дека со среднорочното буџетско планирање ваквите *ад хок* измени ќе бидат елиминирани. Но, имајќи ги предвид практиките што се воспоставени во сегашниот систем, потребно е да се предвиди заштитен механизам за периодот до целосно воспоставување на среднорочното буџетско планирање.

ДРУГИ, НЕСПОМЕНАТИ ОБЛАСТИ ОД ЗАКОНОТ

Член 67 - Согласност за вработување

Буџетските корисници имаат законска обврска да донесуваат годишни планови за вработување нови работници или за пополнување на испразнетите работни места. Министерството за финансии дава согласност на овие планови. Која е потребата Министерството повторно да дава согласност за секое работно место, кога за одговорното трошење на буџетот на буџетските корисници е одговорно раководното лице на корисникот и лицата овластени од него?

Со воспоставување на новиот интегриран информациски систем и јасни правила за внатрешна контрола, овој член треба целосно да биде избришан од Законот за буџетите. Обврската да дава согласност за годишните планови треба да остане на Министерството за финансии, а за начинот на реализација на плановите да биде целосно одговорно раководното лице на корисникот. Дополнително, по која основа Министерството за финансии може и треба да води сметка за почитувањето на принципот на соодветна правична застапеност на заедниците? Министерството за финансии е надлежно за управување со јавните финансии, а не за спроведување на начелата за правична застапеност.

Иако во моментот не постои инфраструктура со која на многу едноставен и дигитален начин ќе се регулира ова прашање, доколку кај раководните лица постои политичка волја и подготвеност за понесување целосна одговорност за трошењето од страна на корисниците, тогаш овој член може веднаш да биде целосно избришан од Законот. Во спротивно, во практиката одредбите и натаму ќе бидат предмет на злоупотреба од страна на носителите на власта.

Управување со средствата

Воведувањето на оваа глава во Законот е за поздравување, бидејќи ова е една од функциите што ги врши Министерството за финансии, но во моментот таа не е доволно и прецизно уредена.

Член 75 - Продажба на нефинансиски средства

(6) Позитивно е што се воведува ограничување за користење на средствата стекнати со продажба на нефинансиски средства и можноста тие да се користат исклучиво за изградба, купување и одржување на нефинансиските средства или за отплата на долг.

Член 76 - Концесии и јавно-приватни партнерства

Позитивно е што се пропишува централен регистар на сите концесии и јавни приватни партнерства, но потребно е доуредување на членот. Доколку ги следиме дигиталните трендови и евиденцијата на концесиите и јавно-приватни партнерства кои се водат во еден централизиран информациски систем, тогаш обврската на буџетските корисници за водење посебни регистри треба да биде промената, односно тие треба да бидат **обврзани континуирано да ги водат концесиите во интегрираниот систем кој ќе биде во надлежност на Министерството за финансии**. Доколку се остане на понуденото решение, тогаш во исто време ќе бидат водени паралелни регистри на концесии, а обврската за известување на Министерството за финансии ќе биде уште една административна одговорност и ќе претставува дополнителна пречка за обединување на и онака фрагментираниот систем на концесии и јавно-приватни партнерства. Дополнително, воведувањето ваков интегриран регистар ќе овозможи подобра контрола, следење и исполнување на обврските од договорите.

Функцијата на Министерството за финансии во овој систем треба да биде координациона, односно тоа не смее да навлегува во надлежностите на ресорните министерства и институции кои имаа законска основа да издаваат концесии или да потпишуваат договори за јавни приватни партнерства. Иако е предвидено министерот за финансии поблиску да ја пропишува формата и содржината на регистарот на договорите за концесии, сепак основата треба да ја постави Законот, со цел да се спречи можноста за некоја идна злоупотреба на овие одредби или за често менување на одредени интереси.

Прекршочни одредби

Позитивно е што со овие одредби се дава овластување на **Финансиската инспекција** да врши надзор на спроведувањето на Законот за буџетите во јавниот сектор.

Член 108 (2), 109 (2) и 110

Во ставовите од овие членови со кои се изрекуваат **глоби за раководното лице треба да се додаде „и лицето овластено од страна на раководното лице“** чишто работни задачи влегуваат во опфатот на прекршочните одредби од соодветниот член.

Преодни одредби

Законот предвидува и голем број подзаконски акти кои треба да се донесат во рок од **24 месеци од влегувањето во сила на Законот во 2023 година**. Потребно е попрецизно да се дефинираат роковите за сите предвидени подзаконски акти, имајќи предвид дека без да се донесат одредени правилници, некои делови од Законот ќе останат неприменливи. Оттука, потребно е утврдување на приоритетни подзаконски акти и нивно соодветно временско распределување. Исто така, потребни се преодни одредби со кои ќе се определи влегувањето во сила на одредени членови од Законот, бидејќи до воспоставувањето на ИФМИС-системот дел од законските одредби ќе бидат неприменливи. Од друга страна, има членови кои можат да влезат во сила веднаш по донесувањето на Законот. Оттука, повеќе од потребно е детално определување на временската рамка за имплементирање на одредбите од Законот, бидејќи (доколку остане вака како што е предложено) можностите за менување на одредбите до моментот кога Законот ќе влезе во сила се големи, а голем е и ризикот за нивно неисполнување или изменување, особено ако се имаат предвид последните измени и дополнувања на законите во системот за управување со јавните финансии, кои се донесоа без соодветни анализи, аргументи и консултации.

Школа за јавни финансии

Имајќи го предвид тоа дека новиот Закон за буџетите предвидува голем број измени и воведува нови правила и обврски за буџетските корисници, како и фактот дека Програмата за управување со јавните финансии предвидува воспоставување Школа за јавни финансии, пожелно е Законот за буџетите да содржи член со кој ќе се основа оваа школа. Дел од одредбите за Школата за јавни финансии се предвидени во Законот за внатрешна контрола, но имајќи го предвид фактот дека Законот за буџетите опфаќа и области кои не се дел од регулативата за јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК), наш став е дека основата за формирање на оваа школа треба да произлезе од овој закон. Дополнително, неопходно е да се воспостави механизам со кој ќе се обезбеди градење на капацитетите на сите служби кои се дел од системот за управување со јавните финансии, но и на системот за ефикасно спроведување на менаџерската отчетност.

ЗАКЛУЧОК

Предлог-законот за буџетите овозможува да се воспостави сеопфатен систем за управување со јавните финансии и, оттука, неговото донесување е клучно за натамошните реформи во системот. Забелешките и препораките дадени во оваа анализа се во согласност со убедувањата и искуствата на граѓанскиот сектор во следењето на реформите на јавните финансии и следењето на препораките и насоките дадени од страна на меѓународните институции. Оттука, веруваме дека при донесувањето на Законот ќе бидат земени предвид предлозите дадени од страна на граѓанските организации и дека Собранието во догледен рок ќе го донесе изменетото законско решение.

