

Прирачник за партиципативно буџетирање

доц. д-р Никица Мојсоска-Блажевски и м-р Мишо Николов



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА

Прирачник за партиципативно буџетирање

доц. д-р Никица Мојсоска-Блажевски и м-р Мишо Николов

Прирачник за партиципативно буџетирање
Скопје, 2010

Издавачи:

Македонски центар за меѓународна соработка
Универзитет Американ колеџ – Скопје

За издавачите:

Сашо Клековски, прв извршен директор
Александар Кржаловски, извршен директор
д-р Марјан Бојациев, директор и про-ректор

Автори:

доц. д-р Никица Мојсоска-Блажевски
м-р Мишо Николов

Лектор: Даниел Медароски

Дизајн и обработка: Кома

Печати: Борографица

Тираж: 300

Мислењата што се изразени овде им припаѓаат на авторите и не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка и Универзитетот Американ колеџ – Скопје.

Македонски центар за меѓународна соработка и Универзитет Американ колеџ,
Скопје

Сите права се задржани, репродуцирањето, копирањето, трансмисијата или преводот на кој било дел од оваа публикација може да се изврши единствено под следните услови: со претходна дозвола на издавачот, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжение.

Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на кој било начин и без наплата за едукативни намени. За копирањето во други услови, за употреба во други публикации или пак за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачот.

| CIP – Каталогизација во публикација

| Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

| 35.073.52:342.571(035)

| МОЈСОСКА-Блажевски, Никица

| Прирачник за партиципативно буџетирање / Никица Мојсоска-Блажевски, Мишо Николов.

| – Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка, 2010. – 54 стр. : табели : 29см

| Библиографија: стр. 52

| ISBN 978-608-4617-04-4

| 1. Николов, Мишо (автор)

| а) партиципативно буџетирање – Прирачници

| COBISS.MK-ID 86068490

СОДРЖИНА

Предговор.....	5
Вовед.....	9
1. ОСНОВНИ ПОИМИ ЗА БУЏЕТОТ.....	11
1.1. Што е буџет?.....	12
1.2. Што се јавни приходи и кои се изворите на приходи?.....	13
1.2.1. Видови даноци.....	13
1.2.2. Дали граѓаните и фирмите во Република Македонија ѝ плаќаат многу пари на владата?.....	15
1.2.3. Придонеси за социјално осигурување и неданочни приходи	17
1.3. Поим и видови јавни расходи	18
1.3.1. Видови расходи (поделби)	19
1.4. Буџетско салдо.....	20
1.5. Јавен долг	22
2. БУЏЕТОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	23
2.1. Дефинирање и податоци за буџетот на РМ.....	24
2.2. Како се подготвува буџетот во Република Македонија?.....	31
2.3. Буџет на единиците на локалната самоуправа	36
3. ПАРТИЦИПАТИВНО БУЏЕТИРАЊЕ	38
3.1. Поим и карактеристики	39
3.2. Историски развој	40
3.3. Како се одвива процесот на ПБ?	42
3.4. Која е користа од примената на ПБ?	44
3.5. Кои се основните предуслови за примена на ПБ?	45
3.6. Зошто сите учествуваат (доброволно) во процесот?	47
3.7. Кои се ограничувањата на партиципативното буџетирање?	48
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА	49
ПОИМНИК	50
Користена литература	52
Користени веб-страници	53

ПРЕДГОВОР

Публикацијата „Прирачник за партиципативно буџетирање“ е алатка којашто треба да им послужи на граѓанските организации, државните службеници, студентите и општо на јавноста да се запознаат со основните поими и факти за буџетот во Република Македонија, за економијата на јавните пари и за концептот на партиципативното буџетирање.

Намерата на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) и на Универзитетот Американ колеџ Скопје како издавачи на оваа публикација е да придонесат „комплексниот“ буџет да биде појасен и лесно читлив за јавноста, а наедно и да овозможат граѓаните на Република Македонија да бидат активни чинители и вклучени во дебатите околу буџетот како на национално така и на локално ниво.

Прирачникот се состои од три дела. Првиот дел содржи теоретски осврт на неколку клучни поими како: буџет, јавни расходи и приходи и нивна поделба, буџетско салдо и јавен долг. Вториот дел претставува приказ на буџетот на Република Македонија со прегледи и примери, додека третиот дел дава осврт на концептот на партиципативно буџетирање и од историска и од практична гледна точка.

Прирачникот е подготвен од д-р Никица Мојсовска-Блажевски со поддршка на м-р Мишо Николов и двајцата од Универзитетот Американ колеџ Скопје.

Сашо Клековски
прв извршен директор на МЦМС

Александар Кржаловски
извршен директор на МЦМС

д-р Марјан Бојаџиев
директор и про-ректор на УАКС

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

АВРМ	Агенција за вработување на Република Македонија
БДП	Бруто домашен производ
ГО	Граѓански организации
ДД	Данок на добивка
ДДВ	Данок на додадена вредност
ДУМ	Добро управување во Македонија
ЕЛС	Единици на локалната самоуправа
ФЗО	Фонд за здравствено осигурување
ФПИОМ	Фонд за пензиско и инвалидско осигурување
МЦМС	Македонски центар за меѓународна соработка
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
ПБ	Партиципативно буџетирање
ПДД	Персонален данок на доход
РМ	Република Македонија
ВРМ	Влада на Република Македонија

BOBEO



Централната идеја за пишување на овој прирачник произлегува од прашањата: **Колку македонските граѓани знаат за буџетот?** Колку вие знаете за буџетот? Одговорот на овие прашања е веројатно: „Не многу“ или „Малку“. Од друга страна, пак, на сите нам ни е важно како се трошат владините пари, односно како се трошат нашите пари. Најголемиот дел од тие пари сме ги дале токму ние, преку плаќање даноци, такси и други комунални давачки. Исто така, не ни е сеедно дали тие пари ќе се трошат за изградба на нови училишта, патишта, за подобри здравствени услуги, или за плати на јавната администрација. Сакаме да бидеме сигурни дека нашите пари се трошат согласно приоритетите на граѓаните.

Овој прирачник дава вовед во економијата на јавните финансии, ги презентира основните поими и факти за буџетот во Република Македонија, го анализира начинот на кој се трошат нашите пари и го објаснува концептот на „партиципативно буџетирање“ кој се применува во сè повеќе земји во светот, инициран од желбата и барањата за поголема транспарентност и учество на граѓаните во одлучувањето за распределба на јавните расходи. Оттука, со овој прирачник, во комбинација со практични обуки на граѓаните, би постигнале неколку цели:

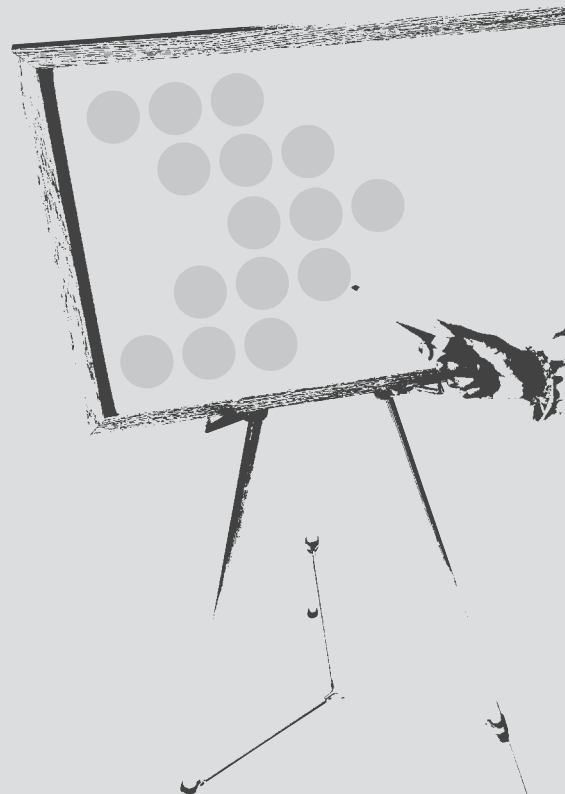
- 1** „комплексниот“ буџет ќе стане поразбирлив за граѓаните и тие ќе се оспособат самостојно да утврдат за што се трошат нивните пари;
- 2** ќе им овозможиме на граѓаните да бидат активни чинители и критичари на академските и политичките дебати околу буџетот;
- 3** ќе се зголеми буџетската „писменост“ на граѓаните како основен предуслов за нивно активно вклучување во формулирање на буџетите на локалната самоуправа по нивна „мерка“;
- 4** граѓаните, локалната самоуправа и носителите на политиката ќе го осознаат концептот на партиципативно буџетирање, како и позитивните резултати од воведувањето на истиот во формулирањето на буџетите на локално ниво.

Подготовката на прирачникот е дел од поширок проект на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС), во рамките на програмата „Добро управување во Македонија“ (ДУМ). Целта на проектот е токму спроведување активности кои треба да придонесат за зголемување на капацитетите на јавната администрација на централно и локално ниво во буџетската сфера, како и поголема транспарентност на процесите. Во таа насока, во текот на 2010 г. беше организирана и студиска посета за партиципативно буџетирање во Албанија, на којашто учествуваа членови на Собранието на Република Македонија, претставници од Владата на Република Македонија (Генерален секретаријат), од локалната самоуправа и од ГО. Исто така, за претставниците од централната и локалната власт и ГО се одржаа две триденвни обука на тема „Партиципативно буџетирање“. Со овој прирачник, ќе се прошири „обуката“ и информациите презентирани на обуките ќе станат достапни за сите граѓани во Република Македонија.

Прирачникот е структуриран така што во првиот дел се дефинираат и појаснуваат поимите буџет, јавни расходи и приходи и поделби на истите, буџетско салдо и јавен долг. Во вториот дел подетално се објаснува буџетот на Република Македонија, изворите на податоци за истиот, а дадени се и приказ и анализа на процесот на подготовка на буџетот, вклучително и буџетите на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС). Третиот дел е фокусиран на партиципативното буџетирање, каде покрај дефинирањето на поимот и историјатот, се анализираат можните придобивки, позитивните резултати, предусловите за примена на концептот, како и ограничувањата на процесот.

1

ОСНОВНИ ПОИМИ ЗА БУЏЕТОТ



1.1. Што е буџет?

Буџет е годишен план на јавните приходи и расходи.

Подетално, буџетот е:

- **План за тоа како владата ги троши нашите пари.**

Кои активности се финансираат со јавните пари? Колку владата троши на плати, на здравство, на одбрана, на полиција, на образование, на култура? Колку владата троши за да им помогне на сиромашните и социјално загрозените лица?

- **План за начинот на кој владата ги собира средствата од економските агенти, односно од каде ќе ги финансира своите активности.**

Колку приходи собира владата од различни извори и видови даноци: персонален данок на доход, данок на добивка, данок на додадена вредност, акцизи, социјални придонеси, итн.? Колку владата зема од побогатите граѓани, а колку од посиромашните?

- **План за владиното задолжување или отплата на долгот.**

Доколку приходите се повисоки од расходите, велиме дека буџетот е во суфицит. Во тој случај, владата може да го намали јавниот долг. Спротивно, доколку е остварен буџетски дефицит, владата треба да најде извор за финансирање на истиот, било од земјата или странство.

- **План кој влијае врз целокупната национална економија.**

Некои видови расходи (трошоци) од буџетот имаат за цел да ја зголемат продуктивноста во економијата и да доведат до побрз економски раст и повисок животен стандард. Такви расходи се, на пример, трошоците за образование, изградба на инфраструктура, за истражување и развој итн. Трошоците за социјална заштита им овозможуваат на ранливите и сиромашните групи на население да остварат одредено општествено прифатливо ниво на животен стандард. Од друга страна, пак, даноците го намалуваат доходот на граѓаните, а со тоа и нивната потрошувачка.

- **План врз кој влијае националната економија.**

Кога економијата е во пораст, луѓето (и фирмите) заработуваат повеќе доход и невработеноста е помала. Во овој случај, приходите во буџетот се зголемуваат, а расходите за социјалната

помош (пример за невработеност) се намалуваат. Тогаш е голема веројатноста буџетот да оствари суфицит.

- **Буџетот е инструмент на фискалната политика.**

Фискалната политика се дефинира како употреба на државните приходи и расходи за дејствување врз макроекономските агрегати, односно вкупната економска активност (Фити, 2004, стр. 214). Значи, покрај тоа што буџетот има за цел да ги финансира активностите на владата, со него се влијае и кон остварување на макроекономските цели на раст, стабилност на цени, целосна вработеност.

1.2. Што се јавни приходи и кои се изворите на приходи?

Во сите современи економии, јавните приходи се состојат од:

- **Даноци;**
- **Социјални придонеси (придонеси за задолжително социјално осигурување);**
- **Неданочни приходи.**

Само одредена институција може да наметнува јавни давачки (приходи) и за таа институција велиме дека има моќ на оданочување. Така, на пример, моќта на оданочување во Република Македонија (РМ) ја има единствено законодавната власт, бидејќи согласно Уставот, јавни давачки може да наметнува само таа (моќ на оданочување). Основа за прибирање јавни приходи во РМ се: Законот за данок на додадена вредност, Законот за персонален данок на доход, Законот за данок на добивка, Законот за акцизи, Законот за царина, Законот за административни такси, Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување итн.

1.2.1. Видови даноци

Во современите економии, вклучувајќи ја и Република Македонија, даноците се доминантен облик на јавни приходи. Истите се класифицираат во три категории:

Табела 1. Видови даноци

Директни даноци	Персонален данок на доход Данок на добивка
Инди­ректни даноци	Данок на додадена вредност Акцизи Царини
Даноци на имот	Данок на имот Данок на наследство и подарок Данок на промет на недвижности и права

- 1 директни даноци** кои се плаќаат на остварениот приход, од страна на субјектот на кој се наметнати законски и не можат да се префрлат на друг субјект;
- 2 инди­ректни даноци** кои се плаќаат на промет на стоки и услуги и уште се наречени и даноци на потрошувачка; и
- 3 даноци на имот** (види повеќе во Неновски, 2008). Во табелата 1 се наведени даноците кои припаѓаат во секоја од категориите на даноци.

Директните даноци се сметаат за порамноправни бидејќи износот на данокот кој ќе го плати субјектот директно зависи од остварениот доход, така што оние лица и компании кои остваруваат поголем доход или имаат поголем имот, ќе платат повеќе средства во буџетот. Од друга страна, пак, инди­ректните даноци се помалку очигледни (никој од нас не знае точно колку сме платиле данок на додадена вредност во изминатиот месец при купување на потребните производи). Оттука, инди­ректните даноци се полесни за промени од политички аспект. Така, на пример, во услови на светска економска и финансиска криза во 2008 и 2009 г., кога повеќето влади во светот се соочија со создавање или продлабочување на буџетски дефицитит, првата реакција за „полнење“ на буџетот беше зголемување на стапката на данок на додадена вредност (ДДВ).

Даноците можат да бидат класифицирани и како пропорционални и прогресивни/ регресивни.

- **Пропорционален данок/даночен систем** е данок кај кој соодносот на платениот данок со доходот е *константен* (константна даночна стапка), односно како што се зголемува доходот, така се зголемува и делот од доходот кој се плаќа во вид на данок.
- **Прогресивен данок** - просечната (индивидуална) даночна стапка се зголемува со доходот, или платениот данок се зголемува

побрзо од доходот. Според овој систем, побогатите граѓани (оние кои остваруваат поголем доход) плаќаат поголем дел (процент) од својот доход во вид на данок, од граѓаните со пониски примања.

- **Регресивен данок** - просечната (индивидуална) даночна стапка се *намалува* со доходот, односно платениот данок расте побавно од доходот.

Приказ 1.

Персонален данок на доход (ПДД) во РМ: пропорционален или прогресивен данок

Од 2007 година ПДД во Република Македонија е пропорционален (рамен данок) со стапка од 10 % (12 % во 2007 година) која е константна и не зависи од висината на доходот на граѓанинот. Пред 2007 година, системот на оданочување беше прогресивен, со следниве стапки:

- 15 % ПДД за доход во висина до 2 просечни плати;
- 18 % ПДД за доход во висина од 2 до 5 просечни плати;
- 24 % ПДД за доход во висина од 5 просечни плати па нагоре.

Сепак, и покрај тоа што данокот има константна стапка од 10 %, поради даночното олеснување кое се применува за сите граѓани и со ист износ, граѓаните со повисоки приходи плаќаат поголем дел од својот доход во вид на ПДД. Доколку даночното олеснување е 7.000 денари месечно (види подетално во делот 2.1.), пресметката на ПДД за две лица со различни доходи ќе биде следна (износите се во денари):

Висина на доход	Основица за плаќање на ПДД	ПДД (10 % од основица)	Данок како % од доход
15.000	8.000 (15.000–7.000)	800	5,3 %
45.000	38.000 (45.000–7.000)	3.800	8,4 %

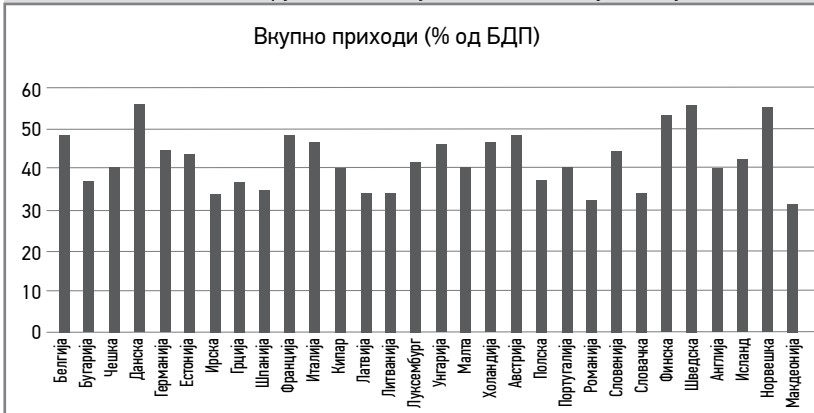
Значи, лицето со повисок доход платило повеќе данок, не само во апсолутен износ (денари), туку и како процент од доходот (8,4 % наспроти 5,3 %).

1.2.2. Дали граѓаните и фирмите во Република Македонија се оптоварени со даноци?

Општоприфатена мерка за тоа колкав товар во смисла на даноци владата наметнува врз граѓаните и фирмите во една земја е таканареченото даночно оптоварување. **Даночно оптоварување** е процент од бруто домашниот прозивод (БДП) кој е собран од економските агенти (граѓани и фирми) и распределен на јавниот сектор. Вака пресметаното даночно оптоварување во Република Македонија из-

несува во просек околу 31 %. Дали е тоа високо или ниско ниво? За тоа постојат бројни академски и политички дебати, но најдобар начин за оценка на „товарот“ врз граѓаните и фирмите е споредба на даночното оптоварување во Република Македонија со истото во земјите од регионот и ЕУ. Споредбената анализа од слика 1 покажува дека даночното оптоварување во нашата земја е ниско. Меѓу прикажаните земји, Република Македонија е земја со најниско даночно оптоварување. Романија, Словачка и Ирска се следните земји со ниско даночно оптоварување, додека Данска, Финска, Норвешка и Шведска се земјите со највисоко даночно оптоварување.

Слика 1. Даночно оптоварување во Република Македонија и земјите од ЕУ



Иако оваа мерка е општоприфатена и користена од сите меѓународни финансиски институции, таа има и недостатоци, односно не е идеална. Така, на пример, при користење на оваа мерка на даночно оптоварување, намалувањето на даночната евазија (неплаќање даноци) и сивата економија ќе влијаат врз зголемување на даночните приходи во националниот буџет, а со тоа и пресметаното даночно оптоварување (а притоа не се променила даночната политика, на пример, не е зголемена висината на даночни стапки). Така, можно е да се развие јавна дебата и критика кон владините политики, дека владата го зголемува товарот врз граѓаните и фирмите, а всушност таквата промена е позитивна, бидејќи сите ние треба да ги извршуваме своите обврски кон државата и подеднакво да плаќаеме даноци.

Слично, доколку владата оцени дека треба да остварува посилна редистрибутивна функција (да го распредели националниот доход од оние кои имаат поголеми примања кон специфични, ранливи категории на население), тогаш таа може да го зголеми нивото на оданочување. Такви се даночните системи на скандинавските земји (со даночно оптоварување од над 50 %, слика 1), каде владата

прибира поголем дел од доходот на граѓаните и фирмите (побогатите плаќаат повеќе) и потоа ги распределува собраните јавни приходи порамномерно кон сите граѓани (пример, во вид на училишта), а посебно кон ранливите и сиромашните групи на население (во вид на силни системи на социјална заштита).

1.2.3. Придонеси за социјално осигурување и неданочни приходи

Придонесите за социјално осигурување служат за финансирање на системот кој обезбедува надоместоци/користи за граѓаните како што се старосни пензии, инвалидски и семејни пензии, надоместок при невработеност, породилно отсуство, здравствена заштита итн. Средствата кои се собираат од придонеси се строго наменски и секогаш се поврзани со одредена корист, односно противнадоместок (Неновски, 2008).

Истите постојат само во земји кои нудат социјално осигурување на работниците, како што се сите европски земји и други поразвиени економии. Иако постојат разлики помеѓу земјите, најчести социјални придонеси се:

- **придонес за здравствено осигурување** со кој се финансираат трошоците на системот за здравствено осигурување;
- **придонес за пензиско осигурување** со кој се финансираат трошоците за пензии;
- **придонес за осигурување во случај на невработеност** со кој се финансираат трошоците за исплата на надоместок во случај на невработеност.

Секоја земја има свои правила во врска со условите кои треба да ги исполни осигуреникот за да може да ги користи наведените користи. На пример, колку години работен стаж и/или години на возраст треба да има еден осигуреник за да има право на старосна пензија итн.

Во некои земји, сепак, системот на социјално осигурување или делови од него не се финансира од придонеси, туку од општите даноци (од вкупните приходи во буџетот, а не од уплатени придонеси за тој вид на социјално осигурување). Така, на пример, во Италија само здравствената заштита се финансира од општите даноци, а другите форми на социјално осигурување се базирани на придонеси.

Од аспект на плаќач на придонесите, постојат три вида системи:

- придонесите ги плаќаат *само работниците* (како во Данска и во Нов Зеланд);
- придонесите ги плаќаат *само работодавачите* – најчесто застапен модел во поранешните социјалистички држави, каде претпријатијата беа во државна сопственост, па беше логично државата, односно работодавецот да ги плаќа придонесите; ваков систем имаше и Република Македонија до 2008 г., а денес меѓу развиените земји ваков систем има Австралија;
- *комбиниран систем* во кој дел од стапката на придонесите ја плаќаат работниците, а дел работодавците (во речиси сите земји членки на ЕУ и развиени земји).

Во категоријата *неганочни приходи* во буџетот спаѓаат профити од јавни претпријатија, такси (судски, административни), дивиденди од учество во сопственост на државата итн.

Капитални приходи се продажба на капитални средства, земјиште и стока (пример, продажба на неизградено државно земјиште на приватни и правни лица). Приходи во буџетот се и *донации* примени од странски влади и меѓународни институции.

1.3. Поим и видови јавни расходи

Јавните расходи претставуваат трошење на буџетските средства за различни намени/активности. Јавните расходи можат да бидат:

- а) **задолжителни** (законска преземена обврска на владата), како што се пензии, плати на јавна администрација или социјална помош;
- б) **дискрециски** расходи, на пример расходи за армија, полиција, изградба на патишта.

Во Република Македонија јавната потрошувачка во најголем дел е детерминирана од законски преземени обврски на државата, со што е оставен мал простор за владата за утврдување на приоритети во другите области (на пример, за изградба на училишта, патишта итн.). Јавната потрошувачка ја утврдува Собранието/законодавната власт, со изгласување на буџетот кој има сила на закон.

1.3.1. Видови расходи (поделби)

Според економска класификација (види Неновски, 2008), јавните расходи се делат на:

- Тековни расходи:** плати и надоместоци на вработените во јавната администрација, материјални расходи за купување материјали, мебел и слично потребни за работење на администрацијата, стоки и услуги, резерви и недефинирани расходи, тековни трансфери до вонбуџетските фондови и единици на локалната самоуправа, каматни плаќања субвенции и социјални бенефиции;
- **Капитални расходи:** изградба на згради, купување опрема, изградба на инфраструктура, расходи за истражување и развој, односно оние расходи кои ќе ја зголемат продуктивноста во економијата и ќе доведат до побрз економски развој во иднина. Токму поради тоа, владите настојуваат што е можно поголем дел од расходите да бидат капитални. За жал, оваа категорија е и најпроменлива, бидејќи најчесто во средствата за капитални расходи се утврдуваат откако ќе се обезбедат средства за сите потребни тековни расходи и трансфери.
- **Други расходи:** Отплата на главница кон резидентни кредитори, домашни институции и други нивоа на власт.

Приказ 2.

Јавни расходи наспроти јавна потрошувачка

Во јавната расправа обично поимот *јавни расходи* се поистоветува со поимот *јавна потрошувачка*. Оттука, едни субјекти тврдат дека јавната потрошувачка е мошне висока, на пример 40 % од БДП, додека пак други велат дека јавната потрошувачка е ниска, на пример на ниво од 30 % од БДП. Кој податок е точен? Прецизно дефинирана, јавната потрошувачка е потесна категорија од јавните расходи, а разликата се трансферите и капиталните расходи.

$$\begin{array}{l}
 \text{јавни расходи} \\
 - \text{ капитални расходи} \\
 - \text{ трансфери} \\
 \hline
 = \text{ јавна потрошувачка}
 \end{array}$$

Една од целите на овој прирачник е по читање на истиот, вие да можете да разликувате точни од погрешни или манипулирани податоци кои имаат за цел да дадат поинаква претстава за реалноста.

1.4. Буџетско салдо

Буџетското салдо е разлика помеѓу јавните приходи и расходи. Доколку јавните приходи се повисоки од расходите, велиме дека буџетот е во **суфици**. Во тој случај, владата може да го намали претходно создадениот јавен долг. Спротивно, буџетски **дефицит** е остварен кога јавните расходи се поголеми од јавните приходи и во тој случај владата треба да најде извор за финансирање на истиот.

Буџетското салдо е основен макроекономски индикатор за оценка на фискалната политика на земјата. Оттука, во општ случај, доколку буџетското салдо е во суфици, или во мал дефицит велиме дека фискалната политика е „здрава“, прудентна, а доколку буџетското салдо е во голем дефицит, дека е недисциплинирана.

Буџетски дефицит како услов за членство во ЕУ

Според мастриските критериуми за членство во Европската монетарна унија, дефицитот на земјите кои тежнеат кон членство во унијата не смеат да имаат буџетски дефицит повисок од 3 % од БДП.

Табела 2. Основни буџетски сметки и финансирање буџетски дефицит

Вкупни приходи
- Вкупни расходи
= Дефицит/суфици
= Финансирање
Приливи
• приходи од приватизација
• странски заеми
• депозити на државата
• државни записи (обврзници)
• продажба на акции
Одливи
• отплата на главнина по домашен и странски долг
Извор: Авторски приказ на буџетот.

Табелата 2 ги прикажува основните сметки на буџетот и потребата за финансирање на дефицитот (преку поголем прилив на средства).

Во случајов кога буџетот е во дефицит, постојат повеќе начини – извори за неговото финансирање. Така, на пример, доколку се приватизира државен имот, добиените средства од приватизацијата се прилив во буџетот и може да се искористат за финансирање на дефицитот. Владата може да издаде и државни записи (на домашен или на странски пазар на хартии од вредност), да повлече свои депозити (исто како што и физично лице може да повлече претходно

Приказ 3.

Позитивни и негативни аспекти на буџетскиот суфицит и дефицит

И покрај тоа што преовладува ставот дека остварување буџетски суфицит е подобро од остварувањето дефицит, ваквото едноставно толкување на буџетското салдо без детална анализа на структурата на буџетот и причините за појава на дефицит или суфицит може да биде погрешно. Во основа, суфицитот значи „подомаќинско“ работење на владата, значи дека се оставени средства од прибраните приходи за отплата на претходниот долг, дека не им оставаме товар (долг кој би го отплаќале) на идните генерации. Сепак, доколку е остварен непланиран суфицит, односно владата собрала повеќе приходи отколку што можела да потроши, тоа значи дека владата ги преоптоварила граѓаните и компаниите со плаќање даноци.

Негативни страни на дефицитот се тоа што тековниот дефицит го зголемува јавниот долг кој ќе треба да се врати во иднина, заедно со камата (каматни плаќања), така што во годините кога ќе се отплаќа долгот и каматата, помалку средства ќе бидат на располагање за образование, полиција, култура итн. Меѓутоа, за да оцениме дали дефицитот е „негативен“, важно е да направиме анализа за кои намени се направени вишокот расходи над приходи. Доколку дефицитот произлегува од високи (дискрециски) расходи за изградба на патишта, училишта и слично, односно за продуктивни намени или капитални расходи, тогаш дефицитот не е негативна појава. Имено, зголемењот продуктивен капацитет во економијата (на пример, патиштата, ќе овозможат побрз транспорт на стоки и поголем извоз) ќе доведе до повисок економски раст на среден или долг рок и на тој начин долгот и каматата ќе бидат исплатени во иднина од зголемењот БДП. Во спротивно, доколку дефицит е остварен поради пораст на плати во јавната администрација, тогаш на следните генерации ќе им оставиме товар за отплата на долгот и пониско ниво на економска активност. Дефицит може да настане и поради многу оптимистички проекции за економската активност поради што планираните приходи во буџетот се високи, а потоа не се остваруваат во текот на годината.

заштедени средства во вид на депозит од некоја комерцијална банка за да ги финансира своите тековни потреби), да земе кредити од странство или пак да продаде акции од некоја компанија, доколку ги поседува. Притоа, некои извори на финансирање се поповолни бидејќи не се поврзани со плаќање камата (пример, приватизација, повлекување депозити, продажба на акции), додека пак при земање странски заеми и/или издавање државни записи, покрај главнината, во иднина треба да се врати и камата (отплата на каматата е дел од расходите, а не од одливите). Способноста на владата да го

финансира дефицитот и својот долг зависи и од големината и силата на домашната економија, изразена преку БДП. Оттука, **задолженоста на една земја** најчесто се мери преку односот јавен долг/БДП. Речиси сите земји во своите стратегии за јавен долг го утврдуваат максималниот прифатлив износ на јавниот долг во однос на БДП, над кој државата не смее да се задолжува.

1.5. Јавен долг

Јавниот долг претставува разлика меѓу кумулираниот буџетски дефицит и кумулираниот буџетски суфицит во претходните години. Поедноставно кажано, доколку во тековната година буџетското салдо е во дефицит (да речеме од 100 милиони денари), тогаш за истиот тој износ (100 милиони денари) ќе се зголемува јавниот долг.

$$\text{Јавен долг}_{(\text{тековна година})} = \text{Јавен долг}_{(\text{претходна година})} + \text{Дефицит/- Суфицит}_{(\text{тековна година})}$$

Од друга страна, пак, доколку оваа година е остварен суфицит во буџетот, јавниот долг ќе се намали.



БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

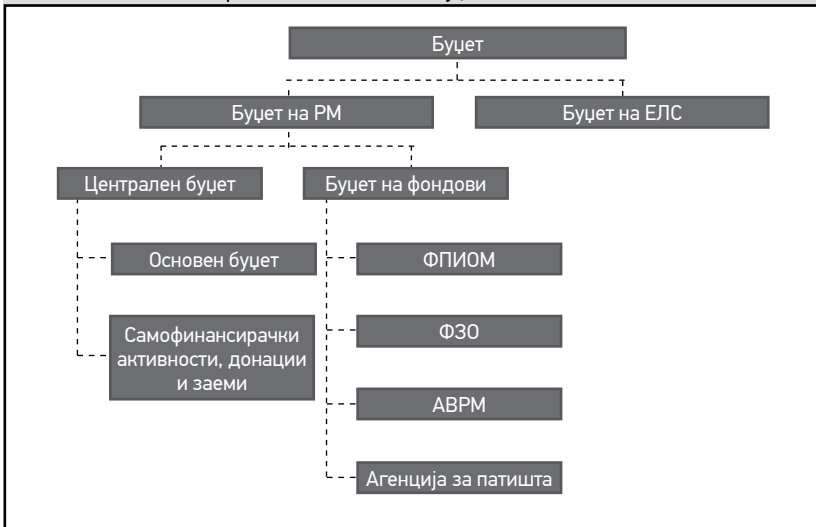


Откако во првиот дел на Прирачникот се запознавме со основните поими од областа на буџетот, во овој дел преминуваме кон анализа на буџетските податоци и процеси во Република Македонија.

2.1. Дефинирање и податоци за буџетот на РМ

Во Република Македонија, Министерството за финансии е носител на фискалната политика. Оттука, Министерството за финансии е задолжено за подготовка на буџетот, во координација со другите државни органи.

Слика 2. Шематски приказ на владиниот буџет



слика 2 дава шематски приказ на владиниот буџет во Република Македонија¹. Во јавните дискусии и дебати, најчесто се зборува за централен буџет (со кој се финансираат основните активности на владата) или за буџет на РМ кој се состои од централен буџет и буџетите на фондовите (Фонд за пензиско и инвалидско осигурување - ФПИОМ, Фонд за здравствено осигурување - ФЗО, Агенција за вработување на Република Македонија - АВРМ и Агенција за патишта), иако ретко точно се наведува за кој буџет се дискутира. Оттука, често пати се создаваат забунувања и се презентираат различни бројки бидејќи дискутантите всушност зборуваат за различен буџет. Консолидираниот буџет или општ владин буџет, пак, покрај буџетот на РМ, ги вклучува и буџетите на единиците на локална самоуправа (ЕЛС).

¹ Најголем дел од податоците кои ќе бидат обработени во овој дел од Прирачникот се достапни на веб-страницата на Министерството, www.finance.gov.mk. По влезот на веб-страницата, одете во делот јавни финансии (во десниот агол) и таму се прикажани досега донесените буџети со сите измени, селектирани по години.

Во понатамошниот текст, главен осврт е ставен на буџетот на РМ кој е посеопфатен и најчесто е предмет на јавните дебати.

Табелата 3 ги прикажува вкупните приходи во буџетот на РМ, кои во 2010 г. (согласно ребалансот на буџетот) се планирани на ниво од 138.618 милиони денари (околу 2,3 милијарди евра).

Табела 3. Вкупни приходи и расходи на буџет на РМ, 2005-2010 (во мил. денари)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 реб.	2010 реб.
1. Вкупни приходи	100.877	104.044	119.608	136.411	128.498	143.334	138.618	% од вк. прих.
Даночни приходи	55.985	59.774	69.761	76.854	71.023	77.049	73.975	53,4
ПДД	8.097	8.414	8.892	8.696	8.710	9.680	9.336	6,7
Данок на добивка	2.837	4.708	5.898	8.579	4.434	4.500	3.069	2,2
ДДВ	27.082	27.239	32.962	36.173	35.173	37.885	37.695	27,2
Акцизи	11.748	12.174	13.265	14.276	14.533	15.666	18.164	13,1
Царини	5.266	5.420	6.199	6.275	5.229	6.168	5.711	4,1
Придонеси	28.595	30.766	33.457	38.249	38.837	40.898	40.098	28,9
Неданочни приходи	13.867	10.706	13.901	18.400	16.402	18.289	15.980	11,5
Други	2.430	2.798	2.489	2.908	2.236	7.098	8.565	6,2
2. Вкупни расходи	100.219	105.744	117.455	140.222	139.393	153.796	149.174	% од вк. расх.
Плати	22.835	23.421	23.607	20.827	22.699	22.844	23.029	15,4
Стоки и услуги	12.984	12.927	14.806	18.745	16.220	16.950	16.074	10,8
Трансфери	51.597	56.607	62.386	77.942	84.601	87.563	89.194	59,8
Капитални расходи	10.192	9.266	13.741	20.062	13.428	22.856	17.696	11,9
Други (каматни плаќања)	2.611	3.523	2.915	2.646	2.445	3.583	3.181	2,1
Дефицит/суфицит (1-2)	658	-1.700	2.153	-3.811	-10.895	-10.462	-10.556	

Извор: Министерство за финансии

Основни карактеристики на јавните приходи во РМ се следните:

- **Даночните приходи** доминираат во структурата на јавни приходи. Според планот за 2010 г., нивното учество во вкупните приходи се планира на 53,4 % од вкупните приходи (последна колона во табелата 3). Придонесите за задолжително социјално осигурување се планирани со учество од 28,9 %, неданочните приходи 11,5 %, а други приходи учествуваат со 6,2 % во вкупните приходи.

- **Приходите од ПДД во 2010 г.** се планирани на ниво од 9.336 милиони денари, со учество од 6,7 % во вкупните приходи. ПДД плаќаат граѓаните на Република Македонија на вкупниот доход од разни извори, како што се: плати, пензии, капитални приходи и добивки (пример, од камата на депозити или од продажба на акции, дивиденда), приходи од имот и имотни права, приход од земјоделска дејност, приходи од игри на среќа итн. Притоа, за сите граѓани се применува лично ослободување во износ од 84.000 денари (на годишно ниво) кое годишно се усогласува со планираниот пораст на просечната (брuto) плата во земјата, утврден во макроекономската политика на Владата на РМ. Личното ослободување се одбива од вкупниот доход на лицето и потоа се плаќа ПДД на останатиот износ (види во приказ 1). Во 2009 г., стапката на персоналниот данок на доход беше намалена на 10.
- **Данокот на добивка (ДД)** е планиран на ниво од 3.069 милиони денари во 2010 г. и има учество од 2,2 % во вкупните јавни приходи. Од 2008 г. во Република Македонија беше воведен систем на рамен данок, така што и ДД сега е со стапка од 10 % (15 % до 2007 г., и 12 % во 2007 г.), како и ПДД. Данокот на добивка се плаќа врз основа на Законот за данок на добивка и соодветни правилници. Предмет на оданочување со данок на добивка се непризнаените расходи остварени во даночниот период (годината), како и добивката којашто ја остваруваат даночните обврзници. Непризнаени расходи се: исплатените надоместоци за регрес за годишен одмор во висина од 60 % од просечната месечна плата, надоместоците за користење сопствено возило во висина од 70 %, надоместоци на членовите на управниот и надзорниот одбор во висина од 50 % од исплатениот износ, трошоци за репрезентација, трошоците за камати на кредити за набавка на патнички автомобили, мебел, теписи, уметнички дела, стипендии итн.

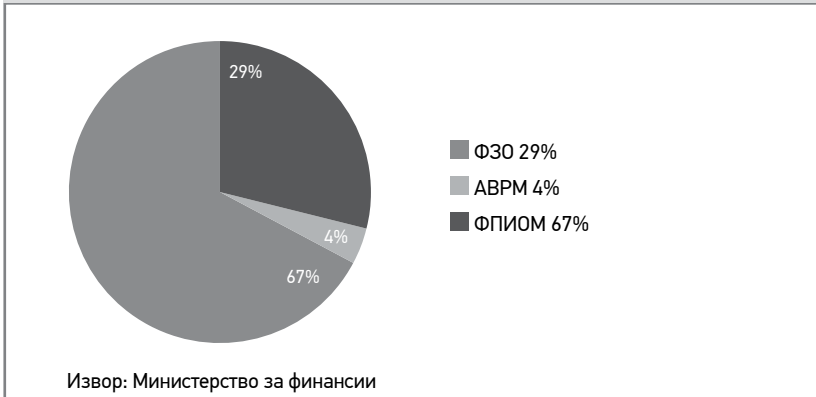
Поттикнување на инвестициската активност преку данок на добивка

Со цел да се поттикне инвестициската активност во земјата, од почетокот на 2009 г. ДД се плаќа единствено на добивката што се распределува за дивиденда. Од средината на 2010 г. ваквата одредба се прошири, така што износот на дивидендите коишто ги исплатуваат даночните обврзници на други правни лица-резиденти на Република Македонија се ослободени од оданочување.

- Вкупните планирани приходи од ДДВ изнесуваат 37.695 милиони денари, односно овој данок е најзначаен извор на јавни приходи со учество од 27,2 %. Општата даночна стапка изнесува 18 %, а има и повластена даночна стапка од 5 % за: производи за исхрана, публикации, семенски материјал, ѓубрива, фолии за земјоделство, земјоделска механизација, лекови, компјутери, сончеви колектори. Повластената даночната стапка се плаќа и на следниве услуги: превоз на лица, софтвер и одржување јавна чистота.
- Данокот на додадена вредност како општ потрошувачки (и индиректен) данок се пресметува и плаќа во сите фази на производството, трговијата и услугите.

ДДВ се плаќа врз основа на Законот за додадена вредност и соодветните правилници.
- Учесството на **увозните давачки – царините** во вкупните приходи се намалува од година во година согласно обврските на земјата преземени со Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Република Македонија и ЕУ, како и од членството во СТО. Како резултат на овие договори, Република Македонија има обврски за постепено намалување или укинување на царинските тарифи (стапки по кои се царинат увезените стоки), по одреден годишен план. Царините се наплатуваат врз основа на Законот за царини, а во 2010 г. нивното учество во вкупните приходи изнесува 4,1 %.
 - **Акцизите** се даноци кои се плаќаат на промет на определени видови производи и уште се нарекуваат специфични даноци. Во РМ акцизи се плаќаат на минерални масла, алкохол и алкохолни пијалаци, тутунски добра и патнички автомобили. Во 2010 г. истите се планирани на ниво од 18.164 милиони денари, со учество од 13,1 % во приходите. Од 2010 г. акцизите ги наплатува Царинската управа, додека претходно истите беа собирани од управата за јавни приходи на РМ.
 - Во структурата на **приходи од придонеси** за задолжително социјално осигурување доминира придонесот за пензиско и инвалидско осигурување (67%), имајќи предвид дека стапката на тој придонес е највисока. Потоа следуваат приходите од придонесот за здравствено осигурување со учество од 29% и приходите од придонесот за осигурување во случај на невработеност со учество од 4% (слика 3).

Слика 3. Буџетски приходи, расходи и салдо во РМ, 2005–2010 г.



Во 2010 г., според ребалансот на буџетот, расходите се планирани на ниво од 149.174 милиони денари (околу 2,4 милијарди евра). Структурата на расходите е прикажана на слика 4.

Приказ 4.

Реформа на системот на социјално осигурување во 2008 година

Во 2008 година со реформата бруто-плата беа направени повеќе измени во системот на социјално осигурување со цел намалување на трошокот за работна сила, намалување на административниот товар на фирмите за пресметка и плаќање на придонесите и поголема ефикасност во наплатата, како што се:

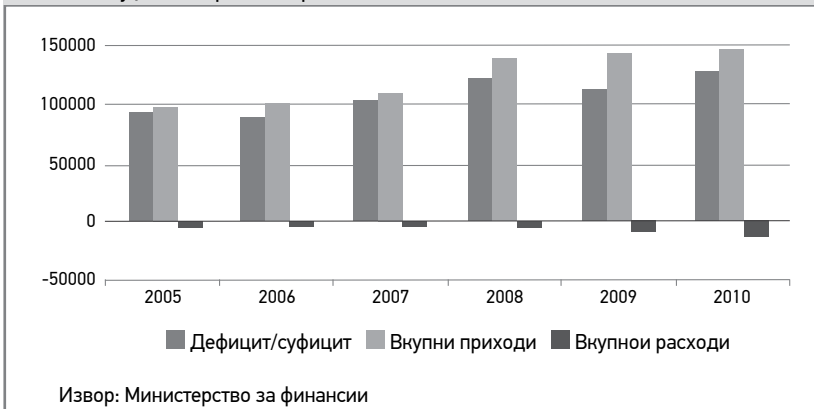
- постепено намалување на стапките на социјалните придонеси, од кумулативни 32 % на 22,5 % до 2011 година. Во 2010 година, збирно, стапките на социјалните придонеси изнесуваат 27,0 %, односно 18,0 % за придонес за пензиско и инвалидско осигурување, 7,3 % за придонес за здравствено осигурување (плус 0,5 % за дополнителниот придонес за здравствено осигурување) и 1,2 % за осигурување во случај на невработеност;
- хармонизирање и намалување на минималната основица за плаќање на придонесите на 50 % од просечната плата;
- обврската за плаќање беше пренесена од работодавците, на работниците;
- воведување концепт на бруто-плати (вклучување на надоместокот за храна и превоз во платата);
- беше интегрирана наплатата на придонесите, од соодветните фондови во Управата за јавни приходи

Слика 4. Структура на расходи во 2010 г.



- Расходите за плати на вработените во јавната администрација во 2010 г. се планирани на 23.029 милиони денари, или 15,4 % од вкупните расходи.
- За купување стоки и услуги потребни за функционирањето на администрацијата, во 2010 г. се распределени 16.074 милиони денари што претставува 10,8 % од расходите.
- Најголем дел од расходите се планирани како трансфери до фондовите за социјално осигурување, за финансирање на нивните услуги кон граѓаните, старосни, инвалидски и семејни пензии, здравствена заштита на граѓаните, како и исплата на надоместок на оние лица кои ја изгубиле својата работа (доколку исполнуваат одредени услови). Трансферираните средства (расходи) до социјалните фондови, ФПИОМ, ФЗО и АВРМ, се повисоки од уплатените придонеси за социјално осигурување (приходи), бидејќи средствата прибрани преку придонеси не се доволни за нормално функционирање на системите, па се трансферираат дополнителни средства прибрани од другите извори на приходи.
- Капиталните расходи се планирани на 17,696 милиони денари, односно 11,9 % од вкупните расходи. Со оглед на тоа дека, како што наведовме во делот 3.1., капиталните расходи го зголемуваат продуктивниот капацитет на економијата и водат кон побрз економски раст, секоја влада треба да се стреми кон зголемување на средствата за капитални расходи. Сепак, владите се ограничени од задолжителните расходи (пример, плати) кои мора да ги подмират.
- Другите расходи, каде спаѓаат каматните плаќања, се планирани на ниво од 3.181 милиони денари, или 2,1 % од вкупните расходи во 2010 г.

Слика 5. Буџетски приходи, расходи и салдо во РМ, 2005-2010 г.



Табела 4. Извори на финансирање на буџетскиот дефицит во РМ (во милиони денари)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 реб.
Дефицит (-) / суфицит (+)	658	-1.700	2.153	-3.811	-10.895	-10.462	-10.556
Финансирање	-658	1.700	-2.153	3.811	10.895	10.462	10.556
Прилив	7.040	21.031	19.303	10.788	18.939	18.505	18.644
прилив од приватизација	22.835	23.421	23.607	20.827	22.699	22.844	23.029
странски заеми	12.984	12.927	14.806	18.745	16.220	16.950	16.074
домашно позајмување	51.597	56.607	62.386	77.942	84.601	87.563	89.194
депозити и друго	10.192	9.266	13.741	20.062	13.428	22.856	17.696
Одлив	7.040	21.031	19.303	10.788	18.939	18.505	18.644
отплата на долг	7.697	19.331	21.456	6.977	8.044	8.043	8.088
Надворешен	3.295	13.944	14.188	1.879	2.356	2.497	2.560
Внатрешен	4.402	5.387	7.268	5.098	5.688	5.546	5.528

Извор: Министерство за финансии

- Дефицитот на буџетот изнесува 10.556 милиони денари или 2,7 % од планираниот БДП за 2010 г. Ваквата фискална политика, со остварување буџетски дефицит, ја нарекуваме **експанзивна фискална политика**. Сепак, во споредба со другите земји од окружувањето и ЕУ, буџетскиот дефицит во Република Македонија е релативно низок.
- Според планот, буџетскиот дефицит во најголем дел ќе се финансира од странски заеми, додека помалку ќе биде застапено

домашното финансирање, преку повлекување на депозитите на државата во НБРМ, како и преку издавање државни записи (табела 4).

- Јавниот долг на Република Македонија е релативно низок, околу 33 % од БДП² во 2009 г. Сепак, според Стратегијата за јавен долг, до 2012 г. се планира зголемување на јавниот долг до 40 % од БДП, пред сè заради плановите за нови инвестиции во патната и железничката инфраструктура, културата, образованието, спортиот итн.

2.2. Како се подготвува буџетот во Република Македонија?

Буџетот на Република Македонија е акт со кој се планираат годишните приходи и другите приливи и одобрени средства и ги вклучува централниот буџет и буџетите на фондовите, а го изгласува законодавната власт - Парламентот. Постапките на изготвување, донесување, извршување и известување за буџетот се дефинирани со Законот за буџети. Пред да ја објасниме постапката за подготвување на буџетот, треба да објасниме два термини, **буџетски корисници** и **единки корисници на буџетот**. **Буџетски корисници** се таканаречени корисници на буџетски средства од прва линија (директни корисници) од областа на законодавната, извршната и судската власт, фондовите, корисниците на буџетите на општините и корисниците основани со закон на кои им е доверено вршење јавни овластувања. Од друга страна, **единки корисници** се корисници на буџетски средства од втора линија (индиректни корисници) кои се финансираат преку соодветниот буџетски корисник. Такви се институциите во областа на: културата (пример, домови на култура кои се финансираат преку Министерството за култура, а не директно од буџетот), образованието (училиштата се финансираат преку Министерството за образование), социјална заштита, судовите итн.

² За споредба, јавниот долг на некои земји членки на ЕУ во 2009 година го надминаа БДП. Така, во Грција и во Италија, јавниот долг достигна 115 % од БДП, во Белија 96,7 %, додека просечниот јавен долг на ЕУ-27 изнесуваше 73,6 % од БДП.

Приказ 5.

Како граѓаните сами да направат буџетски анализи?

Секој граѓанин има право да знае како се трошат неговите пари. Дали парите кои граѓанинот ги уплаќа во буџетот се трошат согласно стратешките приоритети на Владата на Република Македонија и/или согласно приоритетите на граѓанинот (преку дадениот глас на избори)? Една од целите на овој прирачник е и да го упати граѓанинот како да врши едноставни анализи за тоа како се трошат неговите пари. Секој може да го анализира буџетот на РМ и на институциите, без значителни претходни знаења во областа на математиката и јавните финансии. Имено, најголем дел од анализите се прават преку пресметка на учеството на различните приходи и расходи на буџетот во БДП. Најчесто користени индикатори/пресметки се:

- 1 Како што беше претходно спомнато во делот 2.1.1., пресметката за тоа колку државата „им зема“ на граѓаните, односно колку е даночното оптоварување, се пресметува со следната формула:

$$\text{даночно оптоварување} = \frac{\text{вкупни даночни приходи}}{\text{БДП}} * 100$$

- 2 За утврдување на големината на јавната потрошувачка, најчесто се користи индикаторот: Учество на јавната потрошувача во БДП, за што се користи следнава формула:

$$\text{јавна потрошувачка} = \frac{\text{јавни расходи-капитални расходи-трансфери}}{\text{БДП}} * 100$$

Слично се пресметуваат и другите индикатори. Притоа, покрај БДП, како основа (делител) може да се земат и други параметри, како што се увозот, паричната маса и други макроекономски варијабли. Така, на пример, го посочуваме индикаторот ефективна царинска стапка кој го прикажува односот/количник на наплатените царини во буџетот и вкупниот увоз во текот на една година.

За да се добие реална слика за состојбата или движењата во економијата, економистите многу често вршат споредбена анализа, при што пресметаните индикатори ги споредуваат во повеќе години (временска анализа) и/или со индикаторите/остварувањата во други земји.

Денес економистите користат и современи статистички методи (како и определени статистички софтвер како E-views, Stata, GAMS и други) за економските анализи. Сепак, и понатаму, едноставните индикатори кои ги спомнавме погоре сè уште се мошне корисни.

Основа за подготовка на буџетот се:

- Стратешки приоритети на Владата на Република Македонија (ВРМ), кои Владата ги утврдува најдоцна до 15 април во тековната година, за следната година;

Приказ 6.

Стратешки приоритети на Владата на РМ (ВРМ)

Согласно Одлуката за утврдување стратешки приоритети на Владата на РМ, стратешки приоритети се следните:

- Зголемување на економскиот раст и конкурентноста, повисока стапка на вработеност, пораст на животниот стандард и квалитет на живеење;
 - Интеграција во НАТО и во ЕУ;
 - Продолжување на борбата против криминалот и корупцијата и ефикасно спроведување на правото;
 - Одржување добри меѓуетнички односи и довршување на спроведувањето на Охридскиот рамковен договор;
 - Инвестирање во образованието како најсигурен пат за создавање силни индивидуи и силна држава.
- Фискалната стратегија, која ја подготвува Министерство за финансии, за период од 3 години;
 - Стратешки планови на буџетски корисници кои ги изготвуваат корисниците за период од 3 години, а кои се во согласност со стратешките приоритети на ВРМ;
 - Приоритети на општини;
 - Стратегија за управување со јавен долг која претставува рамка за дисциплинирано управување со јавниот долг и каде се утврдуваат лимитите за задолжување и за вкупниот јавен долг во следните 3 години.

Систематизиран и кус преглед на процесот на подготовка на буџетот е претставен на слика 6. Буџетот на РМ го подготвува министерот (односно Министерството) за финансии и го доставува до ВРМ. Слично, градоначалникот го подготвува буџетот на општината и го доставува до советот на општината.

Слика 6. Шематски приказ на процес на подготовка на буџет на РМ

Стратешки приоритети на влада	до 15 април
Проекција на макроекономски агрегати	до 15 април
Буџетски циркулар	до 15 јуни
Предлог буџетско барање	до 15 јули
ВРМ доставува предлог-буџет до собрание	до 1 декември
Собранието го носи буџетот	до 31 декември

При подготовка на буџетот на РМ, најпрво се прави план на јавните приходи за следната година. Во оваа фаза се вклучени повеќе сектори во Министерството за финансии (МФ):

- А** Сектор за макроекономска политика (кој подготвува проекции за економскиот раст следната година, инфлација, пораст на плати, вработеност итн.);
- Б** врз основа на овие податоци, Секторот за даноци и Секторот за царини ги проектираат даноците кои би се наплатиле следната година;
- В** Сектор за јавен долг каде изворите за финансирање на евентуалниот дефицит се усогласуваат со Стратегијата за јавен долг и каде се прави пресметка на каматата која треба да се плати на јавниот долг;
- Г** Сектор за усогласување со ЕУ и меѓународни финансии од каде се проектираат расходите потребни за кофинансирање на проекти од ЕУ.
- Д** сите овие податоци се прибираат во Секторот за буџети и фондови каде се подготвува комплетен план на јавните приходи за следната година.

Потоа, Министерството за финансии врз основа на проектираните приходи и фискалната стратегија ѝ предлага на ВРМ максимални износи на одобрени средства, по буџетски корисник, за следните три години. ВРМ ги одобрува овие максимални износи најдоцна до 31 мај, во тековната година, за следната година. Министерството за финансии најдоцна до 15 јуни (30 септември за општините) до буџетските коирсници испраќа инструкции за подготовка на нивните буџети во форма на буџетски циркулар. Во циркуларите буџетските корисници всушност ги планираат приходите кои ќе ги остварат во следните 3 години и расходите неопходни за нивно функционирање и вршење на јавните должности. Циркуларот содржи: проекција на макроекономските агрегати; утврдени стратешки приоритети на ВРМ; максимални износи на одобрени средства по буџетски корисник; упатства и насоки за подготвување предлог на буџетските барања.

Планирањето на буџетот, буџетските корисници и единки го вршат врз основа на своите програми и потпрограми, со што прават алокација на средствата кои им се доделени од буџетот. Нормално, секој буџетски корисник ги алоцира своите средства согласно владините и сопствените приоритети.

Буџетските корисници изготвуваат предлог на буџетско барање за своите активности, согласно со буџетскиот циркулар кое го доставуваат до МФ. Буџетското барање содржи: пополнет циркулар; стратешки план на буџетскиот корисник; план за јавни набавки; одобрен план на програми за развој со детално образложение; план на систематизирани и пополнети работни места на буџетскиот корисник. Програмите за развој се планираат посебно, односно предлог-плановите за развој кои ги подготвуваат буџетските корисници согласно нивните стратешки приоритети се доставуваат до ВРМ до 15 јули, додека пак ВРМ ги одобрува до 15 август во теквоната година, за следната година.

Министерот за финансии врши проверка на буџетските барања дали тие се усогласени со испратениот буџетски циркулар. Доколку постои несовпаѓање, министерот за финансии со раководителите на буџетските корисници врши усогласување на предлозите на буџетските барања. Неусогласените буџетски барања Министерството ги доставува до ВРМ, со предлог на буџетскиот корисник и предлог на МФ и во тој случај ВРМ одлучува.

Министерството за финансии има обврска да достави предлог на буџетот на Република Македонија до ВРМ на усвојување најдоцна до 1 ноември во тековната година, додека пак ВРМ предлогот на буџетот на Република Македонија го доставува до Парламентот на РМ најдоцна до 15 ноември во тековната година. Собранието на Република Македонија го донесува буџетот на Република Македонија најдоцна до 31 декември. Во случај да не се постигне договор за буџетот за следната година до 31 декември, тогаш се преминува на таканаречено времено финансирање, при што секој месец буџетскиот корисник добива 1/12 од вкупните расходи реализирани во претходната година.

Според Неновски (2008), во современата фискална теорија извршување на буџетот и финансиските трансакции не може да се замисли без **контрола и ревизија**. Според Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, внатрешната контрола во Република Македонија претставува систем на финансиски и други контроли, вклучувајќи ги и организациската структура, методите и процедурите на работењето и внатрешната ревизија, воспоставени и спроведени од раководните лица на субјектот со цел да се овозможи извршување на активностите на транспарентен, регуларен и економичен начин. Ревизијата, пак, е поделена на три нивоа: прво ниво кое се организира во самата институција, второ ниво кое се организира во

рамките на извршната власт (најчесто Министерството за финансии) и трето ниво кое претставува ревизија на извршната власт од страна на законодавната власт, преку овластена институција (во Република Македонија – Државен завод за ревизија). Министерот за финансии има обврска најдоцна до 31 мај до Владата на Република Македонија да ја достави завршната сметка на буџетот на Република Македонија за претходната година.

Буџетските корисници не смеат да преземат обврски над одобрените средства со буџетот. Неискористените одобрени средства со буџетот престануваат да важат на 31 декември. Исклучок се одобрените, а неискористени средства во развојниот дел на буџетот, кои во износ од 50 % се пренесуваат како одобрени средства за првото полугодие од наредната фискална година.

Во случај кога планираните расходи и/или приходи во буџетот не се остваруваат според планот, Министерството за финансии подготвува измени и дополнувања на буџетот на РМ, познат како **ребаланс на буџетот**. Процедурата за одобрување на предлог-измените и дополнувања на буџетот е иста како при донесување на буџетот, односно неопходно е изгласување од страна на Собранието на РМ.

2.3. Буџет на единиците на локалната самоуправа

Локалната самоуправа во Република Македонија територијално е организирана во 84 општини и градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа.

Извори на финансирање на општините во Република Македонија се: сопствените извори, дотации на средства од буџетот на Република Македонија, како и можно задолжување. Во сопствени приходи спаѓаат: локалните даноци (данок на имот), локални такси (комунална такса), приходите од сопственост, приходите од донации и други приходи. Единиците на локалната самоуправа добиваат и 3 (три) проценти од персоналниот данок на доход на лични примања од плати кој е платен од граѓаните со место на живеење во соодветната општина и 100 % од персоналниот данок на доход на приход од занаетчиска дејност.

Дотациите претставуваат дополнителни приходи за општините од буџетот на Република Македонија за финансирање на нивните

надлежности определени со закон. Согласно Законот за единиците на локалната самоуправа, општините можат да се задолжуваат во земјата и во странство со претходно одобрение на Владата на Република Македонија базирано на мислење од Министерството за финансии.

Министерот за финансии најдоцна до 30 септември 2010 г. го изготвува буџетскиот циркулар (насоките за изготвување на буџетот). Буџетот на општината го изготвува општинската администрација, а градоначалникот го доставува на усвојување до советот на општината и истиот треба да биде усвоен до крајот на годината. За извршувањето на буџетот одговорен е градоначалникот на општината.

ПАРТИЦИПАТИВНО БУЏЕТИРАЊЕ



Како што е наведено во воведот на овој прирачник, буџетската „писменост“ на граѓаните и институциите е основа за примена на концептот на партиципативно буџетирање, како една од формите за практикување добро управување. Оттука, по претставувањето на основните поими и елементи на буџетот, во првиот дел и анализата на буџетот на Република Македонија, во вториот дел, во овој дел од Прирачникот ги објаснуваме поимот, карактеристиките и историјатот на партиципативното буџетирање, позитивните ефекти, предусловите за примена, како и ограничувањата.

3.1. Поим и карактеристики

Партиципативното буџетирање (ПБ) спаѓа во иновативни форми/ процеси на донесување одлуки во заедницата. Наместо традиционалната претставничка демократија која има тенденција на ограничување на учеството на граѓаните само на право на гласање на избори, односно избор на претставници, а владеењето е ексклузивно за претставниците/политичарите, во ПБ граѓаните директно се вклучени во донесувањето одлуки од важност за нив (т.н. директна демократија).

Според Вамплер (Wampler) (2000), **ПБ е процес на донесување одлуки во заедницата (одредено ниво на избрана власт/тела), преку кој граѓаните (непосредно) даваат предлози и преговараат за распределбата на јавните средства.** Оттука, партиципативно буџетирање овозможува учество на неизбрани граѓани во концепцијата и/или алокацијата на јавните финансии. Основни карактеристики на процесот на ПБ се:

- Алокација на (јавните) ресурси, приоритизирање на општествените цели и надгледување на јавната потрошувачка;
- Промовирање на социјалната вклученост и социјална праведност;
- Транспарентност и отчетност, преку промовирање пристап на јавноста до информации за јавните приходи и расходи;
- Ефективност во обезбедувањето услуги/добра преку „инклузивна“ идентификација на потреби;
- Учење на граѓаните за активно учество во општествените процеси;
- Постојење политичка одлука и волја, кредибилитет и доверба на власта.

ПБ се применува на локално/општинско ниво, иако процесот би можел да се прошири и на национално ниво. Во досегашната практика, ПБ се применува во неколку форми:

- **неексклузивна, силна форма** – процесот е отворен за сите заинтересирани членови на локалната заедница, без ограничување на одредени (ексклузивни) групи, здруженија или поединци;

- **ексклузивна форма** – само организации/лица од одредени групи можат да учествуваат во утврдување приоритети и намени за јавните средства;
- **мека, консултативна форма** – без директно учество во донесувањето одлуки и распределба на средства, туку во форма на разгледување и дискусија околу буџетот на заедницата и предлози за одредени подобрувања.

Притоа, учеството на граѓаните во ПБ во голема мера зависи од формата на процесот. Најголем одсив на граѓаните се постигнува во случај кога процесот е отворен за сите граѓани, вклучително и ранливите граѓани (неексклузивна форма) и кога се одлучува за приоритети на заедницата и за распределба на средства (силна форма, наместо консултативна). Од друга страна, пак, кога ПБ се применува во мека, консултантска форма, како што се на пример т.н. отворени средби на градоначалник во месните заедници, се јавуваат проблеми кои ја ограничуваат волјата на граѓаните за учество. Најчест проблем е „селективно слушање“ на идеите на граѓаните од иста политичка припадност, а занемарување на другите идеи, потоа запоставување на социјалните цели и ранливите граѓани итн.

3.2. Историски развој

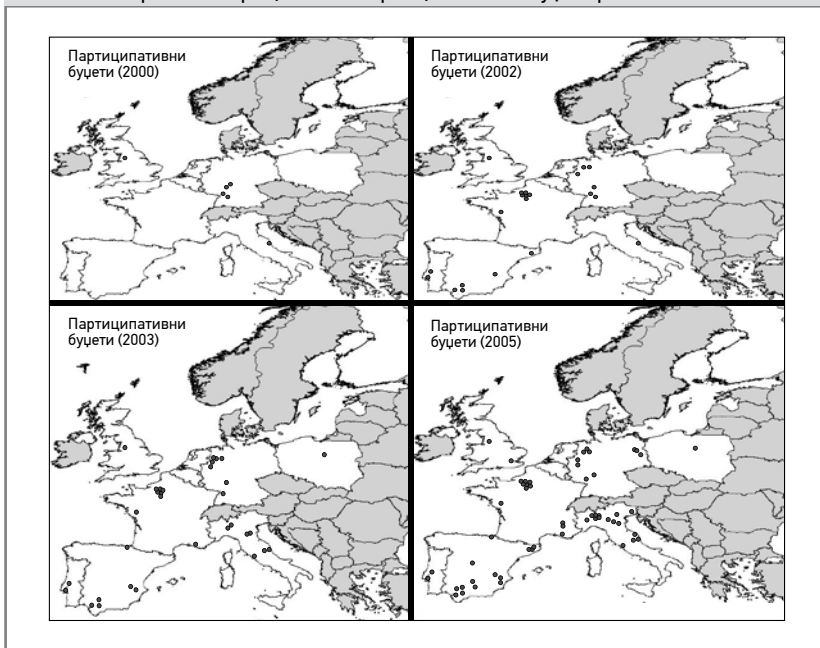
Партиципативното буџетирање за прв пат е воведено во 1989 г. во Бразил, со победа на прогресивна партија со платформа за демократско учество и инверзија на приоритетите за расходи од расходи во полза на богатите граѓани, кон расходи во интерес на сиромашните и ранливи граѓани. Градот Порто Алегре денес се смета за лидер во демократската транспарентност и одговорност на локалните заедници.

Развојот на ПБ во основа претставува експериментирање со форми на процесот, од презентација на предлог-буџетот пред граѓаните, сè до вклучување на граѓаните во избор на приоритетни проекти и финансирање на истите.

Поради успешноста и постигнатите резултати во Бразил (потврдени од Светска банка и УН-Хабитат), ПБ брзо се прошири во Латинска Америка, како на пример во: Аргентина, Уругвај, Перу, Колумбија, Чиле итн. ПБ се применува и во повеќе африкански земји, во различ-

на форма и во соседна Албанија. Слично, развиените земји членки на ОЕЦД (Организација за економска соработка и развој), се придржуваат кон т.н. принципи за информирање, консултации и активно учество на граѓаните со цел создавање отворено и инклузивно владеење. Овие принципи се подготвени од страна на ОЕЦД (види OECD, 2001) и секоја година се надгледува прогресот на земјите кон исполнување на наведените принципи.

Слика 7. Ширење на процесот на партиципативно буџетирање



3.3. Како се одвива процесот на ПБ?

ПБ е процес кој се состои од повеќе фази и е повторуван секоја година. Учесници во процесот се локалната власт и градоначалникот, граѓаните (со посебна грижа да се обезбеди учество на ранливите категории на население како сиромашни граѓани, жени и млади), граѓанските организации, деловната заедница. Сите тие учествуваат доброволно. Иако процесот се разликува од заедница до заедница, односно се приспособува на локалните услови (број на граѓани, степен на развиеност на заедницата, развиеност на граѓански сектор, волја на градоначалникот итн.), сепак, во најголем број случаи ПБ се одвива во следните фази (слика 8):

Слика 8. Фази на процесот на партиципативно буџетирање.



- **Подготвителни сесии** - Во текот на подготвителните сесии се разгледува буџетот од претходната година, планот за следната година (подготвен од администрацијата на заедницата и градоначалникот) и се дискутира за приоритетите за следната година. Важни предуслови за успешност на оваа фаза на процесот се: а) да е обезбедено поголемо учество на граѓаните; б) дискусијата е плодна само доколку граѓаните го „разбираат“ буџетот (буџетска „писменост“); в) градоначалникот и администрацијата да се транспарентни и подготвени да ги поделат информациите за буџетот со граѓаните. Оваа фаза се одвива на пониско локално ниво, на пример на ниво на месна заедница. Во некои заедници на оваа фаза ѝ претходат обуки за градење на капацитетот на граѓаните, за буџетот, буџетскиот процес, јавни набавки и слично;

- **Пленарни сесии** – во оваа фаза од процесот се дефинираат тематски приоритети/развојни приоритети (пример, здравство, образование, инфраструктура, младина итн.) и потоа се гласа за приоритетите. Врз основа на приоритетите се дефинираат и проекти, на пример изградба на детско игралиште и слично. Потоа се избираат и делегати (1-2) кои ќе ги претставуваат интересите на потесната (во овој случај, месната) заедница на ниво на општина;
- **Форум на делегати** – Форумот на делегати го сочинуваат избраните делегати и претставници од локалната власт. Делегатите дискутираат за предлог-буџетот, ги посетуваат сите места на кои би се реализирале потенцијалните проекти и ги рангираат проектите според приоритети, сега на општинско ниво;
- **Совет за ПБ или совет за буџет** – Советот најчесто се состои од ист број делегати и претставници на локалната администрација. Изборот на проекти на ова ниво се врши според однапред утврдена и транспарентна формула за распределба на расположливите средства на одделните (месни) заедници. Според оваа формула (најчесто наречена Индекс на квалитетот на животот), заедниците кои се посиромашни, кои имаат повеќе население и помалку развиена инфраструктура добиваат повеќе средства (социјална димензија). Врз основа на формулата, се избираат проекти кои ќе се финансираат, се подготвува техничка документација, се хармонизира планот за инвестиции со администрацијата и предлог-буџетот на општината се испраќа до советот на општината на одобрување.

ПБ не завршува во оваа фаза, туку тоа е процес кој трае низ целата година. Така, процесот продолжува со следење (мониторинг) на извршувањето на проектите од страна на комитет за надгледување (го избира Советот за ПБ/буџет), редовни средби на советот за ПБ/буџет итн. На почетокот на наредната година, повторно се организираат подготвителни сесии и така процесот се одвива континуирано.

3.4. Која е користа од примената на ПБ?

Досегашните искуства со примена на ПБ покажуваат дека ПБ дава различни резултати, зависно од моделот кој е применет, како и од периодот на примена на ПБ. Резултатите, односно аргументите за воведување на ПБ, може да се класифицираат во неколку категории (Abers, 2000; Wampler, 2000):

- **Добро управување** – процесот на партиципативно буџетирање кој претпоставува директно учество на граѓаните во донесувањето одлуки ја минимизира моќта на нечесните политичари и ги прекинува воспоставените односи патрон-клиент (клиентелизам). Со воспоставување механизми на надгледување на резултатите, како и со јавните расправи за буџетот, се зголемува транспарентноста и отчетноста на локалната власт и градоначалникот. Сето ова води кон намалување на корупцијата;
- **Општествена одговорност** - ПБ се смета за ефективен механизам за општествена одговорност кој ги поттикнува барањата на граѓаните за добро управување (World Bank, 2006). ПБ е еден од можните пристапи кон градење одговорност базиран на граѓанско учество, во кој обичните граѓани и/или граѓанските здруженија директно или индиректно учествуваат во остварувањето на одговорноста. Со тоа се намалуваат можностите за „манипулација“ на граѓаните, спроведување проекти само во периодот пред избори итн.;
- **Постигнати резултати** – можноста граѓаните сами да одлучуваат за тоа како се трошат нивните пари (платените даноци) ги поттикнува да ги подмируваат своите обврски кон заедницата во форма на локални даноци и такси. Така, на пример, во Бразил за 6 години приходите на локалните заедници се зголемиле за 50%;
- **Социјална еднаквост** – бидејќи распределбата на средствата за финансирање на приоритетните проекти се утврдува врз основа на формула кој им дава поголема тежина на посиромашните заедници, ПБ ја подобрува социјалната еднаквост и им помага повеќе на оние заедници на кои навистина им е потребна помош. Со тоа, ПБ ја надополнува редистрибутивната функција на буџетот/владата (види во делот 1.2.2.);

- **Подобрување на условите за живеење** - во заедниците во кои се применува ПБ постигнато е подобрување на условите за живеење, на пример, изградба на канализациски систем, пешачки патеки, детски игралишта итн., и тоа токму во насока или според потребите на локалната заедница;
- **Зголемување на „моќта“/гласот на граѓаните** (empowerment) – ПБ е карактеризиран како процес на зголемување на *контролата* на граѓаните над државата и давање „моќ“ на традиционално исклучените групи да носат одлуки. Покрај тоа, процесот ги зближува граѓаните, градоначалникот и администрацијата и ја прави нивната соработка поквалитетна.

Токму поради сите овие резултати, ПБ за релативно кусо период не се прошири само во Латинска Америка, туку и во многу европски земји.

3.5. Кои се основните предуслови за примена на ПБ?

Воведувањето на партиципативното буџетирање во една заедница е условено од одредени предуслови кои можат да се групираат во две групи:

- **чинители и окружување; и**
- **расположливи средства.**

Во рамките на **чинители и окружување** спаѓаат следните елементи:

- да постои прогресивна локална влада која најчесто е поддржана од општествените движења и организации и граѓанскиот сектор;
- градоначалник, кој е подготвен да го воведо овој пристап, наречен градоначалник-шампион и кој нема единствена цел да опстои еден мандат, туку размислува и се грижи за својата заедница и своите избирачи на долг рок;
- неопходно е активно учество на граѓаните во дискусиите, селекција на приоритети и проекти, како и нивна поддршка на реформските напори и, воопшто, политиките на локалната самоуправа;

- развиен граѓански сектор - најголем успех со ПБ е постигнат во општини со претходно развиен и организиран граѓански сектор кој игра улога и на советник и дава поддршка на учесниците (публикување билтени за ПБ, информации за буџетот, анализи, надгледување). Иако граѓанскиот сектор не учествува директно во ПБ, тој има клучна улога во иницирање на процесот, мобилизирање на граѓаните, особено ранливите категории.

Дел од окружувањето неопходно за примена на ПБ е и воспоставувањето правила на игра. Правилата најчесто се дефинираат од страна на градоначалникот (локалната администрација) во соработка со граѓаните. Учесниците во процесот мора добро да ги знаат и да ги одобрат правилата и секоја промена на истите. Правила се утврдуваат во однос на времетраење на состаноците, поделба на заедницата на помали единици, задолжителна посета на сите проекти пред гласањето итн.

Во однос на **расположливите средства** како предуслов за примена на ПБ, прашањето е колкав дел од расходите на општината се дискрециски и можат да бидат предмет на одлучување на граѓаните? Секако, доколку повеќе средства се достапни за ПБ (проекти), граѓаните имаат поголем интерес за учество, бидејќи просторот за нивно влијание и одлучување е поголем. Иако ПБ има пошироко влијание врз буџетот на општината (врз квалитетот, преку јавни дискусии, врз приходите преку поттикнување на плаќање даноци), сепак примарниот фокус е врз расположливите средства за јавни инвестиции. Практиката покажува дека „добро или доволно“ ниво на средства е 10-15 % од вкупниот буџет на заедницата. Во спротивно, подобро е ПБ да се организира во форма на општа дискусија за буџетот, даноците и ефикасноста.

3.6. Зошто сите учествуваат (доброволно) во процесот?

Политичките и социјалните чинители се водени од различни мотиви:

1. Локалната самоуправа

- да обезбеди поддршка – транспарентноста, отчетноста и директната демократија создаваат подобар имиџ и кредибилитет;
- да обезбеди поголема социјална еднаквост – преку формулите за распределба на средствата кои ги фаворизираат посиромашните краеве, се зголемува социјалната еднаквост;
- да поттикне учење на граѓаните што ја зголемува нивната социјална и општествена свест итн.

2. Граѓаните

- да имаат подобар пристап до процесот на одлучување и носење на одлуки кои влијаат врз нивниот живот (особено ако резултатите се мерливи);
- да имаат пристап до информации (за буџетот, надлежностите на локалната власт, за процесот на донесување одлуки);
- да имаат можност самите да го „уредат соседството“.

3. Граѓански организации

- ПБ е механизам преку кој граѓанските организации (ГО) работат со граѓаните и власта за решавање на социјалните проблеми во заедницата;
- ГО се осигуруваат дека владата работи за доброто и во интерес на граѓаните.

4. Деловна заедница

- главно го поддржува процесот бидејќи програмите на ПБ промовираат транспарентност и ја намалуваат корупцијата;
- подобрување на системот на јавни набавки;
- деловната заедница директно се вклучува кога ќе оцени дека процесот е позитивен.

3.7. Кои се ограничувањата на партиципативното буџетирање?

Практиката и литературата идентификуваат неколку ограничувања на пристапот (Wampler, 2000), кои сепак зависат од формата на ПБ:

- заради потребата за мерлив резултат, ПБ најчесто е фокусиран на јавни работи/проекти, така што не се случува процесот на „учење“ на граѓаните;
- процесот во голема мера зависи од локалната власт (организација, информирање, спроведување), па оттука потребна е волја и поддршка на градоначалникот. Досега се регистрирани и лоши искуства со бојкот на „непријателски“ граѓани и селективно „слушање“;
- граѓаните се фокусираат на краткорочни планови и проекти, со кои се исполнуваат социјалните цели, меѓутоа тоа често се прави за сметка на економска оправданост на проектите (пример, дали заедницата ќе има доволно средства да го одржува она што е изградено како детско игралиште, дом на култура и слично);
- слично, фокус се става на локални проблеми и прашања при што се занемарува општата економско-социјална состојба во земјата;
- постои опасност од манипулација на ПБ, како што е користење на ПБ за постигнување сопствени политички цели, криење клучни (буџетски) информации, ослабнување на комитетите за надгледување на имплементацијата итн.;
- борбата помеѓу „директна“ наспроти „претставничка“ демократија – зошто да се контролираат оние кои се избрани од народот (преку директно учество на граѓаните во одлучувањето) кога тие би требало да ги претставуваат интересите на народот?

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Целта на деловите 1 и 2 од овој прирачник е зголемување на капацитетот на граѓаните за разбирање на буџетот и буџетскиот процес, општо и во Република Македонија. Познавањата од буџетската сфера ќе ги зголеми барањата на граѓаните за отчетност и транспарентност на носителите на буџетскиот процес, на централно и на локално ниво, што би довело до подобро практикување на доброто управување. Потоа, во делот 3 беше анализиран процесот на партиципативно буџетирање кој оди чекор понапред и им дава на граѓаните можност за учество во одлучувањето за распределба на јавните расходи.

Примената на партиципативното буџетирање во Република Македонија е во зародиш, а најчесто се одвива во форма на буџетски форуми (види повеќе на www.fogumivozaednicata.com.mk). Буџетските форуми досега се применети во 16 општини, како граѓанска платформа за структурирани дискусии и предлози за распределба на буџетските средства во општината, базирана на посеопфатно граѓанско учество. Како цели на оваа програма се наведени:

- 1. граѓаните да го подобрат сопствениот живот, со сопствени идеи и учество; и**
- 2. администрацијата да развие партиципативно и одговорно локално владеење на кое ќе му се верува.**

Поаѓајќи токму од практикувањето на буџетските форуми на локално ниво, како и искуствата во други земји од партиципативното буџетирање, се наметнува потреба и за дефинирање рамка за граѓанска партиципација во буџетскиот процес на централно ниво, како наредна фаза во досега спроведените активности.

ПОИМНИК



Буџет – Буџет е годишен план на јавните приходи и расходи.

Буџетски дефицит – Буџетското салдо е во дефицит кога буџетските расходи се поголеми од буџетските приходи и во тој случај владата треба да најде извор за финансирање на истиот.

Буџетско салдо – Разлика помеѓу прибраните јавни (буџетски) приходи и остварените јавни (буџетски) расходи.

Буџетски суфицит – Состојба на буџетското салдо кога јавните расходи се пониски од јавните приходи. Остварениот суфицит може да се искористи за намалување на јавниот долг.

Јавни приходи – Средства кои ги прибира владата од економските агенти (физички лица и фирми) во форма на даноци, придонеси за социјално осигурување и неоданочени приходи.

Јавни расходи – Трошење на јавните приходи заради финансирање на активностите на владата.

Фискална политика - Употреба на јавните приходи и расходи за дејствување врз макроекономските агрегати, односно вкупната економска активност.

Јавен долг - Разлика меѓу кумулираниот буџетски дефицит и кумулираниот буџетски суфицит во претходните години.

Партиципативно буџетирање - Процес на донесување одлуки во заедницата (одредено ниво на избрана власт/тела), преку кој граѓаните (непосредно) даваат предлози и преговараат за распределбата на јавните средства.

Ребаланс на буџет - Кога планираните расходи и/или приходи во буџетот не се остваруваат според планот се подготвуваат измени и дополнувања на буџетот познати како ребаланс на буџетот. Истите ги донесува законодавната власт (Собранието на РМ).

Редистрибутивна функција на буџетот/владата - да го распредели националниот доход од оние кои имаат поголеми примања кон специфични, ранливи категории на население или општ, јавен интерес).

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА



Abers, R. N. (2000) *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rynner.

Ackerman, J. M. (2005) *Human Rights and Social Accountability*. World Bank, Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No. 86.

Dallyn, S. (2008) World Bank Participatory Budgeting Pilots in Albania: "Empowerment" in Practice?. Paper presented at the *3rd International Conference in Interpretive Policy Analysis*, Centre for Theoretical Studies in the Humanities and Social Sciences, 19-21 June, 2008 University of Essex, UK.

Фити, Т. (2004) *Макроекономија. Скопје: Универзитет „Свети Кирил и методиј“, Економски факултет - Скопје.*

Неновски, Т. (2008) *Структура на јавните финансии во Република Македонија*. Охрид: Институт за економски стратегии и меѓународни односи.

OECD (2001) *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*. OECD: OECD Public Management Policy Brief, No. 10.

PB Unit (2008) *Participatory Budgeting: Values, Principles & Standards*. UK: Church Action on Poverty.

Wampler, B. (2007) *A Guide to Participatory Budgeting* by Brian Wampler.

<http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents>

World Bank, Social Development Team, Europe and Central Asia Region (2006) *Participatory Budgeting, Toolkit for Local Governments in Albania*. Washington D.C.: World Bank.

КОРИСТЕНИ ВЕБ-СТРАНИЦИ



www.finance.gov.mk

(податоци за буџетот и законска регулатива од областа)

www.participatorybudgeting.org.uk

