

СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ЈАВНИ РАСХОДИ И ФИНАНСИСКА ОТЧЕТНОСТ (ПЕФА)

ИЗВЕШТАЈ ОД ПРОЦЕНКАТА / Мај 2022. година



Содржината на овој документ претставува технички совет од вработените во Меѓународниот монетарен фонд за властите на Република Северна Македонија („корисник на РК“) како одговор на нивното барање за техничка помош. Овој документ (во целина или делумно) или негово резиме може да биде обелоденет од ММФ на извршниот директор на ММФ за Република Северна Македонија, на други извршни директори во ММФ и нивни вработени како и на други агенции или органи на корисникот на ЦД, а по нивно барање, на вработени во Светска банка и на други даватели на техничка помош и донатори што имаат легитимен интерес, освен ако корисникот на РК изрично не се противи на таквото обелоденување (види Оперативни насоки за објавување на информации за развој на капацитетите—<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2022/English/PPEA2022018.ashx>).

Објавувањето или обелоденувањето на овој извештај (во целина или делумно) на субјекти надвор од ММФ, освен агенции и органи на корисникот на РК, вработени во Светска банка, други даватели на техничка помош и донатори што имаат легитимен интерес ќе биде предмет на изрична согласност од корисникот на РК и на Секторот за фискални работи во ММФ.

© 2022 Светска банка
1818 H Street NW, Вашингтон ДЦ 20433
Телефон: 202-473-1000; интернет:www.worldbank.org

Некои права се задржани

Ова дело е производ на персоналот на Светска банка. Наодите, толкувањата и заклучоците изразени во овој документ не ги одразуваат нужно ставовите на извршните директори на Светската банка или на владите што тие ги претставуваат. Светска банка не гарантира за точноста на податоците вклучени во овој документ. Границите, боите, деноминациите и другите информации прикажани на која било карта во ова дело не имплицираат никакво расудување од страна на Светската банка во врска со правниот статус на која било територија или одобрувањето или прифаќањето на таквите граници.

Права и дозволи

Материјалот во ова дело е предмет на авторски права. Бидејќи Светска банка го поттикнува ширењето на своето знаење, ова дело може да се репродуцира, во целост или делумно, за некомерцијални цели, сè додека е дадена целосна атрибуција на ова дело.

Атрибуција— Ве молиме наведете го делото на следниов начин: „Светска банка. {ГОДИНА НА ИЗДАВАЊЕ}. {НАСЛОВ}. © Светска банка“.

Сите прашања за правата и лиценците, вклучувајќи ги и супсидијарните права, треба да се упатат до “Публикации на Светската банка”, Групација на Светска банка, 1818 H Street NW, Вашингтон, ДЦ 20433, САД; факс: 202-522-2625; е-пошта: pubrights@worldbank.org.



Република Северна Македонија

**Извештај од проценката на успешноста на јавните расходи и
финансиската отчетност (ПЕФА)**

Секретаријатот на ПЕФА потврдува дека овој извештај ги задоволува условите за осигурување на квалитетот на ПЕФА и му е доделена **ПОТВРДА НА ПЕФА ('PEFA CHECK')**.

Секретаријат на ПЕФА

18 март 2022 година

ПОТВРДА НА ПЕФА, УПРАВУВАЊЕ СО ПРОЦЕНКАТА И ОСИГУРУВАЊЕ КВАЛИТЕТ

Организација на управувањето со проценката ПЕФА

- Надзорен тим: Сузана Пенева, државен советник, Министерство за финансии (МФ); Ана Наневска, раководител на одделение; МФ; Медиха Агарм виш специјалист за јавен сектор во Светска банка (СБ); Јасемин Хуркан, виш економист во Меѓународниот монетарен фонд (ММФ)
- Раководител на проценката: Роби Сендерович (раководител на пракса, Светска пракса за управување, СБ); Ксавиер Раме, (виш економист, ММФ ФАД)
- Водач на тимот за проценка и членови на тимот: Александар Црномарковиќ (виш специјалист за финансиско управување, ководач на тимот, СБ); Сузан Флин (ководач на тимот, регионален советник за финансиско управување, ММФ); Нино Челишвили (советник за техничка помош, ММФ); Бојан Погачар (регионален советник за финансиско управување, ММФ); Нихад Накаш (консултант за УЈФ, СБ); Дејвид Гентри (експерт за УЈФ, ММФ); Зоран Скопљак (специјалист за јавен сектор, СБ); Симона Ковачевска Стефанова (локален економист, ММФ); Зохра Фарук (виш специјалист за финансиско управување, СБ); Антонија Вјачка (специјалист за набавки, СБ).

Ревизија на белешката за концептот

- Датум на ревидираната нацрт белешка за концептот: 7 април 2021 година
Повикани ревиденти: Сузана Пенева, државен советник, Министерство за финансии (МФ); Ана Наневска, раководител на одделение; МФ; Јасемин Хуркан, виш економист во ММФ; Патрик Тете, виш специјалист за финансиско управување; Светска банка (СБ); Секретаријатот на ПЕФА
- Ревиденти што дале коментари: Сузана Пенева, државен советник, Министерство за финансии (МФ); Ана Наневска, раководител на одделение; МФ; Јасемин Хуркан, виш економист во ММФ; Патрик Тете, виш специјалист за финансиско управување; Светска банка (СБ); Секретаријатот на ПЕФА
- Датум(и) на конечната белешка за концептот: 28 април 2021 година.

Ревизија на извештајот од проценката

- Датум(и) на ревидираниот (ревидираните) нацрт извештај (извештаи): 28 ноември 2021 година
- Повикани ревиденти: Сузана Пенева, државен советник, Министерство за финансии (МФ); Ана Наневска, раководител на одделение; МФ; Јасемин Хуркан, виш економист во ММФ; Патрик Тете, виш специјалист за финансиско управување; Светска банка (СБ); Тони Бенет, консултант, СЕКО; Секретаријат на ПЕФА
- Ревиденти што дале коментари: Сузана Пенева, државен советник, Министерство за финансии (МФ); Ана Наневска, раководител на одделение; МФ; Јасемин Хуркан, виш економист во ММФ; Патрик Тете, виш специјалист за финансиско управување; Светска банка (СБ); Тони Бенет, консултант, СЕКО; Секретаријатот на ПЕФА

Методологија

Проценката целосно ги следење насоките издадени од Секретаријатот на ПЕФА (достапни на www.refa.org). Тимот што ја направи проценката користеше повеќе методолошки насоки и алатки развиени од Секретаријатот на ПЕФА, вклучувајќи ги и Прирачниците на ПЕФА.¹

Вид на проценка. Проценката е втора последователна национална проценка на ПЕФА во Северна Македонија, финансирана од проектот на ММФ, „Администрација на приходи и управување со јавните финансии во Југоисточна Европа“² и од тековната ТП на Светска банка за „Поддршка на проектирањето на информатичкиот систем на Управата за јавни приходи“ со придонес на Владата на Северна Македонија во натура. Претходната проценка е спроведена од проект за техничка помош финансиран од ЕУ со користење на Рамката за ПЕФА од 2011 година. Проценката во 2021 година е надворешно спроведена од Светска банка и ММФ во согласност со Рамката за ПЕФА од 2016 година. Со проценката се следеа промените од претходната проценка спроведена во 2015 година, променувајќи одделни насоки за проценка на успешноста на промените на УЈФ користејќи различни верзии на Рамката за ПЕФА.

Број на користени показатели. Во проценката се применети сите 31 показатели на ПЕФА во седум столба на УЈФ.

Време на проценката: Проценката почна во април 2021 година со обука за Методологијата за ПЕФА спроведена од Секретаријатот на 21 април. По обуката следеше главната мисија за прибирање податоци која се спроведе од 22 април до 21 мај 2021 година. Од мај до јули 2021 година, тимот што ја направи проценката се фокусираше на изготвувањето на нацрт извештајот за ПЕФА, заедно со дополнителни барања за податоци од властите и дополнителни состаноци за да се пополнат сите јазови во информациите. Врз основа на првиот нацрт, продолжија дискусиите со властите за прелиминарните наоди за да се добијат следните изданија на извештајот. Конечните наоди од проценката беа координирани со тимот на ОЕЦД СИГМА кој ја спроведува паралелната процена на Принципите на јавната администрација. Извештајот потоа беше предмет на ревизија заради добивање Потврда на ПЕФА (PEFA Check) и превод на македонски јазик. Испорачан е во јануари 2022 година со логото „Потврда на ПЕФА“ (PEFA Check), на англиски и на македонски јазик и е објавен на интернет страниците на Секретаријатот на ПЕФА, на ММФ, на Светска банка и на Министерството за финансии на Република Северна Македонија.

Опфатени години: Со проценката се опфатени 2018, 2019 и 2020 година како последни три завршени фискални години. Овој период се однесува на сите показатели што го опфаќаат „трите последни завршени фискални години“, а 2020 е „последната завршена фискална година“ на која се однесуваат повеќе димензии.

Пресечна точка: Пресечната точка на проценката е 30 јуни 2021 година, согласно Белешката за концептот на проценката. Таа се користеше за информациите што се прибрани и проценети и во однос на околностите „во времето на проценката“, релевантни за некои димензии.

Опфат: Со проценката е опфатена централната власт: Во Делот 1 (табела 1.1) од извештајот се презентира структурата на владините единки. Други субјекти на централната власт опфатени со проценката се фондовите за социјално осигурување (3 институционални единки, имено Фондот за здравствено осигурување, Агенцијата за вработување, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување) и други вонбуџетски единки (дефинирани во делот 1.1). Освен за ПИ-6, кој е конечен, проценката на различните аспекти на успешноста на вонбуџетските единки се базира

¹ За подготвување на Извештајот од ПЕФА во однос на содржината и формата се користеше ревидираниот том 3 (второ издание, пилот проект во 2020 година).

² Со финансиска поддршка од ЕК и СЕКО.

на репрезентативен примерок на вонбуџетските единици за показатели со опфат а ЦВ, имајќи ги предвид нивниот број и видови на правни, организациски и управувачки аранжмани. Со проценката се опфаќа поднациооналното ниво и јавните корпорации до нивото што е пропишано со Рамката на ПЕФА од 2016 година, односно се проценуваат фискалните ризици што произлегуваат од работењето на поднационалните власти и јавните претпријатија и проценката на трансферите на поднационално ниво.

Извори на информации: Примарните извори на информации за проценката беа (i) разговорите со релевантни владини функционери и (ii) преглед и анализа на релевантна документација, како што се извештаи на владата, аналитички податоци и други документи подготвени од владата што се релевантни за проценка на показателите на ПЕФА. Тимот што ја направи проценката се консултираше и преку состаноци и релевантни дијагностички и аналитички извештаи изготвени од невладини чинители, вклучувајќи и меѓународни организации и донатори. Целосниот список на институции и лица со кои се одржани состаноци како и на документите и извештаите што се користени е презентираан во Анексот 3 на овој извештај.

Фискална година во земјата: 1 јануари – 31 декември.

Курс: 1 ЕУР = 61,6940 денари; 1 УСД = 50,2353 денари
(среден курс на Народната банка на Република Северна Македонија на 31 декември 2020 година)

Содржина

Методологија.....	1
Скратеници и акроними.....	5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ.....	7
1. КОНТЕКСТОТ НА УЈФ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	14
2. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА УСПЕШНОСТА НА УЈФ	27
СТОЛБ ЕДЕН: СИГУРНОСТ НА БУЏЕТОТ	27
ПИ-1. Остварување на збирните расходи.....	27
ПИ-2. Остварување на составот на расходите.....	28
ПИ-3. Остварување на приходите	29
СТОЛБ ДВА: ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ	31
ПИ-4. Буџетска класификација	32
ПИ-5. Буџетска документација	33
ПИ-6. Работење на централните власти надвор од финансиските извештаи.....	36
ПИ-7. Трансфери до пониските нивоа на власти	39
ПИ-8. Информации за успешноста на извршувањето на услугите.....	41
ПИ-9. Пристап на јавноста до фискални информации	45
СТОЛБ III УПРАВУВАЊЕ СО СРЕДСТВАТА И ОБВРСКИТЕ.....	47
ПИ-10. Известување за фискалниот ризик	47
ПИ-11. Управување со јавните инвестиции.....	55
ПИ-12. Управување со јавните средства.....	61
ПИ-13. Управување со долгот.....	65
СТОЛБ IV. ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА И БУЏЕТИРАЊЕ БАЗИРАНО НА ПОЛИТИКИ	69
ПИ-14. Макроекономско и фискално предвидување	70
ПИ-15. Фискална стратегија	72
ПИ-16. Среднорочна перспектива на буџетирањето на расходите	75
ПИ-17. Процесот на подготвување на буџетот	78
ПИ-18. Законодавна контрола на буџетите.....	81
СТОЛБ V. ПРЕДВИДЛИВОСТ И КОНТРОЛА НА ИЗВРШУВАЊЕТО НА БУЏЕТОТ	86
ПИ-19. Администрација на приходите.....	87
ПИ-20. Сметководство на приходите	93
ПИ-21. Предвидливост на распоредувањето на ресурсите во текот на годината.....	94
ПИ-22. Заостанати обврски за расходи.....	97
ПИ-23. Контрола на плати.....	100
ПИ-24. Набавки	104
ПИ-25. Внатрешна контрола на расходите што не се плати	110
ПИ-26. Внатрешна ревизија	113
СТОЛБ VI. СМЕТКОВОДСТВО И ИЗВЕСТУВАЊЕ	118
ПИ-27. Интегритет на финансиските податоци.....	119
ПИ-28. Буџетски извештаи во текот на годината	121
ПИ-29. Годишни финансиски извештаи.....	124
СТОЛБ VII. НАДВОРЕШНА КОНТРОЛА И РЕВИЗИЈА.....	127
ПИ-30. Надворешна ревизија	127
ПИ-31. Контрола на ревизорските извештаи од страна на законодавната власт.....	132

3. СЕВКУПНА АНАЛИЗА НА СИСТЕМИТЕ ЗА УЈФ	134
3.1. СИЛНИ СТРАНИ И СЛАБОСТИ НА УЈФ	134
3.2. ЕФЕКТИВНОСТ НА РАМКАТА ЗА ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА.....	137
3.3. ПРОМЕНИ ВО ОДНОС НА УСПЕШНОСТА ОД ПРОЦЕНКАТА ВО 2015 ГОДИНА.....	138
Анекс 1: 2021 Резиме на показателот на успешност	142
Анекс 2: Резиме на согледувањата на рамката на внатрешната контрола.....	142
Анекс 3: Извори на информации	152
Анекс 4: Резиме за промената на успешноста во 2021година	168
Анекс 5 – Пресметки за ПИ-1, ПИ-2 и ПИ-3 (рамка за 2016 година)	184
Анекс 5а – Пресметки за ПИ-1, ПИ-2 и ПИ-3 (рамка за 2011).....	192

Скратеници и акроними

ГДР	Главен државен ревизор
БЦВ	Буџетска централна власт
БК	Буџетски корисник
ЦУ	Царинска управа
ЦВ	Централна власт
ЦХД	Централно одделение за усогласување
ДД	Данок на добивка
ЦОФОГ	Класификација на функциите на владата
ЦРМУ	Одделение за управување со ризикот на усогласеноста
ДМИС	Информативен систем за управување со долг
ЕК	Европска комисија
ЕО	Економски оператор
ЕСПЕО	Електронски систем за пријавување и евиденција на обврски
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ЕУ	Европска Унија
ПЕР	Програма за економски реформи
СФИ	Сектор за финансиска инспекција
ФС	Фискална стратегија
ФГ	Фискална година
БДП	Бруто домашен производ
ГФСМ	Упатство на владата за финансиска статистика
ГТИ	Општ даночен инспекторат
ВРСМ	Влада на Република Северна Македонија
ФЗО	Фонд за здравствено осигурување
ОВР	Одделение за внатрешна ревизија
ИФРДМД	Сектор за меѓународни односи и управување со долг
ИФРС	Меѓународни стандарди за финансиско известување
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
ИНТОСАИ	Меѓународна организација на врховни ревизорски институции
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
АД	Акционерско друштво
ЕЛС	Единици на локалната самоуправа
ЕЛВ	Единица на локалната власт
ДГДО	Дирекција за големи даночни обврзници
МК	Министерство за култура
МЕ	Министерство за економија
МОН	Министерство за образование и наука
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МКД	Македонски денар
МЛС	Министерство за локална самоуправа

МФ	Министерство за финансии
МТВ	Министерство за транспорт и врски
НБРСМ	Народна банка на Република Северна Македонија
ЗБ	Закон за буџети
СУЈД	Стратегија за управување со јавниот долг
ЈП	Јавно претпријатие
ПЕФА	Јавни расходи и финансиска отчетност
ЈПДП	Јавно претпријатие за државни патишта
УЈФ	Управување со јавни финансии
УЈИ	Управување со јавните инвестиции
ПДД	Персонален данок од доход
БЈН	Биро за јавни набавки
ЗЈН	Закон за јавните набавки
ЈПП	Јавно приватно партнерство
УЈП	Управа за јавни приходи
РСМ	Република Северна Македонија
ДКЖ	Државна комисија за жалби
ДЗР	Државен завод за ревизија
СПП	Единствен редослед на проекти
ПСО	Придонеси за социјално осигурување
ЕТС	Единствена трезорска сметка
ТС	Трезорски систем
ОЈПА	Одделение за јавни претпријатија и агенции
ДДВ	Данок на додадена вредност
СБ	Светска банка

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Цел и управување

Оваа проценка на ПЕФА дава слика на успешноста на системот за УЈФ на земјата заради поддршка на владата во дефинирањето на реформските приоритети за УЈФ. Претходната преоценка е спроведена во 2015 година и поради тоа оваа проценка следи по препорачаниот временски период од една проценка до друга. Исто така, обемот и целите на почнатите и спроведените реформи во меѓувреме прави следењето на системот за УЈФ да биде потребно и да има смисла. Проценката е спроведена од Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка, а Министерството за финансии и другите надлежни институции во земјата се примарни корисници на оваа проценка.

Со проценката се обезбедуваат информации за оценка на спроведувањето на Програмата за реформи на УЈФ 2018-2021 година и за подготвувањето на нова програма за реформи. Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии (ПФМРП) е клучен стратешки документ во областа на управувањето со јавните финансии со кој се опишуваат планираните реформи и се утврдуваат цели и показатели за мерење на резултатите од спроведувањето. Владата заврши со спроведувањето на ПФМРП за периодот 2018-2021 година и во постапка е изготвувањето на новата програма. Спроведени се повеќе реформи во рамките на ПФМРП 2018-2021, но со проценката се утврдени уште области што преостанува да бидат подобро. Проценката има за цел да ја информира владата за успешноста на системот за УЈФ во согласност со методологијата на ПЕФА како и да ги следи промените помеѓу проценката од 2015 година и оваа.

Главни предности и недостатоци на системите за УЈФ во Северна Македонија

Со проценката се утврдени следните главни предности на системот за УЈФ на земјата:

- ✓ **Формулирање, кредибилност и транспарентност на буџетот.** Отстапувањата на извршениот наспроти донесениот буџет се на подносиливо ниво со исклучок на страната на приходите во 2020 година како резултат на пандемијата. Отстапувањето во составот на расходите и на приходите и позначително и опфаќа пренасочувања од буџетот за капитални кон буџетот за тековни расходи заедно со недоволно извршување на буџетот за капитални расходи. Годишните извештаи за буџетот и за извршувањето на буџетот се презентираат во согласност со сите релевантни класификации, односно административна, економска, функционална и програмска класификација додека известувањето во текот на годината не ги опфаќа сите класификации и има тенденција да биде повеќе збирно. Меѓутоа, сеопфатноста на објавената буџетска документација што му се доставува на законодавниот дом би можела да се подобри бидејќи недостасуваат некои клучни елементи како што се буџетот за тековната година, збирните буџетски податоци за приходите и расходите; макроекономските претпоставки, информациите за финансиските средства, буџетското влијание на предлозите за нови политики и проценката на фискалните ризици и даночните расходи. Фискалните информации се транспарентни и ѝ се достапни на јавноста. Трансферите на пониските нивоа на власт се базираат на транспарентен и рамноправен систем базира на правила. Буџетскиот календар е соодветен и генерално се почитува, меѓутоа плафоните определени за буџетските корисници не ги покриваат вкупните расходи за кои се одговорни.
- ✓ **Извршување на буџетот.** Предвидливоста на расположливите средства за извршување на буџетот во текот на годината е робусна и поддржана со соодветно прогнозирање и

следење на паричните текови. Има цврста контрола на фазата на плаќања со што се осигурува дека буџетот се извршува во рамките на одобрените алокации и согласно квартално определените плафони. Расположливата евиденција за расходите укажува на ниско ниво на неплатени достасани обврски. Внатрешната контрола, вклучувајќи ја и контролата на платите е генерално цврста. Јавните набавки се конкурентски, транспарентни со воспоставен соодветен механизам за жалби.

- ✓ **Надворешна ревизија и парламентарна контрола.** Државниот завод за ревизија (ДЗР) е финансиски и организациски независен и спроведува ревизии во согласност со неговиот годишен план за ревизии и со меѓународните стандарди додека бројот на ревидирани субјекти и опфатот со ревизија надвор од задолжителните ревизии е диктиран од капацитетот на институцијата. Сепак, ДЗР секоја година, навремено врши ревизија на извршувањето на централниот буџет (3-4 месеци по приемот на финансиските извештаи, со исклучок на 2020 година поради пандемијата) и го објавува ревизорскиот извештај. Има ефективна реакција на препораките од ревизијата од страна на ревидираните субјекти. Постапките и практиките за разгледување на годишниот буџет од Собранието се соодветни во однос на обемот и навременост, додека контролата на ревизорските извештаи е исто така навремена (во рок од три месеци) и транспарентна иако нема доволно јавна расправа и препораки врз основа на ревизорските извештаи.
- ✓ **Управување со долгот.** Евидентирањето и известувањето за долгот и гаранциите во целина е соодветно и би требало да е на дофат месечното порамнување со доверителите имајќи го предвид целосното ниво на успешност. Министерството за финансии е единствен субјект што е одговорен за одобрување на задолжувањето на властите. Постои тригодишна стратегија за управување со долгот чие спроведување во однос на целите на управувањето со долгот и на показателите се следи јавно се објавува.

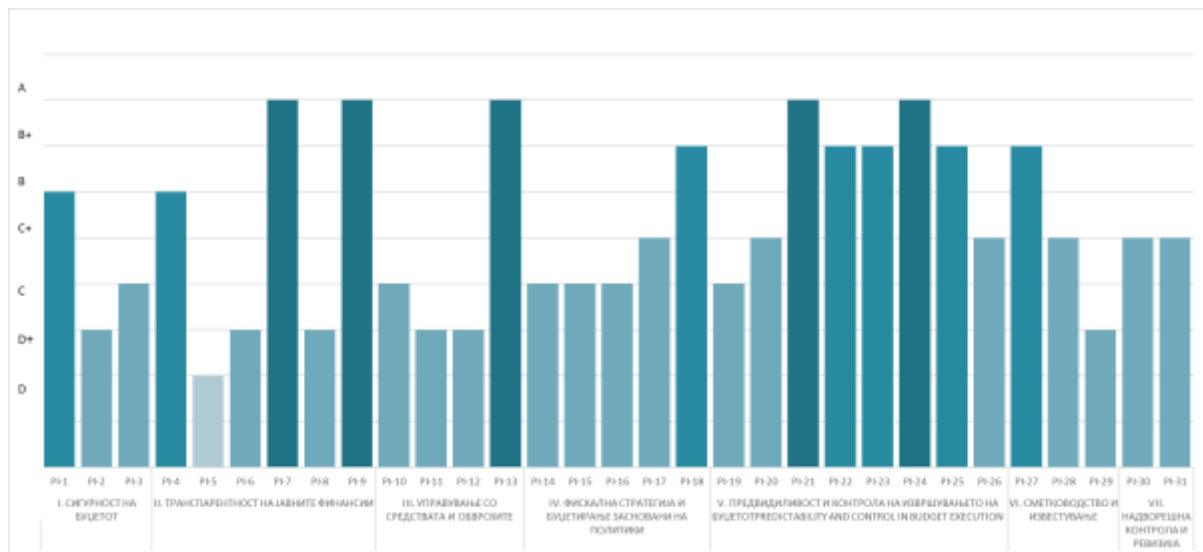
Следните области се оценети како области за континуирани реформи и понатамошно подобрување:

- **Среднорочна перспектива на планирањето и буџетирањето.** Иако документирањето на буџетот опфаќа проценка и плафон на расходите за две години што следат по буџетската година, не се дадени анализа на отстапките од овие проценки и плафони во следниот буџетски циклус и образложенија за нив со што се намалува ефективноста на среднорочните таргети. Усвоена е тригодишна фискална стратегија, меѓутоа таа не опфаќа квантифицирање на фискалните влијанија на предложените политики, образложенија на предложените промени на приходите и расходите во текот на тригодишниот период, ниту пак е дадена информација за напредокот на спроведувањето кон фискалните исходи. Фискалната стратегија опфаќа макроекономски и фискални прогнози на кои им недостасуваат некои клучни елементи како што се проекциите на каматната стапка и образложението на разликите од претходните прогнози.
- **Управување со фискалните ризици, јавните инвестиции и средства.** Овие три области или воопшто не се регулирани или имаат само едноставни механизми за управување бидејќи се во рана фаза на развојот. Овие слабости придонесуваат за потенцијално недоволно оптимално користење и управување со средствата и со нивното влијание. Институционалната поставеност за следење на фискалните ризици е дисперзирана и вклучува само основни задачи и анализа, особено за ризиците поврзани со јавните корпорации и со локалната самоуправа. Нема посебни прописи, насоки или стандардни критериуми за утврдување, проценка, определување на приоритетите и избор на

капиталните инвестиции, освен за надворешно финансирани проекти каде процедурите главно ги наведува финансиерот. Иако постои евиденција на главните категории на финансиски и нефинансиски средства, тие се премногу децентрализирани и фрагментирани за да овозможат дијалог за успешноста на двете портфолија. Податоците се особено фрагментирани за нефинансиските средства, за кои постои загриженост околу нивната точност.

- **Информации и управување со успешноста.** Практиките за буџетирање на програми се недоволно развиени. Иако информациите за програмите и очекуваната успешност се вклучени во буџетот, програмското буџетирање сè уште не е формално усвоено и останува на незрело ниво на развој. Стратешките и годишните планови вклучуваат информации за целите, трошоците, очекуваните резултати и показателите за успешност на програмата. Буџетските корисници подготвуваат полугодишни и годишни извештаи за спроведувањето на програмите и на напредокот кон постигнувањето на целите. Меѓутоа, нема воспоставен механизам за споредба на резултатите со таргетите, додека сигурноста на расположливите податоци е под знак прашање. Сепак, ДЗР ја ревидира успешноста на властите со сè поголем институционален и финансиски опфат.
- **Сметководство и известување.** Објавените извештаи за извршувањето на буџетот во текот на годината се споредливи со одобрениот буџет само на административно и многу збирно ниво на економска класификација. Иако извештаите во текот на годината се навремени и нема материјална загриженост за нивната точност, тие ги бележат расходите само во фазата на плаќање без информации за обврските или долговите. Порталот отворени финансии е подобрување во поглед на транспарентноста на трезорското работење. Годишните финансиски извештаи на владата (завршната сметка) ги опфаќаат само приходите и расходите додека само поединечните буџетски корисници подготвуваат биланси на состојба и презентираат средства и обврски, но тие не се консолидирани. Годишните финансиски извештаи на владата се поднесуваат навремено за надворешна ревизија, меѓутоа не се обелоденети сметководствените стандарди што се користат во нивното подготвување.
- **Администрација на приходите.** Достапни се сеопфатни и ажурирани информации за правата и обврските на приходите, но управувањето со ризикот на приходите, ревизијата и истрагите и нивото на даночни обврски заостанува и покажува слаба успешност. Во однос на сметководството на приходите, навременоста на информациите и преносот на средствата поврзан со наплатата на приходите се соодветни додека би можела да се подобри зачестеноста на порамнувањето на приходните сметки.

Графикон 1. Резултати на показателите на успешност на ПЕФА 2021



Влијание на успешноста на УЈФ врз буџетските и фискалните исходи

Збирна фискална дисциплина. Збирната фискална дисциплина има за цел да се усогласи нивото на приходи и на расходи без создавање значителни фискални дефицити што би можеле да ја загорзат фискалната одржливост и да се управува со трошењето во рамките на расположливиот фискален простор. Во однос на управувањето со расходите, извршувањето на буџетот е добро што придонесува за целокупната буџетска дисциплина. Отстапувањата помеѓу извршувањето на буџетот и одобриениот буџет на страната на расходите се ниски до умерени. Иако има вградени строги контроли во системот за извршување на буџетот во фазата на плаќање што дозволува трошење кај буџетските корисници само во рамките на одобрените буџетски алокации, сепак нема воспоставено механизам што ги спречува буџетските корисници да преземаат договорни обврски што ги надминуваат годишните и среднорочните алокации и проценки. Фискалните информации се транспарентни и јавно достапни и целокупната релевантна буџетска класификација е на место. Како што беше погоре кажано, документацијата на Буџетот не ги опфаќа целосно сите потребни елементи.

На страната на приходите, администрација на приходите се соочува со предизвици кај управувањето со ризиците, даночната контрола и даночните долгови. Отстапувањето на извршените наспроти буџетираните приходи беше скромни седум проценти во 2018 и 2019 година, а позначително отстапување од 16 проценти имаше во 2020 година како последица на пандемијата.

Среднорочните перспективи на планирањето и буџетирањето и на програмскиот буџет се доста формални и провизорни и би можеле да бидат штетни за фискалната дисциплина и да презентираат предизвици ако се воведо фискалното правило како што се предвидено со Нацрт законот за буџети. Тоа се однесува и на доста базичното следење на фискалниот ризик.

Стратешко алоцирање на ресурсите. Алоцирањето на ресурсите во согласност со стратешките приоритети придонесува за максимизирање на влијанието на јавните трошења за ефикасен јавен сектор и економски раст. Министерствата усвојуваат среднорочни планови со трошоци и тие документи може да се поврзат со буџетот. Меѓутоа, среднорочните таргети не се обврзувачки и отстапувањата од претходните проценки и цели не се анализираат соодветно. Управувањето со успешноста и мерењето на резултатите се основни што го ограничува буџетирањето врз основа на успешноста и максимизирањето на неговото позитивно долгорочно влијание. Тоа е главно бидејќи не е формално воведено програмското буџетирање

иако некои негови елементи се применуваат во практиката. Буџетските корисници даваат информации за програмите и за очекуваната успешност, меѓутоа, не постои воспоставен систем за мерење на постигнатите резултати во однос на плановите, а квалитетот на обезбедените информации за успешноста не е сигурен.

Доста кредибилен буџет и солидното извршување на буџетот поволно влијаат врз стратешкото користење на средствата. Управувањето со набавките има доста високи резултати што придонесува кон извршувањето на стратешките алокации.

Слабиот систем за управување со јавните инвестиции има негативно влијание врз стратешкото алоцирање на ресурсите имајќи предвид дека е критичен изборот на капитални проекти со стратешко значење. Немањето ефективен систем за управување со фискалните ризици може да резултира со непланирани побарувања од буџетот ако се материјализираат фискалните ризици што го стеснува фискалниот простор за стратешки алокации.

Ефикасно извршување на услугите. Разумно кредибилниот буџет овозможува спроведување на расходи за извршување на услуги иако големите измени во составот на расходите може да претставуваат ризик за реалокација на средствата за извршување на услугите кон други расходни категории, особено од капиталните инвестиции кон тековните расходи што помалку го поттикнуваат растот. Иако информациите за наплатата на приходите се навремени и точни, акумулирањето на даночни долгови може да претставува ризик да не се оствари доволно ниво на приходи за спроведување на програмите извршување на услуги. Транспарентните фискални информации и сигурните извештаи за извршувањето на буџетот го олеснуваат соодветното следење на програмите за извршување на услугите. Солидниот систем за извршување и контрола на буџетот дава добра основа за извршување на буџетските алокации наменети за соодветно извршување на услугите. Информацискиот систем на МФ со кој се поддржува регистрирањето на долговите дава одредена сигурност дека средствата алоцирани за извршување на услуги нема а бидат предмет на ад-хок пренасочување за исплата на достасани обврски од претходни периоди.

Слабото програмско буџетирање и управување со успешноста ја спречуваат соодветната анализа на ефикасноста на извршувањето на услугите. Соодветното мерење на постигнатите резултати, клучните показатели за успешноста, резултатите и исходите за секоја буџетска програма би биле од голема корист за информирање на алоцирањето на средствата и за поефикасното извршување на услугите на среден до долг рок. И постојниот недостаток на ефективни системи за управување со јавните инвестиции и со јавните средства може да биде штетен за осигурувањето соодветна инфраструктура за различните сектори што извршуваат услуги како што се здравството, образованието, транспортот, електричната енергија и водоснабдувањето.

Добрата надворешна ревизија од ДЗР и собранискиот надзор обезбедуваат дополнителна контрола над расходите поврзани со извршувањето на услугите. Понатамошното развивање на функцијата на внатрешната ревизија би придонело за подобрување на системите и управувањето во единиците што извршуваат на услуги.

Промени на успешноста од претходната проценка

Успешноста на УЈФ забележа генерално подобрување во споредба со 2015 година. Од 28 показатели за успешноста, 11 показатели си го задржуваат рејтингот, 11 показатели имаат подобри резултати (во најголем дел поради подобрата успешност), а само шест показатели покажале полоши резултати (два поради повторното толкување на доказите во однос на критериумите за бодување). Реформите во периодот помеѓу двете проценки резултираа со микс од подобрени нагорни и надолни практики за УЈФ без да се изгуби основата од

претходните подобрувања документирани во 2015 година. Главните реформи чекаат одобрување на законодавството во собранието.

Подобрувањата на резултатите главно се однесуваат на областите на формулирањето на буџетот, извршувањето и известувањето на буџетот и надворешниот надзор. Подобрената успешност и подобрите резултати помеѓу последователните проценки на ПЕФА поконкретно се поврзани со: следењето на долговите; проценетите аспекти на даночната администрација; јавните набавки; внатрешната контрола; буџетското известување во текот на годината; надворешната ревизија и законодавната контрола на предлог буџетот и на завршната сметка. Резултатите на показателите за контролата на платите се подобрија само формално бидејќи основните практики и понатаму се главно непроменети во споредба со 2015 година. Од 11 показатели што го задржале истиот резултат како во 2015 година; три имаат оценка А, два Б/Б+, четири имале оценка Ц/Ц+, а два показатели имале оценка Д/Д+.

Влошувањето на успешноста и на резултатите е ограничено и делумно е поврзано со последиците од пандемијата и од преоценката на успешноста во однос на критериумите на ПЕФА. Резултатот се влоши во однос на успешноста на нивото на промената на составот на приходите во последните три години како и во однос на сеопфатноста на информациите вклучени во буџетската документација (на сметка на повисокиот удел на ЕУ фондови со кои се управува директно). Резултатите номинално се влошија кај буџетските класификации и насоките за подготвување на буџетските поднесоци. Резултатите номинално се влошија и за показателот за управување со долгот како резултат на преоценката на расположливите докази во однос на критериумите на ПЕФА, додека основната успешност остана стабилна и дури и се подобри во некои аспекти. Кај годишните финансиски извештаи, промената на димензијата на навременоста беше предизвикана од нарушувањата поврзани со КОВИД додека димензијата за сметководствените стандарди беше пониско бодувана поради повторното толкување на расположливите докази додека успешноста не беше променета.

Табела 1: Преглед на резултатите на показателите на ПЕФА

Показател за успешноста на УЈФ		Метода за бодување	Резултат на димензијата				Вкупен резултат
			i.	ii.	iii.	iv.	
I. Сигурност на буџетот							
PI-1	Остварување на збирните расходи	M1	Б				Б
PI-2	Остварување на составот на расходите	M1	Б	Д	А		Д+
PI-3	Остварување на приходите	M2	Ц	Ц			Ц
II. Транспарентност на јавните финансии							
PI-4	Класификација на буџетот	M1	Б				Б
PI-5	Документирање на буџетот	M1	Д				Д
PI-6	Работење на централната влада надвор од финансиските извештаи	M2	Ц	Д	Ц		Д+
PI-7	Трансфери до пониските нивоа на власта	M2	А	А			А
PI-8	Информации за успешноста на извршувањето на услугите	M2	Ц	Ц	Ц	Д	Д+
PI-9	Пристап на јавноста до фискални информации	M1	А				А
III. Управување со средствата и со обврските							
PI-10	Известување за фискалниот ризик	M2	Д	Ц	Б		Ц
PI-11	Управување со јавните инвестиции	M2	Ц	Д	Ц	Ц	Д+
PI-12	Управување со јавните средства	M2	Ц	Д	Д		Д+
PI-13	Управување со долгот	M2	Б	А	А		А
IV. Фискална стратегија и буџетирање базирани на политики							
PI-14	Макроекономско и фискално прогнозирање	M2	Д	Ц	Б		Ц
PI-15	Фискална стратегија	M2	Д	А	Д		Ц
PI-16	Среднорочна перспектива на буџетирањето на расходите	M2	Б	Д	Б	Д	Ц
PI-17	Процес на подготовка на буџетот	M2	А	Д	Ц		Ц+
PI-18	Законодавна контрола на буџетите	M1	А	Б	А	А	Б+
V. Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот							
PI-19	Администрација на приходите	M2	А	Ц	Д	Д*	Ц
PI-20	Сметководство на приходите	M1	А	А	Ц		Ц+
PI-21	Предвидливост на алокацијата на ресурсите во текот на годината	M2	А	А	Б	А	А
PI-22	Заостанати обврски за расходи	M1	А	Б			Б+
PI-23	Контрола на платите	M1	Б	А	Б	Б	Б+
PI-24	Набавки	M2	А	А	А	А	А
PI-25	Внатрешна контрола на расходите што не се плати	M2	Б	Б	А		Б+
PI-26	Внатрешна ревизија	M1	А	Б	Ц	Ц	Ц+
VI. Сметководство и известување							
PI-27	Интегритет на финансиските податоци	M2	А	А	Б	Б	Б+
PI-28	Буџетски извештаи во текот на годината	M1	Ц	Б	Б		Ц+
PI-29	Годишни финансиски извештаи	M1	Ц	А	Д		Д+
VII. Надворешна контрола и ревизија							
PI-30	Надворешна ревизија	M1	Б	Ц	А	А	Ц+
PI-31	Законодавна контрола на ревизорските извештаи	M2	А	Д	Д	А	Ц+

1. КОНТЕКСТОТ НА УЈФ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1.1 Финансиски преглед

Потсекторот на централните власти е составен од буџетската централна власт, фондовите за социјално осигурување и вонбуџетските единици. Буџетската централна власт во Северна Македонија се состои од 95 единици буџетски единици со 310 субординирани буџетски единици на второ ниво (агенции, сектори). Исто така, централната власт опфаќа и три фондови за социјално осигурување, Фондот за здравствено осигурување, Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување. Има 10 вонбуџетски субјекти (регулативни и други агенции), плус 10 субјекти правно организирани како јавни корпорации, но се класифицирани како вонбуџетски единици на централна власт (ЕБУ) согласно со *ГФСМ 2014*. Исто така, постојат 108 здравствени установи делумно финансирани од буџетот.

Остатокот од јавниот сектор е составен од потсекторите на локалните власти и на јавните корпорации. Поднационалните власти се составени од 81 општина со 585 субординирани единици и 151 јавни корпорации. Поширокиот јавен сектор ги опфаќа нефинансиските и финансиските јавни корпорации. Иако нема конечна листа на корпорации во јавна сопственост, има 33 правно организирани како јавни корпорации на централно ниво, вклучувајќи и 10 институционални единици што треба да се класифицираат како ЕБУ на централно ниво согласно *ГФСМ 2014*.³ Народната банка на Република Северна Македонија (НБРСМ) е централната банка на земјата. Банката за поддршка на развојот на Северна Македонија (БПРСМ) е правно конституирано јавно претпријатие што е класифицирано како финансиска јавна корпорација согласно *ГФСМ 2014* – исто како и Комисијата за хартии од вредност, Агенцијата за супервизија на осигурувањето и Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување. Институционалната структура на Владата на Северна Македонија е прикажана во Табела 1.1.

ТАБЕЛА 1.1: Структура на јавниот сектор (број на субјекти)

Национална структура на субјекти	Структура на субјекти според ГФС				
	Јавен сектор				
	Потсектор на властите		Фондов и за социјално осигурување ¹	Потсектор на јавни корпорации	
Буџетски единици	Вонбуџетски единици	Нефинансиски јавни корпорации		Финансиски јавни корпорации	
Национална структура на субјекти					
Централно ниво					
Буџетски единици на прво ниво	95				
Буџетски единици на второ ниво	310				
Регулаторни агенции, независни и други тела, централната банка		10			4
Фондови за социјално осигурување			3		
Здравствени установи	108				
Јавни претпријатија		10		23	1

³ Секторот за буџет и средства во МФ следи само 26 од ЈК, види ПИ-10.

Локално ниво					
Прво ниво (општини)	81				
Буџетски единици на второ ниво	585				
Јавни претпријатија				151	

Извори: Властите, анализа на тимот на ПЕФА, ОФТ (2018)

¹ Фондовите за социјално осигурување се потсектор на централна власт.

Фискално управување

Фискалните салда се подобруваа пред во 2020 година да удри кризата предизвикана од КОВИД-19. Секоја година од 2014 година, фискалниот дефицит на централните власти се намалуваше, во однос на БДП. Тоа главно беше поради недоволното извршување на буџетираниот капитални расходи. Во 2019 година уште повеќе се подобри фискалната успешност, поддржана од економското закрепнување и од неодамнешните мерки на страната на приходите и на расходите (Табела 1.2). Меѓутоа, во 2020 година, со настапувањето на кризата предизвикана од КОВИД, приходите паднаа за 1 процент од БДП додека расходите за мерките за сузбивање се зголемија за 5,2 проценти од БДП што резултираше со зголемен дефицит од 8,4 проценти од БДП. Во овој период, јавниот долг порасна на над 60 проценти од БДП.

ТАБЕЛА 1.2. Збирни фискални податоци за Северна Македонија, за 2018, 2019 и 2020 година (проценти од БДП)

Елемент	Централна власт		
	2018	2019	2020
Вкупни приходи	28,5	29,6	28,6
– Сопствени приходи	28,1	29,0	28,1
– Дотации	0,5	0,6	0,5
Вкупни расходи	30,3	31,5	36,7
– Некаматни расходи	29,1	30,4	35,5
– Каматни расходи	1,2	1,2	1,2
Збирен дефицит (вклучувајќи дотации)	-1,8	-2,0	-8,1
Примарен дефицит	-0,6	-0,8	-6,9
Нето финансирање	1,8	2,0	8,1
– Надворешно	2,5	0,4	5,8
– Домашно	-0,8	1,5	2,3
Долг на општа влада (милијарди денари)	267.160	280.180	340.302
Однос на долгот на општа влада и БДП	40.43	40.6	51.2
Јавен долг (милијарди денари)	319.906	340.686	399.979
Вкупен јавен долг (проценти од БДП)	48,4	49,4	60,2

Извор: Државен завод за статистика, Министерство за финансии

Финансиската структура на буџетот на централната власт е дадена во табелата 1.3.

ТАБЕЛА 1.3: Финансиска структура на централната власт – 2020 година остварена (милиони денари)

2020	Централна власт				
	Буџетски и единки ¹ (1)	Фондови за социјално осигурување (2)	Консолидирано вкупно (од 1 и 2) ² (3)	Вонбуџетски единки (4)	Вкупно 1/ (5=3+4)
Приходи	117.784	115.857	189.554	20.073	210.627
Расходи	*	115.714	243.421	15.630	259.051
Трансфери на (-) и од (+) други единки на општа влада	174.936	-		-	
Обврски	-	-		-	
Финансиски средства	-	-		-	
Нефинансиски средства	-	-		-	
	-				

¹цодговара на буџетска централна власт (БЦВ)

²цкако што е презентирано во Завршната сметка на Буџетот РСМ

* Наменските приходи наплатени од БЦВ и пренесени на фондовите за социјално осигурување се елиминирани.

Буџетите на институционалните единки се презентирани и опишани на повеќе начини. Овие термини се јавуваат во следните делови од проценката и се дефинирани во Законот за буџети. Буџетот на Република Северна Македонија е буџетот на буџетските корисници плус буџетите на трите фонда за социјално осигурување. Основниот буџет е дел од буџетот на БЦВ што ги претставува даночните и неданочните приходи и расходи на БЦВ (не вклучувајќи ги наменските приходи: кредити, дотации и самофинансирање). Развојниот буџет ги опфаќа буџетската година и проекциите за следните две години за капиталните програми и расходите на буџетските корисници поврзани со развојот. Повеќе детали врз основа на законските дефиниции на буџетите се презентирани во табелата подолу.

ТАБЕЛА 1.4: Дефиниции на буџетот во Законот за буџетите и во проценката на ПЕФА

Законски термин	Правна дефиниција	Термин од проценката на ПЕФА
„Буџет на Република Македонија“	„годишен план на приходите и другите приливи и одобрени средства. Ги опфаќа буџетот на централната власт и буџетите на фондовите.“	Консолидиран буџет на БЦВ и ФСО
„Буџет на централна власт“	„годишен план на приходите, другите приливи и одобрени средства. Го опфаќа буџетските корисници на централната власт и ги вклучува основниот буџет, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.“	Буџет на БЦВ
„Основен буџет“	„годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства за финансирање на основните надлежности на буџетските корисници“	Даночни и неданочни приходи и расходи на буџетските корисници на БЦВ (не вклучувајќи ги наменските приливи: кредити, дотации и самофинансирање)

„Буџет на фонд“	„годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства за финансирање на активностите на фондот утврдени со закон“	Буџети на ФСО
„План на програми за развој“	„среднорочен приказ на програми кои се наменети за развојни инвестиции“	Развоен буџет

Извор: Закон за буџетите (Член 2), означено од тимот за проценка на ПЕФА

1.2 Институционално уредување на УЈФ

Секторските политики на владата и регулативата на национално ниво се одговорност на 16 ресорни министерства што му одговараат на премиерот. Агенции, служби, секретаријати и инспекторати (буџетски корисници од втор ред) ги спроведуваат политиките и ги извршуваат услугите.. Тие им одговараат на министерствата (буџетски корисници од прв ред). Стратешкото планирање го координира Генералниот секретаријат на Владата кој врши надзор над спроведувањето на владината четиригодишна програма за работа и на тригодишните стратешки планови на министерствата и на другите органи на државната управа.

Системот на УЈФ во Северна Македонија е релативно децентрализиран, а Министерството за финансии (МФ) ја има водечката улога во утврдувањето на политиките и на процедурите. Тоа се врши преку издавање на правилници за утврдување на рамката за УЈФ на буџетско ниво на централна власт. МФ ги има функциите на координација за подготвување на буџетот, извршување на буџетот и за јавната внатрешна контрола. Буџетските корисници се одговорни да ги поднесат своите финансиски планови (вклучувајќи го и капиталниот буџет) до МФ во рамки на плафоните утврдени со фискалната стратегија, за извршување на своите буџети во рамки на буџетските алокации, за организирање на своите функции на внатрешна ревизија и контрола и за водење на дополнителна сметководствена евиденција во согласност со правилниците на МФ. МФ, преку своите органи, Управата за јавни приходи (УЈП) и Царинската управа (ЦУ) ја задржува централната улога за политиките и за администрацијата на приходите.

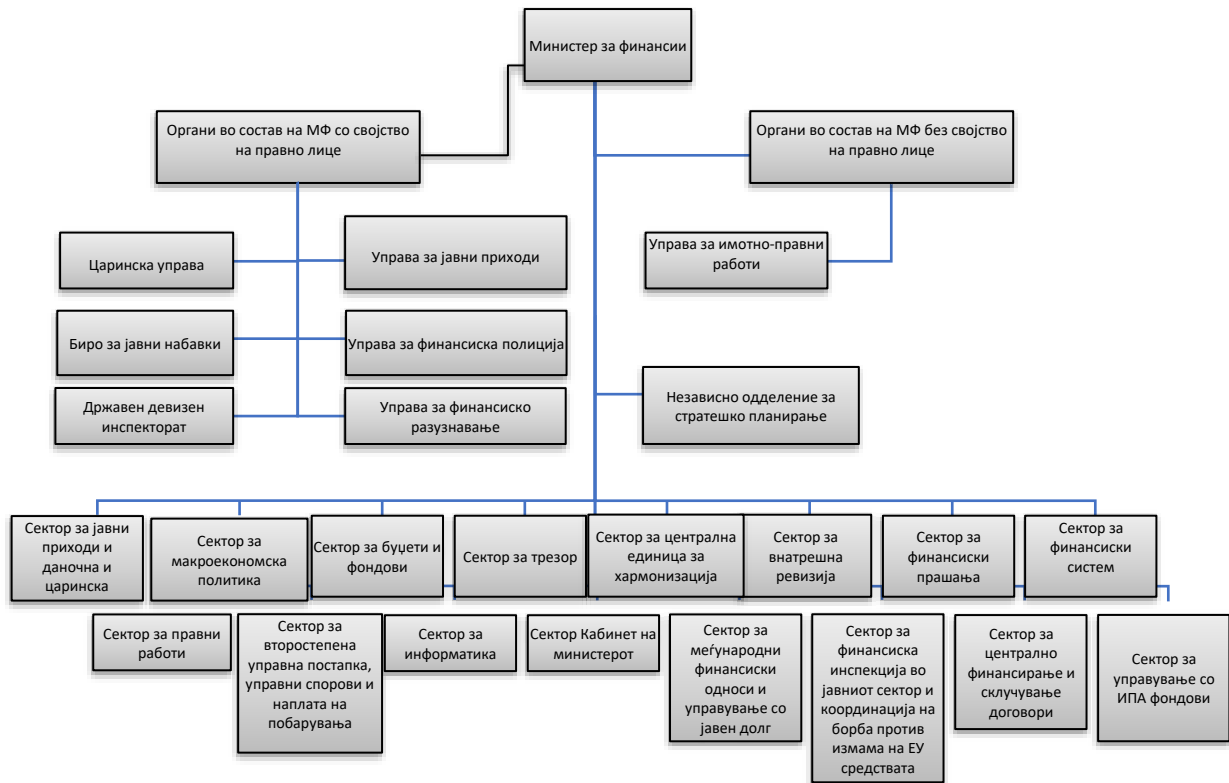
Водечката улога во управувањето со јавните финансии му е доверена на МФ. Тоа опфаќа формулирање и следење на фискалната политика, подготвување и спроведување на буџетот, јавна внатрешна финансиска контрола, управување со внатрешниот и со надворешниот јавен долг, интегрирање на фискалната и на монетарната политика во националната економија во соработка и координација со централната банка и со други поврзани институции. Министерството е составено од повеќе генерални сектори како и шест органи, вклучувајќи ги ЦУ, УЈП, Бирото за јавни набавки, Управата за финансиска полиција, Управата за финансиско разузнавање и Девизниот инспекторат. Одделението за стратешко планирање управува со прашања поврзани со среднорочното планирање на политиките на министерството и за нивно усогласување со Одделението за буџет и со Кабинетот на министерот. Клучните сектори за УЈФ во министерството се потенцирани подолу и се прикажани на сликата 1.1.

Други субјекти надвор од Министерството за финансии и од Одделението за буџет играат клучни улоги во УЈФ. Тоа се Генералниот секретаријат кој има улога во стратешкото планирање и во изборот и следењето на проекти за јавни инвестиции, Одделението за јавно приватно партнерство (ЈПП) во Министерството за економија што раководи со развојот на законите, го води регистарот на ЈПП и има улога во оценувањето на физибилити студиите и Секретаријатот за европски прашања што управува со единствениот редослед на проекти.

Независниот Државен завод за ревизија (ДЗР) објавува мислење за извештајот за извршувањето на основниот буџет и има широка надлежност. Во негова надлежност се сите јавни финансиски операции, вклучувајќи го и буџетот на БЦВ, ФСО, буџетските расходни единки,

локалните власти, јавните претпријатија и други корисници на јавни средства. Со Законот за ревизија од 2010 година се пропишува независност на заводот за ревизија од извршната власт, вклучувајќи и назначување на државниот ревизор и заменикот на државниот ревизор и одобрување на неговиот буџет во Собранието. Со Законот за буџети се пропишува ДЗР да му поднесува годишни извештаи на Собранието во рок од шест месеци по завршувањето на годината.

Слика 1.1 Органограм на Министерството за финансии



- **Секторот за даночна и царинска политика** изготвува закони и подзаконски акти и политики за оданочување, надоместоци и царини, вклучувајќи и усогласување на царинските прописи во согласност со светските и европските стандарди и ги анализира и следни договорите за слободна трговија и за избегнување на двојно оданочување и за спречување на даночна евазија.
- **Секторот за макроекономска политика** подготвува макроекономски проекции и политики на кои се заснова среднорочната фискална стратегија; го координира подготвувањето на Програмата за економски реформи како и економскиот и финансискиот дијалог со ЕУ; подготвува и објавува месечни и тримесечни извештаи за економските случувања и статистички преглед.
- **Секторот за буџети и фондови** ја развива среднорочната фискална стратегија и подготвува предлог за детално распоредување на средства за тековни и капитални расходи за поднесување на владата. Развива закони и политики со кои се регулира подготовката, усвојувањето и извршувањето на Буџетот. Дава мислења, информации, извештаи за програми и одлуки поврзани со Буџетот и со буџетските политики и спроведува анализа на буџетските приходи и расходи и на влијанието на небуџетските закони врз буџетските политики. Во текот на извршувањето на буџетот, одобрува пренамени и пренасочувања на средствата и го следи и контролира исплаќањето на платите на вработените во буџетската централна власт. Ги следи финансиите на единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија и агенциите.

- **Секторот за трезор** води регистар на буџетски корисници; управува со сметките во рамките на единствената трезорска сметка (ЕТС), подготвува проекции за ликвидноста на ЕТС, управува со денарските и девизните плаќања; ја следи наплатата и дистрибуцијата на приходите на субјектите на централната и на локалната власт, ја води сметководствената евиденција на буџетот во согласност со контниот план; ги одобрува годишните, тримесечните и месечните финансиски планови на буџетските корисници и подготвува извештаи за наплатата на приходите и на другите приливи и за реализација на расходите и на другите одливи од буџетот. Овој сектор го води и го одржува трезорскиот информациски систем (ТС). Организиран е со централно одделение во МФ и 17 подрачни единици.
- **Секторот за централна хармонизација** и за јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) го координира и подобрува системот на јавна внатрешна финансиска контрола преку нејзините три компоненти: финансиско управување и контрола, внатрешна ревизија и нивна хармонизација. Мисијата на овој сектор е да изгради систем, согласно условите на законодавството на Европската Унија,⁴ кое гарантира разумно користење на јавните средства преку примена на принципите на децентрализирана управувачка отеченост и воспоставување на функционално независна внатрешна ревизија.
- **Секторот за внатрешна ревизија** ги организира и ги извршува внатрешните ревизии во Министерството за финансии во согласност со законските прописи, меѓународните стандарди за професионално извршување на внатрешната ревизија и со внатрешните правила на министерството.
- **Секторот за финансиски прашања** е одговорен сметководственото и финансиското работење, за координирање на буџетот и за буџетска контрола на МФ. Неговата улога вклучува сметководствена евиденција, финансиско материјално работење, подготвување и пресметка на платите, трезорско работење, прием, евиденција и издавање на канцелариски материјали, подготвување на нацрт буџетот на министерството, подготвување на финансиските планови, предлагање на прераспределба на средства и предлагање измени и дополнувања на буџетот на министерството и спроведување на ex-ante и ex-post финансиска контрола.
- **Секторот за финансиски систем** подготвува прописи за банкарскиот систем и за небанкарските финансиски институции, пазарот на капитал, системот за осигурување, сметководствениот систем, ревизијата и платниот промет, игрите на среќа и коцката. Издава лиценци и организаторите на игри на среќа и забавни игри, на финансиските друштва и друштвата за финансиски лизинг. Управува со рамката за сметководство и известување на буџетските корисници и на јавните корпорации.
- **Секторот за правни работи** подготвува мислења по закони, колективни договори, подзаконски акти и други прописи, подготвува одговори по жалби и тужби поврзани со актите со кои се утврдуваат правата и обврските на вработените, соодветното ракување со документите и архивите, слободниот пристап до информации од јавен карактер како и планирањето и следењето на јавните набавки во Министерството за финансии. Во негов состав е и одделението за човечки ресурси.
- **Секторот за второстепена управна постапка, управни спорови и наплата на побарувања** е задолжен за решавање на жалбите поврзани со даночните и царинските акти донесени пред 2015 година.

⁴ Европското законодавство е акумулирано законодавство, законски акти и судски одлуки што го сочинуваат правото на Европската Унија.

- **Секторот за информатика** извршува активности поврзани со организацијата и развојот на информатичкиот систем на полето на јавните финансии и дава предлози за подобрување.
- **Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг** управува со јавниот долг во Северна Македонија и издава гаранции во насока на минимизирање на ризикот и трошоците. Комуницира и се координира со меѓународните и билатералните финансиски институции за подготвување и спроведување на проекти финансирани со странски кредити и донации и склучува договори за кредити и за гаранции. Го следи спроведувањето на проектите финансирани со странски кредити и донации и ако е потребно, предлага корективни активности. Овој сектор работи на одржувањето на ефикасен и ликвиден пазар на државни хартии од вредност. Го усогласува законодавството со законите на ЕУ и го координира исполнувањето на обврските што произлегуваат од националната програма за усвојување на европското законодавство и од другите стратешки документи за европска интеграција.
- **Секторот за финансиска инспекција во јавниот сектор и координација на борба против измама на средствата на Европската Унија (ЕУ)** врши финансиски инспекции во согласност со Законот за финансиска инспекција на јавниот сектор и работи на заштитата на финансиските интереси на ЕУ преку координација на административните и оперативните активности во однос на борбата против измамите поврзани со фондови на ЕУ и преку ефективна соработка со Европската канцеларија за борба против измами (ОЛАФ).
- **Секторот за централно финансирање и склучување договори** е одговорен за солидно финансиско управување со проекти финансирани од повеќе компоненти на ИПА за кои е договорен орган одговорен за тендерската постапка. Задачите поврзани со програмирање, техничко спроведување и следење на спроведувањето на договорите се делегирани на надлежните корисници.
- **Секторот за управување со средства на Инструментот за претпристапна помош** управува со средствата на претпристапните фондови на ЕУ, отвора и управува со банкарски сметки, поднесува барања за средства од Европската комисија (ЕК), одобрува пренос на средства добиени од ЕК, поднесува финансиски извештаи до ЕК и работи директно со националниот координатор за авторизација во однос на законитоста и редовноста на трансакциите.

Табела 1.4: Назначување на клучните функции и процеси за УЈФ

Функција/процес на УЈФ	Одговорни субјекти
Макроекономско и фискално прогнозирање	Секторот за макроекономска политика во МФ подготвува макроекономски проекции, а Секторот за буџети и фондови во МФ има задача за креирање на фискални политики и прогнози.
Подготовка на буџетот (вклучувајќи ја и среднорочната буџетска рамка)	Секторот за буџети и фондови во МФ со придонес од буџетските корисници.
Извршување на буџетот	Буџетските корисници управуваат со своите одобрени буџетски таргети. Секторот за трезор управува со буџетот на БСВ преку ТС и ги обработува барањата за исплати. Фондот за здравствено осигурување ги обработува фактурите добиени од здравствените установи.
Следење на фискалниот ризик	Секторот за буџети и фондови во МФ ја следи финансиската успешност на ЈП и ЕЛС Секторот за меѓународни односи и управување со долгот го следи ризикот поврзан со долгот (на пример, ризикот за рефинансирање) и непредвидените обврски поврзани со долгот. Фондот за осигурување на депозити и НБРСМ ги следат финансиските ризици.
Управување со јавните финансии	Поединечните буџетски корисници спроведуваат капитални проекти, додека Генералниот секретаријат на Владата осигурува дека буџетираните проекти се во согласност со приоритетите наведени во четиригодишниот план на Владата. СЕП управува со единствениот редослед на проекти.

Функција/процес на УЈФ	Одговорни субјекти
Управување со јавните средства	Буџетските корисници управуваат со своите средства, Управата за имотнотправни односи управува со продажбата и закупот на земјиште и со експропријацијата. Агенцијата за катастар на недвижности го евидентира недвижниот имот (земјиште и згради) во сопственост на државата.
Управување со долгот	Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со долгот во МФ.
Администрација на приходите	Секторот за приходи, даноци и царини во МФ ја развива политиката за приходи. Управата за јавни приходи и Царинската управа наплаќаат најголем дел од приходите на централната власт. ЕБУ на ЦВ ги наплаќаат приходите директно согласно соодветниот правен основ (на пример, патарини, регулативни надоместоци итн.).
Администрација на платите	Буџетските корисници на централно ниво водат децентрализирана персонална евиденција и поединечно подготвуваат пресметка на плати. Секторот за буџети и фондови во МФ ги разгледува и ги одобрува пресметките и извршувањето на соодветните исплати.
Јавни набавки	Буџетските корисници управуваат со поединечните постапки за набавки. Бирото за јавни набавки (БЈН), во рамките на МФ, е централен орган одговорен за координирање и за следење на јавните набавки. Државната комисија за жалби по јавни набавки и за законска заштита на постапките за јавни набавки исто така има своја улога.
Внатрешна ревизија и финансиско управување и контрола	Буџетските корисници го обезбедуваат секојдневното спроведување, Секторот за централна хармонизација во МФ развива политики и методологија за сите субјекти на ЦВ (и пошироко за јавниот сектор), Секторот за финансиска инспекција во МФ презема ех-post инспекции за верификација на придржувањето во користењето на буџетските средства.
Сметководство и финансиско известување	МФ ја утврдува општата сметководствена политика. Секторот за финансиски систем на МФ управува со стандардите за сметководство и евиденција. Секторот за трезор во МФ управува со Главната книга преку ТС и ја подготвува консолидираната завршна сметка на владата. Сите буџетски корисници ги пријавуваат своите завршни сметки одделно (вклучувајќи средства и обврски). Тие водат и дополнителна евиденција.
Надворешна ревизија	Државниот завод за ревизија за сите јавни средства.
Надзор и контрола	Собранието, Комисијата за финансирање и буџет.

1.3 Законско и регулаторно уредување на УЈФ

Уставот на Република Северна Македонија како највисок правен акт ги пропишува основните принципи на законитоста. Во Уставот се дефинираат извршната, законодавната и судската власт во Северна Македонија. Во него се пропишуваат одговорностите на Владата, на Собранието, на претседателот и на судовите. Собранието ја има законодавната власт и е задолжено да усвојува закони, вклучувајќи ги и оние со кои се регулира областа на УЈФ. Извршната власт е кај Владата чии институции се одговорни за спроведување на законодавните одредби поврзани со УЈФ.

(Системскиот) Закон за буџети ја пропишува генералната законска рамка за клучните елементи на системот за УЈФ со дополнителни тематски закони и подзаконски акти кои дополнително ја регулираат конкретната област. Законот содржи одредби поврзани со формулирање и извршување на годишниот буџет. Во него се опишува и процесот на среднорочно буџетирање, вклучувајќи го и подготвувањето на тригодишната фискална стратегија. Законот го пропишува функционирањето на ЕТС како основен елемент на јавниот систем за наплата и плаќање. Содржи и одредби што го пропишуваат буџетското сметководство и известување. Законот содржи и дел за фискалната дисциплина, вклучувајќи и фискални правила. Генерално се спомнува и јавната внатрешна финансиска контрола, јавниот долг и јавните средства што се дополнително регулирани со одделни закони.

Законот за годишниот буџет ги утврдува планираните приходи и расходи и служи како главен акт за управување со јавните финансии во дадена буџетска година и тригодишен развоен буџет. Законот за годишниот буџет ги опфаќа вкупните приходи и расходи на БЦВ како и на

поединечните буџетски корисници. Ги презентира буџетските расходи согласно економските, функционалните, административните и програмските класификации. Приходите се презентираат по извори за средства. Законот опфаќа и информации за планираното задолжување за буџетската година, расчленување на државните гаранции и главните проекти финансирани со заеми од меѓународните финансиски институции и поддршката на ЕУ за реформите финансирана преку инструментот за претпристапна помош (ИПА). Законот за годишниот буџет се усвојува на крајот на годината за следната година. Моносите за учество на јавноста во буџетскиот процес се ограничени бидејќи нема законска одредба што пропишува учество на јавноста.

Законот за завршни сметки ги содржи годишните финансиски извештаи на владата и ги презентира примените приходи и расходите за годината. Поединечните буџетски корисници ги подготвуваат билансите на состојба, но, тие не се консолидирани во завршната сметка на ниво на БЦВ. Со закон е утврдено предлог Законот за завршни сметки заедно со мислењето на Државниот завод за ревизија да му бидат поднесени на Собранието до 30 јуни од тековната година за претходната година.

Формулирањето и извршувањето на буџетот се дополнително регулирани со повеќе подзаконски акти. Соодветните подзаконски акти во оваа област опфаќаат правилници за (i) класификација на приходите, (ii) класификација на расходите, (iii) контен план и (iv) за содржината на поединечните сметки во контниот план. Овие подзаконски акти пропишуваат правила за буџетската класификација и за буџетските ставки.

Буџетското сметководство и известување се примарно регулирани со Законот за сметководство на буџетот и на буџетските корисници. Со законот се дефинираат финансиските извештаи на буџетските корисници како и извештајот за приходите и расходите и билансот на состојба. Согласно членот 23, финансиските извештаи заедно со образложението ги претставуваат завршните сметки на буџетскиот корисник. Дополнителните подзаконски акти ги пропишуваат конкретните елементи на сметководството и на известувањето како што се Правилникот за формата и содржината на билансот на состојба и на извештајот за приходи и расходи и Правилникот за сметководството на буџетот и на буџетските корисници.

Администрацијата на приходите е предмет на сеопфатна законска рамка со која се утврдуваат улогите и одговорностите на субјектите и обврзниците за приходите. Управата за јавни приходи и Царинската управа се главни органи за наплата на приходите што во 2020 фискална година имаат наплатено 91,6 проценти од приходите. Постои одделно законодавство за даночната управа, за царинската управа, за управната постапка (општа, даночна и царинска) и за ревизијата. Постои посебно законодавство за сите даноци и придонеси за социјално осигурување. Освен соодветното законодавство, важни насоки во оваа област се пропишани во Упатството за начинот на регистрирање, распоредување, поврат и пренос на јавните приходи и Упатството за формата и содржината на инструментите за плаќање за домашните трансакции.

Со одделно законодавство се пропишува областа на надворешната ревизија, јавните набавки, внатрешната контрола и внатрешната ревизија, јавниот долг и управувањето со јавните средства. Со Законот за ДЗР се уредува надворешната ревизија во рамките на јавниот сектор и тој содржи одредби за улогата на ДЗР, неговата надлежност и обем, организацијата и природата на ревизијата. Со Законот за јавниот долг се дефинираат одредби за ново задолжување, институционални одговорности и известување и управувањето на јавниот долг. Законот за јавните набавки (ЗЈН) пропишува правила и услови поврзани со набавките поврзани со набавките во јавниот сектор. Користењето, управувањето и располагањето со јавните средства е под влијание на широк спектар на законодавство, а главни акти се Законот за управување со државниот имот и Законот за користење и располагање со средства во државна и општинска сопственост. Примарното законодавство поврзано со локалната самоуправа е составено од Законот за локална самоуправа и Законот за финансирање на единиците на локалната

самоуправа. Законодавната рамка поврзана со внатрешната контрола и со внатрешната ревизија е опишана во следниот дел.

Други среднорочни плански документи поврзани со УЈФ

Стратегиите, програмите и среднорочните планови го придружуваат законодавството и ги опишуваат целите, приоритетите и мерките за реформа на УЈФ. Фискалната стратегија што опфаќа тригодишен период на подвижна основа, обезбедува рамковни насоки за УЈФ, вклучувајќи ги и среднорочните фискални таргети. Дополнителни стратегии што ги дефинираат реформските цели на УЈФ ги вклучуваат стратегиите поврзани со Државниот завод за ревизија, Управувањето со јавниот долг, Реформата на даночниот систем и Управата за јавни приходи.

Програмата за економски реформи (ПЕР) ги утврдува главните структурни реформи за тригодишен период. МФ е и координатор на годишната ПЕР која содржи среднорочна рамка на макроекономската и фискалната политика како и детален преглед на структурните реформи. Се базира на фискалната стратегија, на усвоениот годишен буџет, на стратегијата за управување со јавниот долг и на други релевантни секторски стратегии и се поднесува до Европската комисија (ЕК) по усвојувањето од Владата, што не е подоцна од 31 јануари секоја година.

Рамка за внатрешната контрола

Северна Македонија го реформира својот систем на јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) во согласност со приоритетите за пристапување во ЕУ. Во согласност со агендата за пристапување на земјата во ЕУ, целите на ЈВФК имаат за цел усогласување на управувањето, контролата и внатрешната ревизија со меѓународно признаените принципи, стандарди и добри практики. Реформата се гледа како интегрален дел од тековните напори на земјата за реформа на јавната администрација и на УЈФ. Случувањата во периодот 2019-2021 година се опишани во Извештајот на Владата за политиките на ЈВФК.

Генералното уредување и условите за внатрешната контрола во Северна Македонија се утврдени во Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (последен пат изменет и дополнет во 2015 година) со придружните подзаконски акти.⁵ Законот за ЈВФК ги опфаќа трите „столба на ЈВФК“, имено финансиското управување и контрола (ФУК), внатрешната ревизија (ВР) и посебното одделение за централна хармонизација во МФ кое управува со реформата. Примарните одредби на законот се елаборирани во повеќе подзаконски акти, методологии и упатства со кои се поддржува практичното спроведување.⁶ Законодавството во областите како што се развојот на политиките и координацијата на државната служба се надвор од циклусот на УЈФ, но го обликуваат пејзажот на внатрешната контрола и сè повеќе се усогласува со принципите на ЕУ за административниот простор.

Опфатот со Законот за ЈВФК е сеопфатен и неговите услови го охрабруваат усогласувањето со меѓународните стандарди. Во времето на проценката, одредбите за ФУК ги покриваат сите приходи, расходи, средства и обврски на буџетските корисници, фондовите за социјално осигурување и на единиците на власта на поднационално ниво (но, не се однесуваат на јавните корпорации). Целите на ФУК како што се дефинирани со законот, се формулирани во согласност со условите на меѓународната добра практика. Тие пропишуваат солидна усогласеност и вредност за парите во работењето, заштита на средствата и навремено финансиско и к известување. Спроведувањето на ФУК е предвидено во пет меѓусебно поврзани компоненти што се базираат на основната рамка за Комитетот на покровителски организации на Комисијата

⁵ Новиот Закон за ЈВФК (2020) е во законодавна процедура, но во времето на проценката, сè уште не е донесен. Меѓу другото, со него се проширува законскиот опфат на јавните претпријатија, се рационализираат условите и критериумите за воспоставување на внатрешната контрола и внатрешната ревизија (врз основа на досега научените лекции) и се разјаснуваат условите за известување потенцирајќи ја ефективоста на рамката за контрола и ревизија.

⁶ На пример, правилници за спроведување, упатство за ФУК, упатство за внатрешна ревизија, етички кодекс, модел план на внатрешна ревизија и други.

Тредвеј (ЦОСО).⁷Одредбите за внатрешната ревизија (ВР), меѓу другото, опфаќаат широк опсег теми вклучувајќи ја независноста на ревизорите, нивите права и обврски и критериумите за формирање на одделенија за ВР. Пропишаните стандарди за внатрешните ревизори во јавниот сектор се оние од Рамката за меѓународни професионални практики (ИППФ) издадена од Институтот на внатрешни ревизори (ИИА).

Одговорностите за управување и внатрешна контрола се јасно определени со закон. Раководителот на секој субјект треба да воспостави, работи, следи, оценува и известува за функционирањето на системот за внатрешна контрола во неговата организација. Од раководителите во организациите што ја спроведуваат експлицитно се бара да управуваат со доверените ресурси на законски, економичен, ефикасен и ефективен начин. Одговорностите на одделенијата за финансиски прашања во субјектите во однос на буџетскиот циклус се детално опишани во однос на поделбата на должностите. Децентрализиран систем на функционално независни одделенија за внатрешна ревизија се очекува да обезбеди осигурување и консултантски услуги за прашањата за управувањето, внатрешната контрола и управувањето со ризикот во поединечните организации. Во МФ, Секторот за централна хармонизација (ЦХД) ја задржува генералната одговорност за формулирање, координирање и следење на рамката на (вклучувајќи и законски и оперативни) политики за јавна внатрешна контрола како и за обезбедување методолошки насоки и развој на капацитети.

Функционирањето на уредувањето на внатрешната контрола се следи, се известува и е предмет на надворешна контрола. Годишните извештаи на ЦХД во МФ се користат за да се следи вкупниот развој и функционирање на рамката за внатрешна контрола врз основа на самопријавените одговори на спроведувањето на ФУК и ВР од поединечните организации. ЦХД е задолжен и за спроведување на прегледи на квалитетот на внатрешната контрола во поединечните организации. Секторот за финансиска инспекција во МФ обезбедува ex-post потврдување на редовноста (усогласеноста) на финансиските трансакции и на усогласеноста на конкретните операции на јавниот сектор со важечкото законодавство. ДЗР го испитува функционирањето на рамката за внатрешна контрола во своите финансиски ревизии, ревизии на усогласеноста и ревизии на успешноста.

1.4 Процес на реформи на УЈФ

Пристап до реформите на УЈФ

Тековната владина Програма за реформа на управувањето со јавните финансии (ПФМРП) го опфаќа периодот 2018-2021 година. ПФМРП е развиена по проценката на ПЕФА од 2015 година и е главната стратешка и оперативна насока за планираните реформи на јавните финансии во поглед на подобрувањето на ефикасноста и ефективноста на јавните трошења. Подобрувањата на УЈФ постојано се ставаат во главните приоритети на владата, И мерките за ПФМРП се наменети да го поддржат исполнувањето на условите на земјата за напредок во пристапувањето во ЕУ.⁸

ПФМРП опфаќа седум приоритети што кореспондираат на главните функции на УЈФ и се придружени со стратегии на подобластите на УЈФ. Приоритетите на ПФМРП опфаќаат подобрена фискална рамка, мобилизација на приходи, планирање и буџетирање, извршување на буџетот, транспарентно известување на владата, внатрешна контрола и надворешна контрола и надзор од Собранието. Приоритетите се расчленети во мерки со годишни акциони планови во кои се дадени детални активности и подактивности што треба да се спроведат.

⁷ Имено, опкружување за контрола, проценка на ризикот, контролни активности, информации и комуникации и следење.

⁸ Солидното управување со јавните финансии е клучен услов во процесот на европските интеграции и е поврзано со следните поглавја во преговорите: 5 – Јавни набавки, 16 – Оданочување, 17 – Економска и монетарна политика, 18 – Статистика, 29 – Царинска унија, 32 – Финансиска контрола и 33- Финансиски и буџетски одредби.

Следењето и спроведувањето се поддржани со логичка рамка на квалитативни и квантитативни показатели за мерење на резултатите наспроти таргетите. Освен ПФМРП, повеќе категории на подобластите на УЈФ се воспоставени за хоризонталните функции (како што се јавната внатрешна финансиска контрола и оданочување) и поединечните институции (ДЗР, Царинската управа, Управата за јавни приходи). Нова Стратегија за јавните набавки се подготвуваше во текот на 2021 година. Неодамна, во 2021 година е одобрен акционен план за справување со тесните грла во областа на управувањето со јавните инвестиции.

Информации за ПФМРП во основа се обезбедуваат преку дијагностички проценки на УЈФ во соработка со развојните партнери. Во периодот 2018-2020 година, владата направи Оценка на финансиската транспарентност (ОФТ, 2018), Проценка на управувањето со јавните инвестиции (ПИМА, 2020), Алатка за дијагностичка проценка на даночната администрација (ТАДАТ, 2021) и проценка Такс Дајмонд (2020). Истовремено со проценката на ПЕФА е спроведена и проценка на следењето ОЕЦД СИГМА користејќи ги принципите на јавната администрација (ППА). Независен преглед на некои функции на УЈП е обезбеден еднаш на две години преку Анкетата отворен буџет.

Неодамнешни и тековни реформски активности

Во текот на спроведувањето на тековната Програма за реформа на УЈФ се постигна напредок во повеќе области, но во многу области останува уште доста да се направи. Кај мобилизирањето на приходите во тек се активности за подобрување на наплатата на даноците, на повратот на ДДВ, на автоматската размена на податоци, на модернизирањето на УЈП и на професионалните и етичките стандарди. Кај извршувањето на буџетот, подготвени се детални технички спецификации со поддршка од техничката помош за нов интегриран Информациски систем за финансиско управување (ФМИС) што ќе го замени постојниот ТС. Кај јавните набавки, властите продолжија со процесот на дополнување на примарното законодавство со подзаконски акти. Се развива ново законодавство за концесии и за јавно приватно партнерство (ЈПП) кое се очекува да биде усвоено во 2021 година. Зголемена е транспарентноста на управувањето со долгот со вклучување информации во Фискалната стратегија за финансиската успешност на јавните корпорации. Податоците за доспеаните долгови сега се објавуваат на тримесечно ниво. Владата го подобрува усогласувањето на својата статистика со ЕСА 2010. ДЗР и понатаму го развива својот институционален капацитет, вклучувајќи го капацитетот за ревидирање на успешноста. Повеќе од овие реформи се пресликаа во подобри оценки на ПЕФА (види следење на промената на успешноста со тек на време).

Повеќе други очекувани подобрувања се тесно поврзани со усвојувањето на новиот нацрт системски Закон за буџети (ЗБ). Многу од критичните реформи се потпираат на донесување на законодавство и на подзаконските акти што ќе имаат големо влијание врз процесите оценувани во рамките на ПЕФА. Планираните реформи во подобрената фискална рамка, планирање и буџетирање и приоритетите за транспарентно известување на владата ќе бидат особено зајакнати со новиот нацрт ЗБ.

Институционални прашања (лидерство, координација, одржливост и транспарентност)

Реформите на УЈФ се под водство на МФ и се спроведуваат во координација со други институции. Главните чинители во рамката за управување и координација со реформата на УЈФ се Советот за УЈФ и Работната група за УЈФ (РГ УЈФ). Претставени се сите релевантни институции за УЈФ во земјата.⁹ Оперативното следење им е доверено на координаторите на приоритетот и на лидерите на мерките (за поединечните мерки во приоритетната област). За спроведувањето на ПФМРП Владата од Работната група за УЈФ се известува најмалку еднаш на две години преку

⁹ РГ УЈФ вклучува претставници на Министерството за економија, Државниот завод за ревизија (ДЗР) Државниот завод за статистика (ДЗС), Царинската управа (ЦУ), Управата за јавни приходи (УЈП), Бирото за јавни набавки (БЈН), Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН).

Советот за УЈФ. Со ажурираната одлука за составот и задачите на РГ УЈФ (октомври 2021 година) се пропишува мандатот на нејзините членови за развој на нова Стратегија за УЈФ, координирање на нејзиното спроведување како и за следење, оценување и известување на направениот напредок. Од октомври 2021 година и организациите на граѓанското општество (ОГО) и претставници на развојните партнери се вклучени во РГ УЈФ како набљудувачи.

Резултатите од ПФМРП обезбедуваат информации за дијалозите за политиките и за техничката помош со ЕУ и со другите развојни партнери. Спроведувањето на ПФМРП се карактеризира со висок степен на транспарентност, а главните документи (програма, акционен план, извештаи и заклучоци на дијалогот за политиките) се јавно достапни без ограничување. Покрај обезбедувањето синопсис за постигнатиот напредок во однос на приоритетите, извештаите од следењето издвојуваат пресечни прашања како што се координација и капацитети на донаторите (финансиски, ИТ и човечки) и заинтересираните страни, вклучувајќи ги ОГО се поканети да дадат забелешки за напредокот. Мерките се пријавуваат како постигнати/делумно постигнати/непостигнати и се проследени со проценка на идните ризици на мерките што се применуваат. Заради справување со ограничувањата на капацитетот, владата очекува поддршка од повеќе проекти за техничка помош во периодот 2021-2023 година.

Утврдени се трошоците за ПФМРП по столбови, мерки и активности. Акциониот план од 2021 година покажува дека реформите на УЈФ се нешто над 50 проценти финансирани од национални извори на средства, а остатокот е од донаторска поддршка. Јазот на финансирањето е познат и се решава преку проактивен дијалог со развојните партнери.

2. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА УСПЕШНОСТА НА УЈФ

СТОЛБ ЕДЕН: СИГУРНОСТ НА БУЏЕТОТ

Што опфаќа Столбот 1? Дали буџетот на владата е реалистичен и дали се спроведува како што била намерата. Тоа се мери со споредба на реализираните приходи и расходи (директните резултати од системот за УЈФ) со првично одобрениот буџет.

Вкупна успешност: клучни силни и слаби страни

Годишниот буџет може да се смета како генерално сигурен имајќи предвид дека отстапувањата на вкупните реализирани расходи и приходи се ниски до умерени споредено со првичниот буџет. Отстапувањето на вкупните расходи е во опсег од 91,8 проценти во 2018 година што во 2020 година се намалило на 102,8 проценти. Сепак, разликата во составот на расходите по економски категории е висока – над 15 проценти во две од проценетите години – 2018 и 2020 година. Овие отстапувања во економските категории се главно резултат на потфрлањето на извршувањето на капиталниот буџет и преголемите трошења на буџетските ставки за трансфери и субвенции. Резервата за непредвидени ситуации е ниска, во просек 0,06 проценти од расходите на буџетската централна власт (БЦВ).

Отстапувањата во збирните буџетски приходи се околу 7 проценти во 2018 и 2019 година, со раст на нешто над 16 проценти во 2020, главно како резултат на влијанието на КОВИД-19. Отстапувањето на составот на приходите е високо, даночните и неданочните приходи биле преценети додека придонесите за социјално осигурување биле потценети.

ПИ-1. Остварување на збирните расходи

Со овој показател се мери нивото до кое остварувањето на збирните буџетски расходи го отсликува износот што е првично одобрен како што бил дефиниран во буџетската документација и фискалните извештаи на владата. Го опфаќа БЦВ што ги вклучува буџетските корисници (БК) на централно ниво и трансферите до трите фонда за социјално осигурување (ФСО). Проценката се базира на буџетските и на реализираните расходи за трите последни завршени години, 2018, 2019 и 2020. Деталните пресметки се дадени во Анекс 5.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-1. Остварување на збирните расходи (М1)	Б
1.1. Остварување на збирните расходи	Б

1.1 Остварување на збирните расходи

Податоците што се користени за пресметка на отстапувањето на расходите потекнуваат од ревидираните завршни сметки на Буџетот на Република Северна Македонија за 2018 и за 2019 година и на неревидираните извештаи за 2020 година. Апсолутното отстапување на реализираните буџетски расходи наспроти одобрените расходи во последните три завршени фискални години (односно 2018, 2019 и 2020 година) е помеѓу 2,8 проценти и 8,2 проценти, тоа значи дека остварувањето на буџетот за овие години е во опсегот помеѓу 91,8 проценти и 102,8 проценти.

Табела 1.1. Вкупни буџетски и реализирани расходи (во милиони денари)

	2018	2019	2020
Буџет	154.324.721	163.395.691	170.241.447
Реализирано	141.694.691	151.517.166	174.936.364
Остварување на збирните расходи (проценти)	91,8	92,7	102,8

Извор: Тимот што ја спроведе проценката врз основа на законите за годишните буџети и завршните сметки

Бидејќи отстапувањето во две од трите години опфатени со проценката е помеѓу 90 и 110 проценти, оценката за оваа димензија е Б.

ПИ-2. Остварување на составот на расходите

Со овој показател се мери нивото до кое прераспоредувањата помеѓу главните буџетски категории во текот на извршувањето на буџетот придонеле за отстапување во составот на расходите. Опфатен е БЦВ. Периодот на проценка е за фискалните години 2018, 2019 и 2020. Податоците и пресметките за овој показател се дадени во Анексот 5.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-2. Остварување на составот на расходите (М1)	Д+
2.1 Остварување на составот на расходите по функција	Б
2.2 Остварување на составот на расходите по економски вид	Д
2.3 Расходи од резервите за непредвидени ситуации	А

2.1. Остварување на составот на расходите по функција

Со оваа димензија се мери разликата помеѓу првично одобриениот буџет и остварениот состав на расходите на крајот на годината по административна или функционална класификација во последните три години, не вклучувајќи ги ставките за непредвидени ситуации и каматата на долгот.

Проценката на остварувањето на составот на расходите е направена на административно ниво врз основа на дваесет главни буџетски ставки. Отстапувањето на остварувањето на составот на расходите по буџетски ставки е 9,6 проценти во 2018, 8,7 проценти во 2019 и 17,8 проценти во 2020 година. Изворот на отстапувањето се разликува од една година до друга. Во 2018 година, главниот извор на отстапување е потфрлањето на извршувањето на одобриениот буџет на Министерството за транспорт и врски (51,3 проценти), на Министерството за финансии (47,3 проценти) и на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (42,3 проценти). Во 2019 и во 2020 година, отстапувањето е најголемо кај административното раководство на Владата на Република Северна Македонија како резултат на натфрлање на трошењето во однос на одобриениот буџет како резултат на мерките за ублажување на влијанието на КОВИД-19.

Бидејќи отстапувањето во составот на расходите е помалку од 10 проценти во две од последните три години, оценката за оваа димензија е Б.

2.2. Остварување на составот на расходите по економски вид

Со оваа димензија се мери разликата помеѓу првично одобриениот буџет и остварениот состав на расходите по економска класификација крајот на годината за последните три години, вклучувајќи ја каматата на долгот, но не вклучувајќи ги ставките за непредвидени ситуации.

Отстапувањето на составот на расходите по економска класификација е 16,7 проценти во 2018, 11,3 проценти во 2019 и 18,2 проценти во 2020 година. Отстапувањето е помало од 15 проценти во само една од трите проценети години. Значителното потфрлање на извршувањето на капиталните расходи и натфрлањето на извршувањето на трансферите и субвенциите најмногу придонесоа за релативно високите отстапувања за сите три години.

Бидејќи отстапувањето на составот на расходите по економска класификација во две од последните три години надмина 15 проценти, оценката за оваа димензија е Д.

2.3. Расходи од резервите за непредвидени ситуации

Со оваа димензија се мери просечниот износ на расходи од ставката за непредвидени ситуации во последните три години.

Според Законот за буџети (член 11), постојаните и тековните буџетски резерви се користат за справување со последици од природни катастрофи и други непредвидени настани. Издвојувањата за постојаните буџетски резерви не можат да бидат намалени со прераспредлување во текот на годината, но може да се зголемат. Вкупниот обем на резервни средства нема да надмине 3 проценти од вкупните тековни расходи на буџетот. Средствата од резервите се распоредуваат за конкретни цели со одлука на владата.

Збирните износи на средства потрошени од резервите за непредвидени ситуации како удел во вкупниот БЦВ во 2018, 2019 и 2020 година се на ниво од 0,04, 0,05 и 0,1 проценти, додека просекот за последните три завршени фискални години е 0,06 проценти.

Бидејќи нивото на реализираните расходи од резервите во просек не надмина 3 проценти во последните три години, оценката за оваа димензија е А.

ПИ-3. Остварување на приходите

Со овој показател се мери промената на приходите помеѓу првично одобриениот буџет и оствареното на крајот на годината. Опфатен е БЦВ. Согласно насоките на ПЕФА, пресметките ги опфаќаат и придонесите за социјално осигурување.¹⁰ Периодот на проценката се однесува на фискалните години 2018, 2019 и 2020. Податоците и пресметките за овој показател се дадени во Анексот 5.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-3. Остварување на приходите (M2)	Ц
3.1. Остварување на збирните приходи	Ц
3.2. Остварување на составот на приходите	Ц

Макроекономското предвидување го врши Секторот за макроекономска политика во МФ додека Секторот за буџети и фондови во МФ е задолжено за креирањето на фискалната политика, за управување со јавните финансии и за подобрување на буџетскиот процес.

3.1. Остварување на збирните приходи

Со оваа димензија се мери нивото до кое остварувањето на приходите отстапува од првично одобриениот буџет. Вкупните реализирани приходи отстапуваат од приходите предвидени со законите за годишниот буџет за 7,3 проценти во 2018, 7,1 процент во 2019 и за 16,1 проценти во 2020 година. Најголем придонес за отстапувањето дадоа даночните приходи, придонесите за социјално осигурување и неданочните приходи. Даночните и неданочните приходи се

¹⁰ Види став 3.1 од Прирачникот за ПЕФА, том II.

преценети додека придонесите за социјално осигурување се потценети. Поради КОВИД-19, отстапувањето во 2020 година е значително повисоко.

Табела 3.1 Отстапување на збирните приходи на БЦВ

	2018	2019	2020
Збирно отстапување (проценти)	-7,3	-7,1	-16,1

Извор: Тимот што ја спроведе проценката врз основа на законите за годишните буџети и завршните сметки

Бидејќи отстапувањето на реализираните приходи во две од трите последни финансиски години е под 8 проценти од вкупните приходи, оценката за оваа димензија е Ц.

3.2. Остварување на составот на приходите

Со оваа димензија се мери отстапувањето на составот на приходите во последните три години. Отстапувањето на составот на приходите е 12,4 проценти во 2018, 13,7 проценти во 2019 и 17,1 проценти во 2020 година. Изворите на отстапувањето се исти како и за претходната димензија. Имено, проценките на персоналниот данок од доход и за данокот на добивка заедно; ДДВ и акцизите и придонесите за социјално осигурување придонесоа за најголем дел од неусогласеноста на реализираните вредности со оние утврдени со законот за буџет. Поради КОВИД-19, во 2020 година отстапувањето е значително повисоко.

Табела 3.2. Отстапување во составот на приходите на БЦВ

	2018	2019	2020
Отстапување во составот (проценти)	12,4	13,7	17,1

Извор: Тимот што ја спроведе проценката врз основа на законите за годишните буџети и завршните сметки

Бидејќи отстапувањето на составот на приходите во две од трите последни финансиски години е пониско од 15 проценти, оценката за оваа димензија е Ц.

СТОЛБ ДВА: ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ

Што се мери со Столбот II? Дали информациите за управувањето со јавните финансии се сеопфатни, доследни и достапни за корисниците. Тоа се постигнува преку сеопфатна класификација на буџетот, транспарентност на сите приходи и расходи на владата вклучувајќи ги и трансферите помеѓу нивоата на власта, објавените информации за успешноста на извршувањето на услугите и пристапот до фискалната и буџетската документација.

Вкупна успешност: клучни силни и слаби страни

Буџетот се презентира со користење на сите релевантни буџетски класификации: економски, функционални, организациски и програмски класификации, а се користат табели за да се овозможи презентирање на податоците во согласност со *ГФСМ2014*. Меѓутоа, на буџетските документи им недостасуваат некои клучни карактеристики за споредба на буџетските податоци за тековната година со предлог буџетот и со збирните податоци за тековната и претходните години на детално ниво. Иако последново е достапно за економската класификација, не е дадена анализа по програмска или функционална класификација. Обезбедувањето на оваа клучна информација би им дало на законодавците појасна слика на фискалните предвидувања, на буџетските предлози и остварувања за да се поддржи одлучувањето за алокациите.

Јавноста има многу добар пристап до фискалните информации со извештаи што се објавуваат навремено на соодветните интернет страници. Меѓутоа, опфатот на буџетот би можел да биде посеопфатен. Иако значителен дел од вкупната активност на централната власт е опфатен со финансиските извештаи, тие сепак не ги бележат активностите на регулаторните агенции (вклучувајќи ги Агенцијата за електронски комуникации и 5 помали субјекти), 6 регулаторни агенции и 10 јавни корпорации (ЈК) што треба да се класифицираат како ЕБУ согласно меѓународните статистички стандарди *ГФСМ 2014*), а не ги опфаќаат ни самофинансирачките активности на јавните здравствени установи и некои донации што не се вклучени во буџетот. Од буџетот се исклучени и приходите и расходите од фондовите на ЕУ со кои директно управува Делегацијата на ЕУ.¹¹ Индиректно управуваните фондови на ЕУ се вклучени во буџетот. Системот на трансфери кон единиците за локална самоуправа е транспарентен, се базира на правила и е навремен.

Иако сè уште не е формално усвоено програмското буџетирање и понатаму е во релативно рана фаза на спроведување, се даваат информации за програмите и планираната успешност е презентирани по повеќето буџетски корисници. Меѓутоа, рамката на резултатите не е униформна и квалитетот на информациите за извршувањето на услугите се разликува од една институција до друга и сè уште нема механизам за споредба на резултатите со плановите. И деталите за добиените ресурси по испорачана услуга се недоследни бидејќи Фондот за здравствено осигурување објавува информации за извршените плаќања кон здравствените установи, но не се достапни информации за ресурсите што ги добиваат училиштата. ДЗР подготвува и објавува повеќе оценки на ефикасноста и на ефективноста и нивниот број постепено се зголемува. Во многу помала мерка и одделенијата за внатрешна ревизија почнаа да прават одредени оценки.

¹¹ Во случајот на директното управување со фондовите на ЕУ, ЕК е директно одговорна за сите чекори во спроведувањето на програмата: објавување на повик за поднесување предлози, оценка на поднесените предлози, потпишување на договори за грантови, следење на спроведувањето на проектите, проценка на резултатите и извршување на плаќањата.

ПИ-4. Буџетска класификација

Со овој показател се оценува нивото до кое буџетот на владата и класификацијата на сметките се усогласени со меѓународните стандарди во сите фази на буџетскиот циклус вклучувајќи ги формулирањето, извршувањето и известувањето. Со показателот е опфатен БЦВ и се проценува успешноста во 2020 година како последна завршена фискална година.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-4. Буџетска класификација	Б
4.1 Буџетска класификација	Б

Заеднички контен план се користи за подготовката на буџетот, за извршувањето на буџетот и за финансиското известување. Административните одделенија (организациска класификација), економските категории (економска класификација), функција/подфункција (функционална класификација), програмска класификација и класификацијата по извори на приходи се користат за формулирање, извршување и известување за буџетот. Буџетските класификации се пропишани со Законот за буџети и со соодветните правилници (Правилникот за класификацијата на приходите и Правилникот за класификацијата на расходите).

4.1. Буџетска класификација

Со оваа димензија се мери дали презентирањето, извршувањето и известувањето на буџетот ги отсликува најважните класификации, дали е сигурна и дали доследно се применува. Економската класификација е дефинирана со два правилници (што беа погоре споменати). Стандардна табела се користи за мапирање на економската класификација со класификацијата што се користи во Упатството на владата за финансиска статистика (*ГФСМ 2014*). Организациската класификација се базира на повеќе прописи како што се законите за основање на поединечните институции и се дефинира со годишниот буџет. И програмите во програмската класификација се дефинирани со годишниот буџет. Функционалната класификација директно ја следи Класификацијата на функциите на владата (ЦОФОГ) утврдена од Обединетите нации. Детална табела со целосно документирана методологија се користи за да се изведе функционалната класификација од комбинацијата на организациската и програмската класификација.

Формулирањето на буџетот (законот за годишниот буџет и неговото донесување) се базира на [сите](#) пропишани класификации, односно на (i) организациската класификација, (ii) економската класификација на трицифрено ниво за презентирање и одобрување, (iii) целокупната функционална класификација (четирицифрено ниво), (iv) програмската класификација и (v) класификацијата на изворите на средства,

Буџетот се извршува преку ЕТС и трезорскиот информациски систем (ТС). ЕТС, ТС и централизираните процедури за плаќање овозможуваат следење на секоја трансакција по сите класификации и генерирање на извештаи според секоја класификација во текот на годината. За секоја трансакција се користи код на konto со 24 цифри, вклучувајќи и 10 цифри наменети за административната класификација, 5 цифри за класификацијата на изворите на средства, 6 цифри за економската класификација, 2 за програмската класификација и 1 цифра за контролен број. Детална табела со документирана методологија се користи за да се изведе функционалната класификација од комбинацијата на организациската и програмската класификација. Извршувањето на буџетот се следи преку ТС.

Ивестувањето се базира на класификациите што се користени за формулирање на буџетот. Извештајот за годишната завршна сметка прецизно го следи форматот на усвоениот буџет односно известува согласно (i) организациската класификација, (ii) економската класификација,

(iii) функционалната класификација, (iv) програмската класификација и (v) класификацијата на изворите на средства. И буџетските извештаи во текот на годината може да се подготвуваат во овие формати.

Доследноста на користењето на класификациите е поддржана со централизиран информатички системи за подготвување на буџетот (Е-буџет) и Трезорскиот информативен систем (ТС) за извршување на буџетот.

Буџетот е класифициран според административната, економската и програмската класификација, а функционалната класификација се изведува од програмската и од административната класификација со табела. Системот за класификација овозможува следење на трансакциите во текот на циклусот на формулирањето, извршувањето и известувањето на буџетот согласно сите класификации со што се овозможува изработка на доследна документација споредбена со стандардите ГФС/ЦОФОС. Меѓутоа, формулирањето на буџетот се базира само на ниво на „Групи“ од стандардот ГФС – 3 цифри и оттаму оценката е Б.

ПИ-5. Буџетска документација

Со овој показател се проценува сеопфатноста на информациите во годишната буџетска документација подготвена од владата. Опфаќа листа од четири основни и осум дополнителни елементи. Временскиот период е последниот поднесен буџет со Собранието (Буџетот за 2021 година), а опфатен е БЦВ.

Показател/димензија	Оценка
PI-5. Буџетска документација	Д
5.1. Буџетска документација	Д

Буџетската документација се состои од пет документи: годишниот буџет, Фискалната стратегија, ревидираната Фискална стратегија, Стратегијата за управување со долгот и Завршната сметка. Содржината и времето на Фискалната стратегија и на годишниот буџет се пропишани со Законот за буџети, а Стратегијата за управување со долгот е пропишана со Законот за јавниот долг. Обата документи треба да бидат усвоени од Владата до 31 мај (види ПИ-15 односно ПИ-13). Исто така, Завршната сметка за претходната година што треба да се поднесе до Собранието до 30 јуни (види ПИ-29) се смета за дел од буџетската документација.¹² Подготвувањето и усвојувањето на ребаланс на буџетот во дадена година зависи од економските и од политичките околности и во Законот за буџети нема обврска за претходно утврдени рокови. Оттаму, за потребите на проценката, тој не се смета за дел од буџетската документација.

5.1. Буџетска документација

Буџетската документација за годишниот буџет за 2021 година се состои од:

- Фискалната стратегија на Република Северна Македонија за 2021-2023 година (2021-2023 ФГ), усвоена на 28 јуни 2020 година.
- Ревидираната Фискалната стратегија на Република Северна Македонија за 2021-2023 година (со перспективи до 2025 година), усвоена на 10 декември 2020 година.

¹² Прирачник Том II 5.1:2 „Показателот е поврзан со документацијата што се доставува до законодавниот дом како дел од информациите за годишниот буџет или пред поднесувањето на буџетот од извршната власт.“

- Стратегијата за управување со јавниот долг на Република Северна Македонија за 2021-2023 година (со перспективи до 2025 година) (СУЈД 2021-2023), усвоена на 10 декември 2020 година¹³.
- Предлог законот за буџетот за 2021 година, поднесен до Собранието на 10 ноември 2020 година, а усвоен на 20 декември 2020 година.
- Завршната сметка за 2019 година, поднесена до Собранието на 13 октомври 2020 година.

Деталната структура на законот за годишниот буџет со неколку илјади буџетски ставки согласно различните буџетски класификации ја прави многу тешка системската споредба на проценките на приходите и на расходите на предлог буџетот за тековната година и на остварувањето на претходната година за одлучувачите бидејќи информациите не се презентирани за споредба во истиот документ.

Табела 5.1: Елементи опфатени со буџетската документација за 2021 ФГ

Елемент/услови	Исполнети (Д/Н)	Користени докази/коментари
Основни документи		
1. Прогнози за фискалниот дефицит или суфицит или за годишниот резултат од работењето	.Д	Дадени во Буџетот за 2021 година и во ФС 2021-2023 (Табела 3) и во Ревидираната ФС 2021-2023. ¹⁴
2. Остварувањето на буџетот за претходната година презентирано во истиот формат како предлог буџетот	.Д	Завршната сметка за 2019 година (претходната година) е подготвена во истиот формат како предлог буџетот. Поднесена му е на Собранието на 13 октомври 2020 година додека предлог буџетот е поднесен на 10 ноември 2020 година со што ефективно се поддржува донесувањето на одлуката за буџетот.
3. Буџетот за тековната фискална година е презентирани во истиот формат како предлог буџетот	Н	Податоците за тековната година (2020) се презентирани во истиот формат како предлог буџетот (2021) за приходите и расходите по економската класификација. Кај функционалната класификација, програмите на владата или развојните програми не се прикажани податоци за тековната година и оттаму не е можна директна споредба.
4. Збирни буџетски податоци за приходите и за расходите за сите користени класификации, вклучувајќи и податоци за тековната и за претходната година со детално расчленување на проценките на приходите и на расходите	Н	Овие податоци не се вклучени во буџетската документација за сите користени класификации (види и основен елемент 3, погоре).
Дополнителни елементи		
5. Финансирање на дефицитот, опишување на неговиот предвиден состав	.Д	Табела 4: Дефицит и извори за негово финансирање од ФС 2021 – 2023 и Ревидираната ФС 2021 - 2023

¹³ Пред промената на законодавството, политиката за управување со јавниот долг беше дел од Фискалната стратегија. Од 2020 година, таа е дел од Стратегијата за управување со јавниот долг која согласно Законот за јавниот долг треба да се усвои од Владата до 31 мај од тековната година за следните три години.

¹⁴ Ревидираната ФС 2021-2023 не е достапна однапред или во времето на поднесувањето на буџетот.

Елемент/услови	Исполнети (Д/Н)	Користени докази/коментари
6. Макроекономски предвидувања, вклучувајќи барем проценки на растот на БДП, на инфлацијата, на каматните стапки и на курсот	Н	Претпоставките за растот на БДП, за инфлацијата и за курсот се вклучени во ФС 2021-2023. Иако се вклучени во макроекономските предвидувања, проценките за каматните стапки не се експлицитно образложени.
7. Големина на долгот, вклучувајќи детали барем за почетокот на тековната фискална година презентирани согласно ГФС или друг споредбен стандард	.Д	Во Фискалната стратегија (графикон 19) има информација за најновиот износ на јавниот долг. Исто така во Стратегијата за управување со долгот (усогласена со податоците од Фискалната стратегија) се проектира среднорочната патека на долгот, Табела I: Тренд на јавниот долг во СУЈД 2021-2023. ¹⁵
8. Финансиски средства, вклучувајќи детали барем за почетокот на фискалната година презентирани согласно ГФС или друг споредбен стандард	Н	Во буџетската документација не се прикажани готовинските салда или други парични средства. Информациите за паричните салда се достапни во Завршната сметка, но не и за другите финансиски средства.
9. Резимирани информации за фискалните ризици вклучувајќи ги непредвидените обврски како што се гаранциите и непредвидените обврски во структурните финансиски инструменти како што се договорите за јавни приватни партнерства (ЈПП) итн.	Н	Во Фискалната стратегија 2021-2023 се обелоденети ризиците поврзани со фискалните проекции и со гаранциите. Не се дадени резимирани информации за другите конкретни ризици (поврзани со ЈПП, доспеаните долгови, ЈП, локалните власти итн.). Гарантираниот долг е објавен во СУЈД 2021-2023.
10. Образложение на буџетските импликации од новите иницијативи за политики и од главните нови јавни инвестиции со проценка на буџетското влијание на <i>суме</i> големи промени на политиките на приходите и/или промените на расходните програми	Н	Промените на приходите и на расходите предизвикани од новите иницијативи за политики и од големи нови јавни инвестиции се вклучени во проекциите, но новите иницијативи за политики и големите нови јавни инвестиции не се одделно образложени или квантифицирани во буџетската документација.
11. Документација за среднорочните фискални предвидувања	.Д	Табела 3: Буџет на Република Северна Македонија 2019-2023 од ФС 2021-2023 и Ревидираната ФС 2021-2023.
12. Квантифицирање на даночните расходи	Н	Не се дадени даночните расходи

Буџетската документација ги исполнува петте елементи, вклучувајќи и два од четирите основни елементи и три од осумте дополнителни елементи и оценката за оваа димензија е Д.

¹⁵ СУЈД 2021-2023 не е достапна однапред или во времето на поднесувањето на буџетот.

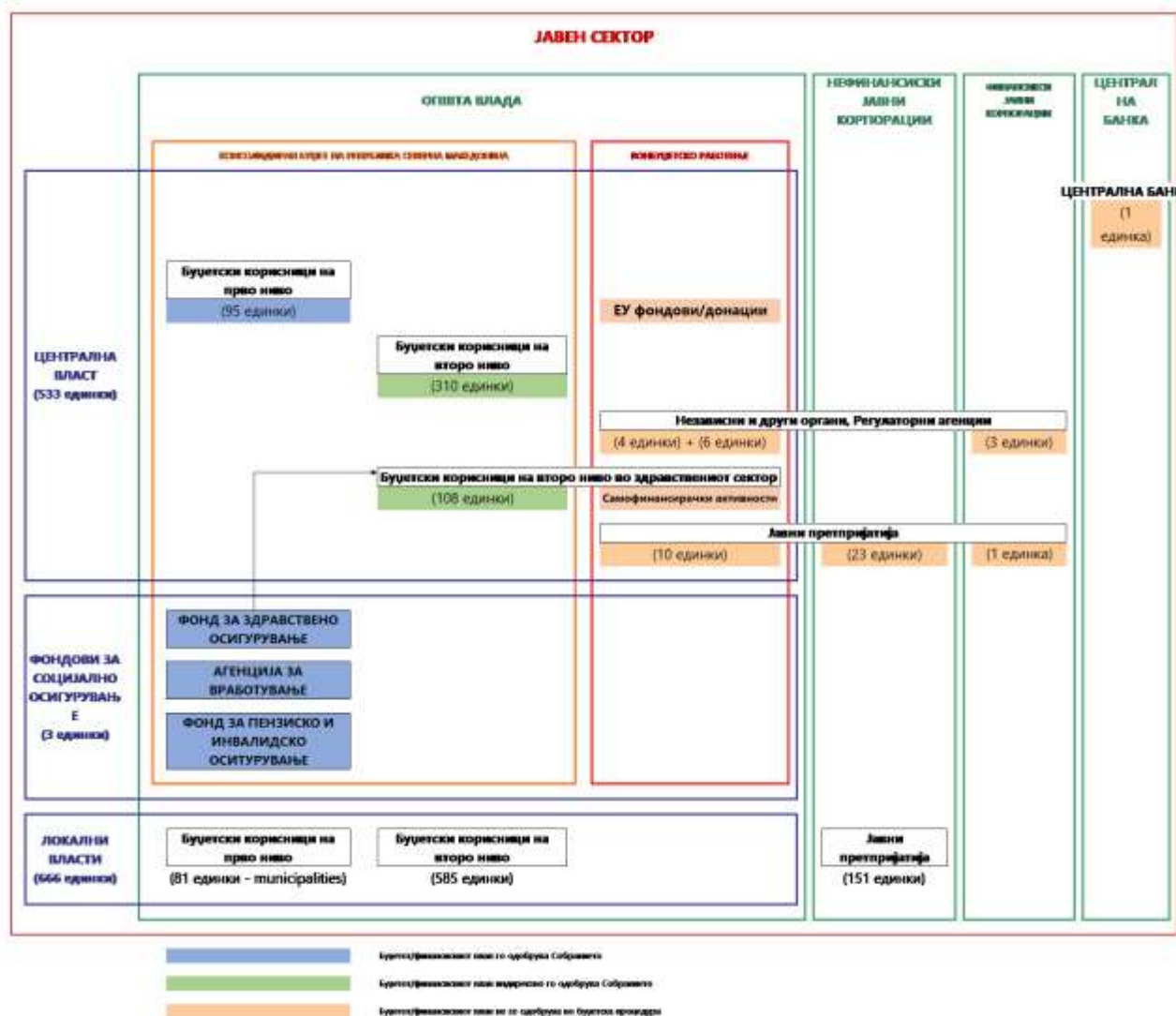
ПИ-6. Работење на централните власти надвор од финансиските извештаи

Со овој показател се мери нивото до кое приходите и расходите на властите се пријавуваат надвор од финансиските извештаи на централната власт. Проценката на овој показател се базира на најновите достапни информации и извештаи што се однесуваат на 2019 фискална година.

Показател/димензија	Оценка
PI-6. Работење на централните власти надвор од финансиските извештаи (M2)	Д+
6.1. Расходи надвор од финансиските извештаи	Ц
6.2. Приходи надвор од финансиските извештаи	Д
6.3. Финансиски извештаи на вонбуџетските единки	Ц

Јавниот сектор на Северна Македонија се состои од над 1.300 одделни единки во разни правни форми. На сликата 6.1 е прикажана нивната дистрибуција по потсектори вклучувајќи ги и изворите на вонбуџетски приходи и расходи.

Слика 6.1: Дистрибуција на јавните субјекти по потсектори вклучувајќи и извори на вонбуџетски приходи и расходи



Системот на Единствената трезорска сметка (ЕТС) е составен од ЕТС во МФ и одделна ЕТС во Фондот за здравствено осигурување. Трансакциите во другите два ФСО се извршуваат преку ЕТС

во МФ. Опфатот е сеопфатен во однос на тоа дека сите парични трансакции на сите буџетски корисници на сите нивоа на власта (освен вонбуџетското работење) се спроведуваат во рамките на ЕТС во МФ. Сметководствената евиденција што се консолидира да се изготви годишната Завршна сметка, се базира на трансакциските податоци од ЕТС ставени во ТС. Вонбуџетските субјекти (со исклучок на јавните здравствени установи) не се дел од системот на ЕТС. Приходите од сопствени извори и расходите финансирани од грантови на јавните здравствени установи не се дел од ЕТС односно претставуваат вонбуџетско работење.

Не постои формален регистар или список на јавни субјекти и точниот број на институции се разликува во зависност од изворот што претставува предизвик за точна проценка на вкупната големина на вонбуџетските приходи и расходи. Исто така, има и вонбуџетско работење што не е вклучено во финансиските извештаи на владата, поврзано со самофинансирачките активности и донациите. Четирите главни извори на вонбуџетско работење се (види и Табела 6.1):

- 6 регулаторни агенции и 4 независни и други субјекти (централни субјекти на јавниот сектор што не се јавни претпријатија (ЈП) кои би требало да бидат дел од буџетот и на буџетските процедури на БЦВ согласно *ГФСМ 2014*).
- 10 ЈП што се класифицирани како централни власти согласно статистичките правила на ГФСМ (на пример, Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП)).
- Приходите и расходите на 108 јавни здравствени установи што потекнуваат од самофинансирачки активности и од донации.
- Приходите и расходите што потекнуваат од фондовите на Европската Унија (ЕУ) (од ИПА II и ИПА III)¹⁶ со кои директно управува ЕУ и чиј само кофинансиран дел се прикажува во буџетот.

¹⁶ Инструмент за претпристапна помош

Табела 6.1: Вонбуџетски приходи и расходи на ЦВ и финансиски извештаи на ЕБУ (милиони денари)

Субјект	2020						
	Приходи	Расходи	Датум на прием на финансискиот извештај од ЦВ	Вклучени во финансискиот и			Расходи како вкупен процент од расходите на вонбуџетската единица (процент)
				Расходи и приходи по економска класификација	Финансиски и нефинансиски средства и обврски	Гаранции и долгорочни обврски	
Независни и други субјекти	439,8	355,2					2,28%
Фонд за осигурување на депозити	95,5	17,5	-	Д	Д	Д	0,11%
Централен регистар на Република Северна Македонија	319,9	312,9	-	Д	Д	Д	2,01%
Републички совет за безбедност во сообраќајот на пати	24,4	24,8	-	-	-	-	0,16%
Агенција за просторно планирање	-	-	-	-	-	-	-
Регулаторни агенции*	1.155,9	912,8					5,86%
Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	305,3	188,0	26.3.2021	Д	Д	Д	1,21%
Агенција за електронски комуникации	516,4	405,4	08.4.2021	Д	Д	Д	2,60%
Регулаторна комисија за енергетика и водни ресурси	80,2	65,4	-	Д	Д	Д	0,42%
Агенција за пошти	32,0	32,0	-	Д	Д	Д	0,21%
Агенција за цивилна воздушна пловидба	201,1	201,1	-	Д	Д	Д	1,29%
Агенција за железници	20,9	20,9	-	Д	Д	Д	0,13%
ПДС**	12.129,8	7.983,0					51,21%
ЈП за државни патништа - Скопје (ЈЦДП)	9.983,4	5.191,8	15.7.2021	Д	Д	Д	33,31%
ЈП Македонски железници инфраструктура - Скопје	780,5	1.103,1	11.6.2021	Д	Д	Д	7,08%
ЈП Македонска Радио Телевизија - Скопје	1.012,2	939,6	26.4.2021	Д	Д	Д	6,03%
АД Македонска информативна агенција - Скопје	57,6	56,6	07.5.2021	Д	Д	Д	0,36%
ЈП Водостопанство Стрежево - Битола	228,8	464,3	30.6.2021	Д	Д	Д	2,98%
ЈП Хидросистем Злетовица - Пробиштип	22,8	142,3	27.5.2021	Д	Д	Д	0,91%
ЈП Водостопанство Лисиче - Велес	44,6	85,2	26.4.2021	Д	Д	Д	0,55%
Здравствени установи	2.568,1	2.586,8					16,60%
Самофинансирани активности и донации	2.568,1	2.586,8		Д	Д	Д	16,60%
Буџетски корисници	3.750,0	3.750,0					24,06%
ЕУ фондови/донации што не се вклучени во буџетот	3.750,0	3.750,0		Н	Н	Н	24,06%
Вкупни вонбуџетски приходи и расходи	20.044	15.588					100,00%
Приходи и расходи на буџетската централна власт (осврнување)	117.784	174.936					
Приходи и расходи надвор од финансиските извештаи на владата	17,02%	8,91%					
Финансиски извештаи доставени до владата во рок од 6 месеци од крајот на фискалната година							21,71%
Финансиски извештаи доставени до владата во рок од 9 месеци од крајот на фискалната година							55,02%

Извори: Властите; анализа на тимот што ја изврши проценката ПЕФА и ОФТ 2018.

* Регулаторни агенции: Агенцијата за хартии од вредност на Република Северна Македонија, Агенцијата за супервизија на осигурувањето и Агенцијата за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување се јавни финансиски корпорации.

** Другите три ПДС класифицирани како единки на централната власт (ОФТ, 2018) се Елем Турс ДОО, ЕУ Центар за ранливост на индустриски и витални системи ДОО и Центарот за трансфер на технологии и иновации – ИННОФЕИТ кои се независни во поглед на приходите и расходите.

6.1. Расходи надвор од финансиските извештаи

Со оваа димензија се проценува интензитетот на расходите преземени од буџетските и вонбуџетските единки (вклучувајќи ги и фондовите за социјално осигурување) што не се опфатени со финансиските извештаи на владата.

Во Табелата 6.1 се даваат квантитативни информации за проценетите вонбуџетски расходи.

Вонбуџетските расходи што не се опфатени со ex-ante и ex-post финансиските извештаи изнесуваат помалку од 10 проценти од расходите на буџетската централна власт во 2020 година, што резултира со оценка Ц.

6.2. Приходи надвор од финансиските извештаи

Со оваа димензија се проценува интензитетот на приходите примени од буџетските и вонбуџетските единки (вклучувајќи ги и фондовите за социјално осигурување) што не се што не се опфатени со финансиските извештаи на Владата.

Во Табелата 6.1 се даваат квантитативни информации за проценетите вонбуџетски приходи.

Вонбуџетските приходи што не се опфатени со ex-ante и ex-post финансиските извештаи изнесуваат повеќе од 10 проценти од приходите на буџетската централна власт во 2020 година, што резултира со оценка Д.

6.3. Финансиски извештаи на вонбуџетските единки

Со оваа димензија се проценува нивото до кое ex-post финансиските извештаи на вонбуџетските единки се доставуваат до централните власти. Годишните извештаи треба да бидат доволно детални и навремени за да дадат целосна слика на финансиското работење на властите во комбинација со финансиските извештаи за буџетската централна власт и ФСО.

Законот за буџети пропишува полугодишни и годишни извештаи за извршувањето на буџетот, но не и годишни извештаи на ЈП и ЕБУ. Тие се регулирани со Законот за јавни претпријатија и со конкретните законски акти со кои се основаат посебните претпријатија. Од девет регулаторни агенции, седум му одговараат на Собранието, а останатите две ѝ одговараат на Владата. Сите извештаи ги проверува МФ. МФ издава мислење пред извештајот да биде усвоен од Собранието или од Владата.

Околу 22 проценти (по вредност на расходите) од финансиските извештаи се поднесуваат до Владата во рок од шест месеци, а околу 55 проценти во рок од девет месеци од крајот на финансиската година.

Мнозинството вонбуџетски единки поднесуваат финансиски извештаи во рок од девет месеци од крајот на финансиската година што резултира со оценка за оваа димензија Ц.

PI-7. Трансфери до пониските нивоа на власти

Со овој показател се оценува транспарентноста и навременоста на трансферите од централната власт до пониските нивоа на власти со директни финансиски односи со нив. Се земаат предвид: (i) основот за трансфери од централната власт и (ii) дали властите на пониско ниво на време добиваат информации за нивните алокации за да им се олесни буџетското планирање. Оценуваниот временски период е последната завршена фискална година (2020).

Показател/димензија	Оценка
PI-7. Трансфери до пониските нивоа на власти (M2)	A
7.1. Систем за алоцирање на трансферите	A
7.2. Навременост на информациите за трансферите	A

Околу 60 проценти од приходите на 81 единица на локалната самоуправа (ЕЛС) во Република Северна Македонија се во форма на дотации од централната власт. Околу 2 проценти од приходите се од надворешни грантови, а остатокот се сопствени приходи на ЕЛС од даноци на имот и други локални надоместоци (надоместоци за комунални услуги, надоместоци за уредување на градежно земјиште, просторни и урбанистички планови, минерални ресурси и

друго). Системот за дотации од централната власт според формула е пропишан со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и со подзаконските акти за негово спроведување.

МФ, до крајот на септември секоја година,, откако ќе се утврдат износите на дотациите за ЕЛС во нацрт буџетот, издава насоки за ЕЛС за износите на дотациите на властите и за другите фактори што треба да се земат предвид при нивната подготовка на буџетот за следната година.

7.1. Систем за алоцирање на трансферите

Со оваа димензија се проценува нивото до кое се применуваат транспарентни системи базирани на правила за буџетирање и за алоцирање на условените и безусловните трансфери.

Во просек, повеќе од 90 проценти од дотациите од централната власт се дистрибуираат преку транспарентен систем што се базира на формула со јасни објективни фактори (на пример, население, број на ученици, површина). Освен својот дел од блок дотациите за образование, култура и за социјална заштита, ЕЛС добиваат 4,5 проценти од приходите од ДДВ во претходната година. Сопствените приходи на ЕЛС вклучуваат и 3 проценти од годишната наплата на персоналниот данок од доход од нивното географско подрачје. Приходите на ЕЛС се расчленети во Табелата 7.1.

Табела 7.1: Резиме на приходите на локалните власти (милиони МКД)

	Остварено 2018	Остварено 2019	Циркулар 2020	Буџет 2020	Ребаланс на буџетот 2020	Остварено 2020
Сопствени приходи на ЕЛС	11.534	13.011				10.094
Земли	274	524				954
Дотации од централната власт базирани на формула	18.055	19.095	21.375	21.375	21.442	21.374
Основно образование	9.423	9.830	11.113	11.113	11.144	11.144
Средно образование	4.378	4.624	5.069	5.069	5.082	5.082
Култура	250	277	297	297	324	324
Социјална заштита - домови за стари лица	46	55	55	55	55	55
Градови	1.518	1.783	2.095	2.095	2.093	2.077
Противпожарна служба	288	310	400	400	401	349
Дотација од ДДВ	2.152	2.216	2.346	2.346	2.343	2.343
Други дотации од централната власт	776	861				1.323
Вкупно дотации од централната власт	18.831	19.956				22.697
Базирани на формула процент од вкупни	95,9%	95,7%				94,2%
Надворешни грантови	844	698				679
Вкупни приходи на ЕЛС	31.483	34.189				34.424

Извор: Властите

Алоцирањето на, во просек, над 90 проценти од дотациите на централната власт до ЕЛС се базира на транспарентен систем што се базира на правила што резултира со оценка за оваа димензија А.

7.2. Навременост на информациите за трансферите

Со оваа димензија се проценува навременоста на сигурните информации што им се обезбедуваат на пониските нивоа на власта за нивните алокации од централната власт за претстојната година.

МФ, до 30 септември секоја година, како што е пропишано со член 19 од Законот за буџети, со буџетскиот циркулар, им издава насоки на ЕЛС во кои се дадени износите на дотациите од владата и други фактори што треба да се земат предвид во подготовката на буџетот за следната

година. Усоените буџетски алокации се идентични со алокациите дадени во буџетскиот циркулар (види и Табела 7.1). Овој рок се почитува. Буџетите на ЕЛС треба да бидат одобрени пред почетокот на годината на која се однесуваат, но во другите аспекти ЕЛС може сами да си го утврдуваат својот буџетски календар (Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, членови 27 и 28).

ЕЛС, до 30 септември секоја година, добиваат насоки за претстојните алокации и за другите фактори што треба да ги земат предвид при подготовката на буџетот што резултира со оценка по оваа димензија А.

ПИ-8. Информации за успешноста на извршувањето на услугите

Со овој показател се испитуваат информациите за извршувањето на услугите во предлогот на буџетот од извршната власт, неговата придружна документација и извештаите на крајот на годината или ревизијата и оценките на успешноста како и нивото до кое се прибираат и се евидентираат информациите за добиените ресурси по единици на извршени услуги. Опфатениот временски период е фискалната 2021 година за димензијата 8.1 и фискалната 2020 година за димензијата 8.2. За димензиите 8.3 и 8.4 опфатот е трите последни завршени фискални години, односно 2018-2020. Опфатена е ЦВ.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-8. Информации за успешноста на извршувањето на услугите (М2)	Д+
8.1 Планови за успешност на давањето услуги	Ц
8.2 Постигната успешност во давањето услуги	Ц
8.3 Добиеени ресурси по единица извршена услуга	Ц
8.4 Оценка на успешноста на извршувањето на услугата	Д

Димензиите во рамките на ПИ-8 се тесно поврзани со степенот на спроведување на програмското буџетирање. Северна Македонија формално нема усвоено буџетски системи засновани на програми, успешност или резултати, но има воспоставено некои елементи на планирањето на успешноста и на буџетирањето базирано на програми. Законската рамка го објаснува пристапот кон стратешкото планирање и пропишува буџетските корисници (БК) да ги вклучат стратешките приоритети на Владата како резиме на целите и на иницијативите, во нивните буџети преку владините програми и потпрограми. Буџетските корисници се задолжени да изготвуваат тригодишни стратешки планови, во кои ќе ги опфатат програмите и активностите за реализација на стратешките приоритети на Владата како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник. Со буџетскиот циркулар се бара стратешкиот план да биде составен дел на буџетското барање и тој треба да ги содржи квантифицираните програми, активности, цели и приоритети усогласени со буџетското барање. Воспоставена е програмска класификација (види ПИ-4), во која се обезбедува структура на кодови за класифицирање на програмите и потпрограмите во планирањето, извршувањето и известувањето за буџетот.

8.1. Планови за успешност за давањето на услугите

Со оваа димензија се проценува нивото до кое клучните показатели за успешноста за планираните резултати и исходи на програмите или на услугите што се финансирани преку буџетот се вклучени во предлогот на буџетот поднесен од извршната власт или во придружната документација на функционално, програмско или на ниво на субјект.

Иако Северна Македонија нема формално усвоено програмско буџетирање, буџетот, во буџетската документација, дава одредени информации за програмите, а информациите за планираната успешност се презентираат одделно по ресорни министерства. Договорен е примерокот на детално разгледувани министерства што извршуваат услуги и ги опфаќа:

Министерството за здравство, Министерството за транспорт и врски, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Министерството за образование и наука.

Законот за годишниот буџет ги презентира расходите за административните единици со расчленување по програми. Буџетската документација опфаќа опис на програмите на ресорните министерства на збирно ниво со главни квалитативни цели и влезни и излезни показатели. Влезните показатели се стандарди, ги отсликуваат оперативните трошоци и се вклучени во сите програми. Излезните показатели зависат од секторот и се вклучени само во некои програми.

Министерствата што имаат одговорност да извршуваат услуги вклучени во примерокот за проценка, подготвуваат и објавуваат тригодишни стратешки планови и годишни оперативни планови што содржат програми и активности за спроведување на стратешките приоритети на Владата како и цели и приоритети на министерството за истиот период.¹⁷ Стратешките планови и годишните оперативни планови содржат информации за програмите како што се презентирани во буџетот, нивните цели, трошоци, очекувани резултати и показатели за успешност со комбинација на показатели на резултати и на исходи.

Освен тоа, Фондот за здравствено осигурување, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и ЈПДП објавуваат среднорочни стратешки планови и годишни планови што опфаќаат информации за планираните програми и проекти, за нивните цели и таргети. Иако квалитетот на информациите се разликува од една институција до друга, се проценува дека информациите се објавуваат годишно за активностите што ќе се извршат во рамките на политиките или програмите за повеќето (повеќе од 50 проценти, но помалку од 75 проценти) од министерствата.

Бидејќи информациите се изготвуваат годишно за активностите што треба да се спроведат и се објавуваат за повеќето министерства, оценката за оваа димензија е Ц.

8.2. Успешност на извршувањето на услугите

Со оваа димензија се испитува нивото до кое успешноста за резултатите и исходите се презентира дали во годишните буџетски документи или одделно за секое министерство во предлогот на буџетот од извршната власт или во годишниот извештај или во друг јавен документ, во формат што е споредлив со плановите.

Согласно законот за спроведување на годишниот буџет, утврдени буџетски корисници мора да подготват програми за користење на средствата од буџетот и да ги поднесат на Владата во рок од 30 дена од денот на објавувањето на Буџетот во Службен весник. Буџетските корисници подготвуваат и поднесуваат до МФ, полугодишни и годишни извештаи за спроведувањето на програмите наведувајќи дали се постигнати забележаните таргети на успешноста. Меѓутоа, овие информации не се обединуваат систематски во формат што би овозможил споредба на постигнатите резултати во однос на показателите за успешноста на планираните програми и на доделеното финансирање.

Министерствата опфатени со примерокот за проценка како и фондовите за социјално осигурување објавуваат годишни извештаи за спроведувањето на годишниот акционен план на среднорочната стратегија со информации за резултатите постигнати во рамките на секоја програма.

Иако рамката на резултатите за успешноста не е воедначена и квалитетот на информациите се разликува од една институција до друга, проценетиот примерок на министерства што ги опфаќа сите министерства големи даватели на услуги, како што се Министерството за образование и наука, Министерството за здравство, Министерството за транспорт и врски, годишно ги

¹⁷ Подготвувањето на стратешкиот план се врши согласно Упатството за стратешко планирање, усвоено од Владата.

објавуваат активностите што треба да се спроведат во рамките на нивните политики или програми.

Бидејќи информациите не се презентирани во формат што би овозможил споредба на постигнатите резултати во однос на показателите за успешност на планираните програми и доделените средства, оценката за оваа димензија е Ц.

8.3. Ресурси примени од единки што извршуваат услуги

Со оваа димензија се мери нивото до кое се достапни информациите на ниво на ресурси што реално ги примиле единките што извршуваат услуги во барем две големи министерства (како што се училишта и здравствени домови) и изворите на тие средства.

Фондот за здравствено осигурување (ФЗО) на Северна Македонија е одговорен за наплата и распределување на средствата на давателите на здравствени услуги за извршени услуги во рамките на задолжителното здравствено осигурување. ФЗО ги извршува и ги документира сите плаќања на 108 јавни и бројни приватни здравствени установи и составува и објавува извештаи за реалното финансирање на овие установи по извори на средства (сопствени приходи, субвенции).

Не се обезбедени информации за нивото на реалните ресурси дадени на училиштата во образовниот сектор.

Бидејќи нема информации за нивото на реалните ресурси обезбедени на училиштата, оценката за оваа димензија е Ц.

8.4. Оценка на успешноста на извршувањето на услугите

Со оваа димензија се испитува нивото до кое дизајнот на јавните услуги и соодветноста, ефикасноста и ефективноста на тие услуги се проценуваат на систематски начин преку оценка на програми или успешност и дали овие оценки ги опфаќаат сите или значителен дел од испорачаните услуги или ако се меѓуфункционални и опфаќаат функции на извршување услуги, вклучуваат и ревизии преземени од надворешниот ревизор на владата.

Државниот завод за ревизија (ДЗР). Согласно Законот за државната ревизија, има законско овластување да спроведува ревизија на успешноста заедно со финансиската ревизија и ревизијата на усогласеноста. Со законот се дефинира и концептот на ревизија на успешноста како проценка на рентабилноста, ефикасноста и ефективноста на работењето и користењето на средствата во дефинирана област на активности или програми. Упатството за ревизија на успешноста ја пропишува методологијата за спроведување на оваа ревизија. Ревизии на успешноста се спроведуваат согласно годишниот план на ревизии. ДЗР има спроведено 19 ревизии на успешноста во последните три завршени фискални години, што е презентирano во Табелата 8.4.

Расположливите извештаи за ревизијата на успешноста се фокусираат на ефикасноста на конкретна функција, политика или мерка што ја спроведуваат БК, а не на конкретна институција. На пример, во 2020 година, Министерството за образование и наука е оценувано во однос на ефективноста на неговите мерки за справување со ризиците на пазарот на трудот со поширока ревизија на успешноста на 9 органи на истата тема; во 2019 година, тоа се оценуваше во однос на (i) ефективноста на реализацијата кадарот со високо образование на пазарот на трудот како дел од поширока ревизија на успешноста со која се опфатени 13 органи и јавни институции и (ii) подобрување на условите за спорт на децата од основно и средно образование, заедно со ЕЛС. Ревизиите на успешноста спроведени во последните три години опфаќаат извештаи што се фокусираат на проценка на ефективноста на извршувањето на услугите (на пример, подобрување на условите за спорт на децата од основно и средно образование – Проект за

изградба на спортски сали во основните и во средните училишта како и извештаи што ставаат поголем акцент на проценката на ефикасноста на управните функции и политики на властите (на пример, планирање на владата – Ефективност на мерките на владата за справување со ризиците на пазарот на трудот и како да се планираат средства за нивно надминување). Како што известува ДЗР, просечниот опфат на расходите со кои управуваат ревидираните министерство (нерасчленети по програми за извршување на услуги) за последните 3 години е 14 проценти.

Спроведени се ревизии на успешноста и од внатрешните ревизори во јавниот сектор, но до ограничен степен, поради ограничените внатрешни капацитети. Според годишниот извештај за функционирањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола, само 3 од 161 внатрешни ревизии спроведени во 2019 година се ревизии на успешноста (2,4 проценти).¹⁸

Табела 8.4: Ревизии на успешност спроведени од ДЗР, објавени во 2018-2020 ФГ

Назив на ревизијата	Година на ревизијата	Ревидирани субјекти
Ефективност на мерките и активностите за издавање на Б интегрирана дозвола	2020	Министерство за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) и Министерство за локална самоуправа (МЛС) + еден инспекторат + 11 ЕЛС и Градот Скопје.
Ефективност на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности што се финансираат со средства од блок дотации	2020	Министерство за труд и социјална политика (МТСП), Министерство за образование и наука (МОН), Министерство за култура (МК), МЛС + 3 ЕЛС и Градот Скопје
Ефективност на мерките и активностите за искористување на минералните ресурси и наплата на надоместоците	2020	МФ – Управа за јавни приходи, Министерство за економија (МЕ) + 2 институции на централно ниво на власта и 1 инспекторат
Капитални трансфери до ЕЛС од Буџетот на РСМ	2020	Влада на РСМ (ВРСМ), Министерство за одбрана (МО), МФ, Министерство за транспорт и врски (МТВ), МЖСПП, МК, МЛС + 1 институција и 1 агенција на централно ниво на власта
Институционални капацитети на инспекторатите во РСМ	2020	ВРСМ, Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА), Министерство за здравство (МЗ), МК, Инспекциски совет + 4 инспекторати
Планирање на владата – Ефективност на мерките на владата за справување со ризиците на пазарот на трудот и како да се планираат средства за нивно надминување	2020	Министерство за внатрешни работи (МВР), Министерство за економија (МЕ), МИОА, МОН, МЗ, 2 државни фонда + 1 институција на централното ниво на власта + 1 државен факултет
Ефикасен третман и управување со јавниот отпад	2020	МФ – Царинска управа, МЖСПП, 2 институции на централното ниво на власта, 1 инспекторат + 12 ЕЛС и Градот Скопје + 12 јавни претпријатија на локално ниво + 8 центри за регионален развој
Ефикасност на политиките, мерките и активностите во доделувањето права на води	2020	Собранието, Генералниот секретаријат на РСМ, МЖСПП, МФ, 2 инспекторати, 2 институции на централно ниво, Здружениот на единици на ЛС на РСМ, 51 ЕЛС, Град Скопје, 64 јавни претпријатија
Подобрување на условите за спорт за децата од основното и средното образование – Проект за изградба на спортски сали во основните и во средните училишта.	2019	МОН, 79 ЕЛС
Мерки, политики и проекти за заштита и унапредување на пчеларството во Република Северна Македонија	2019	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, (МЗШВ), МЖСПП, 2 институции и 2 агенции на централно ниво, 1 инспекторат, 2 државни факултети
Служба за општи и заеднички работи на Владата на Република Северна Македонија	2019	Служба за општи и заеднички работи на Владата на Република Северна Македонија

¹⁸ Објавен во јули 2020 година.

Реализација на високо образованиот кадар на пазарот на трудот во Република Северна Македонија	2019	МЛС, МОН и 1 државен фонд, 6 јавни и 6 приватни универзитети, 1 инспекторат, 1 институција на централно ниво
Програма за прекугранична соработка Република Македонија – Република Бугарија 2014 – 2020 година	2019	МЛС, заеднички секретаријат и национални проценители
Ефективност на политиките, мерките и активностите за доделување договори за јавни набавки на ниво на јавните претпријатија на Градот Скопје	2019	2 институции на централно ниво, 1 суд, Градот Скопје и 6 јавни претпријатија на локално ниво
Мерки, политики и проекти за гасификација во Република Северна Македонија	2018	ВРСМ, МЕ, МТВ, 1 институција на централно ниво, 1 јавна компанија, 2 јавни претпријатија на локално ниво
Ефективност на политиките, мерките и активностите за доделување на права на води	2018	МЖСПП, МФ, 37 ЕЛС и Градот Скопје и 37 јавни претпријатија на локално ниво, 2 инспекторати и 2 институции на централно ниво
Ефективност на политиките, мерките и активностите за експлоатација на чакал и песок од сливот на реката Вардар	2018	МЕ, МЖСПП, 1 инспекторат, 17 ЕЛС, 1 центар за регионално планирање, 1 заедничко вложување
Заедничка ревизија на Европскиот ревизорски суд и 15 ДЗР во Европа за „квалитетот на воздухот“	2019	ЕЛС
Ефективност на политиките и мерките за управување со градежното земјиште	2018	МТВ, 9 ЕЛС и Здружението на ЕЛС

Извор: Интернет страницата на ДЗР

Спроведените ревизии на успешноста сочинуваат во просек 14 проценти од вкупните буџетски трошења во последните три години. Бројот, институционалниот опфат и износот на расходите опфатени со ревизиите на успешноста се помали од потребните за оценка Ц и поради тоа оценката за оваа димензија е Д.

ПИ-9. Пристап на јавноста до фискални информации

Со овој показател се проценува сеопфатноста на фискалните информации достапни на јавноста врз основа на наведени елементи на информации за кои се смета дека јавниот пристап е критичен. Временскиот период е 2020 година што е последната завршена фискална година, а опфатен е БЦВ.

9.1. Пристап на јавноста до фискални информации

Со проценката се опфатени пет основни елементи на фискалните информации што се сметаат за најважни за да и се овозможи на јавноста да ја разбере фискалната позиција и четири дополнителни елементи што се сметаат за добра практика.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-9. Пристап на јавноста до фискални информации (М1)	А
9.1. Пристап на јавноста до фискални информации	А

Табела 9.1: Пристапот на јавноста до фискални информации во 2020 година

Елемент/услови	Исполнети (Д/Н)	Користени докази/коментари
Основни елементи		
1. Документација за годишниот предлог на буџетот од извршната власт. Сеопфатна група документи за предлогот на буџетот од извршната власт (како што е презентирани во ПИ-5) и е достапна на јавноста во рок од една седмица од нивното поднесување од извршната до законодавната власт.	Д	Целосен комплет на буџетскиот предлог усвоен од Владата се поднесува до законодавниот дом и во рок од една седмица се објавува како на интернет страницата на МФ така и на Собранието. ¹⁹
2. Донесен буџет. Законот за годишниот буџет одобрен од законодавниот дом се објавува во рок од две недели од донесувањето на законот.	Д	Законот за буџетот за 2021 година е донесен од Собранието на 20 декември 2020 година. Објавен е во Службен весник бр. 307 (од 23 декември 2020 година) и на интернет страницата на МФ.
3. Извештаи за извршување на буџетот во текот на годината. Извештаите вообичаено и се ставаат на располагање на јавноста во рок од еден месец од нивното издавање што е проценето во ПИ-28.	Д	Извештаите за извршување на буџетот во текот на годината што се проценети во ПИ-28 (со економско расчленување) во форма на резиме на тримесечни извештаи се објавуваат на интернет страницата на МФ (http://www.finance.gov.mk) во рок од еден месец од завршувањето на периодот. Описната анализа на извршувањето на буџетот е дадена во месечните извештаи за извршувањето на буџетот и во полугодишниот извештај за извршувањето на буџетот.
4. Годишен извештај за извршување на буџетот. Извештајот и се става на располагање на јавноста во рок од шест месеци од крајот на фискалната година.	Д	Годишните извештаи за извршувањето на буџетот се составуваат во Завршната сметка за извршувањето на буџетот и се објавуваат заедно со заклучок на ревизијата во рок од шест месеци од завршувањето на фискалната година. (види ПИ-29)
5. Ревидиран годишен финансиски извештај заедно или проследен со извештај на надворешниот ревизор. Извештаите и се ставаат на располагање на јавноста во рок од дванаесет месеци од крајот на фискалната година.	Д	Надворешната ревизија на завршната сметка на буџетот се спроведува редовно и се објавува на интернет страницата на МФ и на ДЗР заедно со извештајот во рок од 12 месеци од крајот на годината. (види ПИ-30)
Дополнителни елементи		
6. Предбуџетска изјава. Генералните параметри за предлогот на буџетот на извршната власт во однос на расходите, планираните приходи и долгот и се ставаат на располагање на јавноста најмалку четири месеци пред почетокот на фискалната година.	Д	Како дел од буџетската постапка, МФ подготвува и објавува упатство за подготвување на буџетот (Буџетски циркулар) што содржи преглед на среднорочната макрофискална рамка, планирани приходи, расходи и вертикално ги утврдува лимитите на расходите. Документот е доставен и објавен на 12 јуни 2019 година.
7. Други извештаи на надворешната ревизија. Сите недоверливи извештаи за консолидираното работење на централните власти и се ставаат на располагање на јавноста во рок од шест месеци од поднесувањето.	Д	Надворешните ревизорски извештаи изготвени од ДЗР се објавуваат на интернет страницата на институцијата (https://dzt.mk/) во рок од шест месеци од поднесувањето.
8. Резиме на предлог буџетот. „Граѓанскиот буџет“ се објавува во рок од две седмици од поднесувањето на предлог буџетот од извршната до законодавната власт и во рок од еден месец од одобрувањето на буџетот.	Д	Граѓанскиот буџет е јавно достапен преку интернет портал (http://budget.finance.gov.mk/) што овозможува пристап до преглед на буџетот преку интерактивен интерфејс креиран за граѓаните. Обезбедува информации за буџетските приходи, расходи и дефицит и за макроекономските показатели и обично се објавува во рок од еден месец од одобрувањето на буџетот.
9. Макроекономски предвидувања. Предвидувањата како што се проценети во ПИ-14.1) се достапни во рок од една седмица од нивното одобрување.	Д	Макроекономските предвидувања за планската година и за следните две години (со перспектива за уште 2 следни години) се презентирани во Фискалната стратегија. Фискалната стратегија ја подготвува МФ, а ја усвојува Владата (види ПИ-15). Се поднесува до Собранието заедно со нацрт годишниот буџет како дел од буџетската документација. Фискалната стратегија се објавува на интернет страниците на МФ (http://www.finance.gov.mk) и на Собранието (http://www.sobranie.mk) откако ќе биде усвоена од Владата (види елемент 1 од оваа табела)

Бидејќи сите елементи се објавуваат во пропишаните рокови, оценката за оваа димензија е А.

¹⁹ Во практиката, предлог буџетот се објавува на интернет страницата на Собранието откако ќе биде ставен на дневен ред на седница на Собранието, обично во рок од неколку дена. Меѓутоа датумот на објавување не може да се следи.

СТОЛБ III УПРАВУВАЊЕ СО СРЕДСТВАТА И ОБВРСКИТЕ

Што опфаќа овој столб? Дека ефективното управување со средствата и обврските осигурува дека јавните инвестиции обезбедуваат вредност за парите, дека се евидентираат и се управува со средствата, а долговите и гаранциите се планираат, одобруваат и следат прудентно.

Вкупна успешност: клучни силни и слаби страни

Известувањето за фискалниот ризик се разликува по квалитетот, известувањето на непредвидените обврски поврзани со гаранциите и со финансискиот сиктер е добро, но не и обелоденувањето на ризиците поврзани со договорите за ЈПП. Се врши надзор врз секторот на ЈП, меѓутоа тој се фокусира на билансите на успех на компаниите со многу мала анализа на ризиците во билансите на состојба, освен известувањето на доспеаните долгови и за долот на ЈП. Исто така, нема консолидиран извештај за финансиската состојба на локалните власти и иако единиците на локалната самоуправа подготвуваат и поднесуваат годишни финансиски извештаи во рок од три месеци од крајот на фискалната година, тие извештаи не се ревидираат ниту пак се анализираа од перспектива на ризикот.

Управувањето со јавните инвестиции во Северна Македонија е незрело без национални насоки или стандарди за проценка на предложените инвестициски проекти, освен за проектите што се финансираат надворешно. Што се однесува до изборот и определувањето на приоритетни проекти, иако постои централен субјект за определување на приоритетот на големите проекти, сепак не постојат стандардни критериуми што се фокусираат на економската ефикасност и продуктивност за да се поддржи изборот на најефективните инвестициски проекти.

Евиденцијата на главните категории на финансиски и нефинансиски средства е децентрализирана и оттаму фрагментирана. Фрагментираноста е особено изразена кај нефинансиските средства со проблеми со точноста на залихите и евиденцијата на средствата во поединечните институции. Иако има достапни информации за средствата, тие не се консолидирани по буџетска централна власт (види и столб VI). Продолжува работата на утврдувањето на нефинансиските средства во подготовка за сметководството на приходи на расходи, но сè уште не се наведени доследни правила за проценка на средствата. Централно се достапни само збирни информации за располагањето со средствата, а деталните информации за располагањето се премногу децентрализирани за да овозможат соодветна анализа што би можела да влијае на донесувањето на фискалните одлуки.

Во поглед на управувањето со долгот, неодамнешните извештаи на техничката помош утврдуваат подобрувања во поглед на: (1) измените и дополнувањата на Законот за управување со долгот; (2) функционалноста на информатичкиот систем за управување со долгот; (3) развој на домашниот пазар на долгови; (4) развојот на стратегија за управување со долгот и (5) развој на рамка за гаранции на кредити и подкредитирање. Овие подобрувања, потврден со наодите на проценката, се надоврзуваат на веќе „екстензивното обелоденување на јавниот долг и на експлицитните гаранции, проследено со солидна рамка за нивно управување“ (ММФ ОФТ 2018). Иако евиденцијата и известувањето за долгот и за гаранциите покажуваат силна вкупна успешност, наодите од проценката сугерираат дека порамнувањето треба да биде почесто.

ПИ-10. Известување за фискалниот ризик

Со овој показател се мери нивото до кое се известува за фискалните ризици за централните власти. Фискалните ризици може да произлезат од неповолни макроекономски состојби, од финансиската состојба на властите на пониско ниво или на јавните корпорации и од непредвидените обврски на сопствените програми и активности на централните власти, вклучувајќи ги и вонбуџетските единки. Тие може да произлезат и од други имплицитни и

надворешни ризици како што се крах на пазарот и природни катастрофи. Обемот на сите димензии е последната фискална година (2020). Опфатени се јавните корпорации на централната власт за 10.1, властите на пониско ниво за 10.2 и централната власт за 10.3.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-10. Известување за фискалниот ризик (М2)	Ц
10.1. Следење на јавните корпорации	Д
10.2. Следење на властите на пониско ниво	Ц
10.3. Непредвидени обврски и други фискални ризици	Б

Фискалните ризици ги следат три субјекти, сите три во рамките на МФ: Одделението за јавни претпријатија и агенции (ОЈПА) и Одделението за буџети на единиците на локалната самоуправа (ОБЕЛС), обете во Секторот за буџети и фондови на МФ и Одделението за политики и управување со јавен долг и анализа на ризикот во рамки на Секторот за меѓународни финансии и управување со јавен долг. Тие работат според Законот за буџети, Законот за јавните претпријатија, Законот за единиците на локална самоуправа, Законот за јавниот долг и Законот за сметководство на буџетот и на буџетските корисници. Трите одделенија ги доставуваат своите мислења за нивото на ризик до Владата преку одделни канали.

Финансиските извештаи што ги подготвуваат јавните претпријатија (ЈП), општините и централните власти се примарно средство за известување за финансиската состојба што може да претставува фискален ризик за државата. Сите три вида субјекти се задолжени да подготвуваат финансиски извештаи. Содржината на финансиските извештаи е пропишана со Законот за трговски друштва²⁰ и со Законот за сметководство на буџетот и на буџетските корисници. Освен во финансиските извештаи, воспоставени се и посебни постапки за прибирање информации за извршувањето на буџетот, за долгот и за доспеаните обврски.

Објавувањето на финансиските извештаи на ЈП е пропишани со закон и тоа преку два канали. Прво, финансиските извештаи мора да бидат доставени до Централниот регистар кој ги става на располагање на јавноста за одреден надоместок, а на БК бесплатно. Второ, субјектите се задолжени да ги објават своите финансиски извештаи независно од Централниот регистар. Деталите за законските услови и за придржувањето на овие услови за ЈП и за општините се дадени подолу во димензиите 10.1 односно 10.2.

Неодамнешната голема реформа на фискалниот ризик опфаќаше воведување на фискални правила и таа е во тек и се применува на БЦВ и на ЕЛС: Скоро се планираат значителни реформи што ќе бидат вградени во нов закон посветен на јавните приватни партнерства (ЈПП) и во новиот нацрт Закон за буџети. Со овие закони ќе се прошират информациите што се прибираат, ќе се разјаснат улогите и одговорностите и ќе се определи известувањето да ги опфати повеќето ризици утврдени со овој показател.

10.1. Следење на јавните корпорации

Со оваа димензија се проценува нивото до кое информациите за финансиската успешност и придружните фискални ризици на ЈП на централната власт се достапни преку ревидираните годишни финансиски извештаи. Со неа се проценува и нивото до кое централната власт објавува консолидиран извештај за фискалната успешност на ЈП на годишно ниво.

ОЈПА следи 29 субјекти, од кои 21 се компании регистрирани според Законот за јавните претпријатија, а 8 се акционерски друштва регистрирани согласно Законот за трговските друштва и чиј мнозински сопственик е Владата.²¹ Не постои формална листа или регистар на ЈП.

²⁰ Законот за јавни претпријатија пропишува дека сметководствените стандарди и условите за известување на ЈП мора да ги следат оние пропишани со Законот за трговски друштва

²¹ Заради едноставност, сите 29 ќе е нарекуваат јавни претпријатија.

Некои од 29 ЈП не ја задоволуваат дефиницијата на ЈП согласно *ГФСМ 2014*.²² На пример, Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП) има јавно овластување и примарно се финансира од државни приходи и од заеми гарантирани од државата. Вкупно има 10 институционални единки што во ОФТ 2018 се класифицирани како ЕБУ согласно ГФС што се оценети во димензијата 6.3 за финансиските извештаи на ЕБУ. Бидејќи се регистрирани како ЈП според националното законодавство, тие формално претставуваат фискален ризик според критериумите од димензијата 10.1, но се исклучени од оценувањето на димензијата согласно насоките на Секретаријатот на ПЕФА.

Ревидираните годишни финансиски извештаи на ЈП мора да им се поднесат на основачите за одобрување. Тоа е пропишано со двата закони според кои се основани ЈП. Владата генерално е основан на ЈП во централна сопственост, но во некои случаи основач е Собранието. Во двата случаи, од ОЈПА се бара да ги анализира извештаите и да му даде мислење на основачот. Годишните финансиски извештаи на ЈП обично ги ревидираат приватни ревизори. ЈП за подготовка на своите финансиски извештаи ги користат Меѓународните стандарди за финансиско известување (ИФРС). Квалитетот на ревизиите и на сметководствениот стандард обезбедуваат предвидливи информации за анализа од страна ОЈПА.

За потребите на ПЕФА, датумот на објавување е поделен помеѓу (i) кога финансискиот извештај му се доставува на основачот што обезбедува можност за проценка на фискалниот ризик и (ii) кога финансискиот извештај ѝ се става на располагање на широката јавност што овозможува независна проценка на фискалниот ризик.

Во однос на првото значење на објавувањето, датумот кога централната власт ќе ги добие ревидираните финансиски извештаи се пријавува во ОЈПА како што е прикажано во Табелата 10.1. За извештаите на 29 ЈП што ги опфаќаат 2020 година (примени во 2021 година, последната година за која се достапни информации од извештаите), 13 се добиени во рок од 6 месеци, 10 се добиени во рок од 9 месеци, а 6 не се добиени ни по 9 месеци.

Табела 10.1: Финансиски извештаи на јавните корпорации што ги следи ОЈПА за 2020 година (последна завршена година)*

	Јавно претпријатие/компанија во државна сопственост *	Ревидиран годишен финансиски извештај		Расходи** во 2020 година (милиони денари)	Процент во рок од 6 месеци	Процент во рок од 9 месеци
		Датум на прием од централната власт	на од Во рок од 6 или 9 месеци од крајот на извештајната година			
1	Електрани на Северна Македонија ЕСМ АД - Скопје	12.08.2021	9	13.048,5		35,67%
2	Оператор на системот за пренос на електрична енергија на Република Северна Македонија, АД за пренос и контрола на електроенергетскиот систем, во државна сопственост - Скопје			3.720,0		
3	Јавно претпријатие за државни патишта – Скопје	15.07.2021	9	5.191,8		14,19%
4	Железници на Република Северна Македонија			3.720,0		

²² Подетално разгледано во ПИ-6.

	Јавно претпријатие/компанија во државна сопственост *	Ревидиран годишен финансиски извештај		Расходи** во 2020 година (милиони денари)	Процент во рок од 6 месеци	Процент во рок од 9 месеци
		Датум на прием од централната власт	на од крајот на извештајната година			
	Транспорт АД - Скопје					
5	Јавно претпријатие за управување со шуми Национални шуми - Скопје			1.516,8		
6	АД во државна сопственост за поштенски сообраќај Пошта на Северна Македонија - Скопје	02.07.2021	9	1.258,8		3,44%
7	Јавно претпријатие за железничка инфраструктура Железници на Република Северна Македонија - Скопје	11.06.2021	6	1.103,1	3,02%	
8	Јавно претпријатие за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта - Скопје	23.07.2021	9	1.194,1		3,26%
9	Јавно претпријатие Национална телевизија - Скопје	26.04.2021	6	939,6	2,57%	
10	АД за изградба и управување со станбен и деловен простор од значење за републиката - Скопје	05.07.2021	9	1.284,5		3,51%
11	Давател на услуги за воздушна навигација на Република Северна Македонија АД М-НАВ - Скопје	16.06.2021	6	845,7	2,31%	
12	АД Водостопанство на Република Северна Македонија	21.07.2021	9	657,8		1,80%
13	Јавно претпријатие за водоснабдување Стрежево - Битола	28.07.2021	9	464,3		1,27%
14	АД ТЕЦ Неготино - Неготино	11.05.2021	6	181,8	0,50%	
15	АД Државна лотарија на Северна Македонија - Скопје	23.07.2021	9	263,0		0,72%
16	Јавно претпријатие Хидросистем Злетовица - Пробиштип	27.05.2021	6	142,3	0,39%	
17	Јавно претпријатие Национална	28.06.2021	6	202,7	0,55%	

	Јавно претпријатие/компанија во државна сопственост *	Ревидиран годишен финансиски извештај		Расходи** во 2020 година (милиони денари)	Процент во рок од 6 месеци	Процент во рок од 9 месеци
		Датум на прием од централната власт	на од крајот на извештајната година			
	радиодифузија - Скопје					
18	АД за аеродромски услуги Аеродроми на Република Северна Македонија - Скопје	01.04.2021	6	248,0	0,68%	
19	Борис Трајковски, друштво со ограничена одговорност на едно лице во државна сопственост - Скопје	26.03.2021	6	99,5	0,27%	
20	Јавно претпријатие за водоснабдување Лисиче - Велес	26.04.2021	6	85,2	0,23%	
21	АД за управување со деловен простор во државна сопственост - Скопје	21.06.2021	6	82,3	0,22%	
22	Јавно претпријатие Службен весник на Република Северна Македонија - Скопје	28.04.2021	6	73,1	0,20%	
23	Јавно претпријатие за водоснабдување Студенчица - Кичево	24.04.2021	6	65,6	0,18%	
24	Медиумска информативна агенција - Скопје, АД во државна сопственост	07.05.2021	6	56,6	0,15%	
25	Јавно претпријатие ЈАСЕН - Скопје	19.07.2021	9	44,9		0,12%
26	Јавно претпријатие за управување со пасишта - Скопје			55,3		
27	АД за извршување енергетска дејност Национални енергетски ресурси во државна сопственост – Скопје			20,2		
28	Јавно претпријатие Агро берза - Скопје	07.05.2021	9	10,0		0,03%
29	Друштво со ограничена одговорност на едно лице во државна сопственост Нафтовод - Скопје			7,0		
	ВКУПНО ЈП што го следи ОЈПА			36.582,50	11,28%	64,01%
	ВКУПНО ЈП ОЦЕНЕТИ ВО ДИМЕНЗИЈАТА 10.1***			28.599,60	4,91%	48,55%

Извор: Министерство за финансии

* во однос на 33 нефинансиски јавни корпорации утврдени во табелата на 1.1 за преглед на јавниот сектор што не ги следи ОЈПА.

*** Бројки за расходите од задолжителните финансиски извештаи*

**** оценка за димензијата според насоките на Секретаријатот на ПЕФА*

Корисноста на навремените ревидирани финансиски извештаи за проценката на фискалните ризици е определена и со квалитетот на податоците и со квалитетот на анализата. Иако целта на фокусирањето на ревидираните финансиски извештаи е да се осигурат високо квалитетни и споредбени податоци, во извештајот на ОЈПА не е кажано дали расходите се дефинирани на начин различен од ревидираните финансиски извештаи. На пример, расходите за 2020 година за ЈПДП пријавени од ОЈПА не се јасно усогласени со оние од ревидираните финансиски извештаи за 2020 година.²³ Анализата на ОЈПА се фокусира на промените на финансиската состојба од претходната година и на материјалните промени на реализираните приходи и расходи споредени со годишниот буџет на ЈП.²⁴ Нема внатрешни насоки ОЈПА да го проценува ризикот кога ги анализира финансиските извештаи, ниту пак образец за доставување на неговото мислење до основачот. ОЈПА обично има една седмица од датумот на прием на финансискиот извештај да го поднесе своето мислење до основачот.

Според законот, финансиските извештаи треба да се објавуваат од ЈП по одобрувањето од основачот. Ревизорите редовно го потврдуваат придржувањето на законските услови. За финансиските извештаи за 2019 година, 27 од 29 ЈП објавиле ревидирани финансиски извештаи. Исто така, ЈП треба да ги поднесат финансиските извештаи до Централниот регистар до 31 март секоја година. За да се испочитува овој рок, финансиските извештаи не секогаш се ревидираат. Во 2021 година (за финансиските извештаи за 2020 година), Централниот регистар известува дека сите освен финансиските извештаи на две ЈП му биле поднесени во рокот.

Некои консолидирани информации за ЈП се даваат годишно во Фискалната стратегија. Тоа ги опфаќа следените ЈП заедно со информациите за билансите на успех за секој ЈП за претходната година и за последниот достапен буџет. Нема споредбена листа на ризиците од билансите на состојба по ЈП. Се објавуваат збирни податоци за доспеаните обврски и за долгот на ЈП. Меѓутоа, овие ризици се презентираат по вид на ризик што го преземаат сите видови на субјекти, а не сите ризици групирани по ЈП. На пример, вкупните доспеани обврски на сите ЈП се дадени во истата табела во Фискалната стратегија со доспеаните обврски на БК на централната власт и на општините. Слично, информации за гарантираниот и негарантираниот долг на ЈП се дадени во Стратегијата на јавниот долг за 2021-23 година. Овој стил на презентирање го отежнува разбирањето на збирот на ризиците презентирани од ЈП. Доспеаните обврски и долгот на ЈП (гарантиран и негарантиран) се 1,6 односно 9,2 проценти од БДП, со состојба од септември 2020 година.²⁵

Повеќето јавни корпорации поднесуваат ревидирани финансиски извештаи во рок од 9 месеци од крајот на фискалната година што резултира со оценка Ц. Со исклучок на институционалните единки оценети со димензијата 6.3, мнозинството од останатите ЈК поднесуваат извештаи во рок од 9 месеци што резултира со оценка за оваа димензија Д.

10.2. Следење на пониските нивоа на власта

Со оваа димензија се мери нивото до кое се достапни информациите за финансиската успешност, вклучувајќи ја потенцијалната изложеност на централната власт на фискален ризик преку ревидираните годишни финансиски извештаи на властите на пониско ниво. Со неа се проценува и дали централните власти секога година објавуваат консолидиран извештај за финансиската успешност на пониските нивоа на власта.

²³ Податоците за порамнување во извештајот на ОЈПА за секој ревидиран финансиски извештај не се во опфатот на ПЕФА.

²⁴ На доброволна основа ЈП, во октомври секоја година, го поднесуваат своите предлог годишни буџети, вклучувајќи и инвестициски планови за информирање само на ОЈПА.

²⁵ Проценки на тимот што ја спроведе проценката врз основа на документи од властите

Иако од општините се бара да подготвуваат годишни финансиски извештаи, тие не се задолжени да ги ревидираат.²⁶ ДЗР има овластување да врши ревизија на локалните власти, но тоа го прави селективно врз основа на проценка на ризикот. ДЗР ги врши сите видови ревизија на локалната самоуправа (финансиска, ревизија на усогласеноста како и ревизија на успешноста во која финансиските аспекти се една од опфатените области на ризик); за ова не се користат приватни ревизорски фирми. Годишните финансиски извештаи се објавуваат откако ќе бидат одобрени од општинскиот совет кој има рок до 15 март секоја година за да го направи тоа. Општинските совети се силно мотивирани да ги поднесат своите извештаи до 15 март бидејќи ако не го направи тоа советот може да биде распуштен.²⁷ Општинските совети мора да ги одобрат годишните финансиски извештаи на отворена седница и со формална одлука.

Во 2020 година, за фискалната 2019 година, сите општини го имаат поднесено своите годишни финансиски извештаи во рок од девет месеци од крајот на 2020 година.

- Општините се обврзани да поднесуваат годишни финансиски извештаи до МФ до 31 март. ОБЕЛС ги сумира податоците во анекс на годишната завршна сметка на БЦВ што мора да биде завршена до 31 март. Во 2021 година (кога се прават извештаите за 2020), сите општини доставиле информации до МФ за МФ да може да го заврши анексот на време.
- Општините се обврзани да ги поднесуваат годишните финансиски до Централниот регистар не подоцна од 28 февруари, ако ги поднесуваат во печатена форма или до 15 март ако тоа го прават електронски. Во 2021 година, три извештаи се поднесени по законскиот рок, но пред истекот на девет месеци.

Не се изготвува консолидиран извештај за финансиската состојба на општините. ОБЕЛС не го анализира годишните финансиски извештаи поднесени од општините во однос на социјалниот ризик. Компилацијата на податоците за извршувањето на буџетот, како прилог на финансискиот извештај на БЦВ не ја постигнува целта на нагласувањето на фискалните ризици. Информациите за доспеаните обврски и за вкупниот долг на општините се даваат годишно во Фискалната стратегија. Износот на општинските доспеани обврски и неисплатен долг е 0,6 односно 0,8 проценти од БДП, со состојба од септември 2020 година.²⁸

Сите власти на пониско ниво поднесуваат неревидирани финансиски извештаи во рок од 9 месеци од завршувањето на фискалната година, ги објавуваат поединечно на интернет страниците на општините, но извештаите не се ревидирани и оценката за оваа димензија е Ц.

10.3. Непредвидени обврски и други фискални ризици

Со оваа димензија се проценува следењето и известувањето за експлицитните непредвидени обврски на централната власт од нејзините програми и проекти, вклучувајќи ги и оние на ЕБУ. Непредвидените обврски се обврски што не се појавуваат освен ако не се случи некој особен, дискретен настан. За потребите на оваа анализа, значителни непредвидени обврски се оние со потенцијален трошок што надминува 0,5 проценти од вкупните буџетски расходи на централната власт и за кои би требало да се направат дополнителни апропријации во буџетот. Во случајот на Северна Македонија, тие се дадени во Табелата 10.2.

²⁶ Закон за сметководство на буџети и буџетски корисници

²⁷ Закон за локалната самоуправа, член 75

²⁸ Проценки на тимот што ја спроведе проценката врз основа на документи од властите

Табела 10.2. Значителни непредвидени обврски и известувањето за нив

Ризик	Големина	Законски основ	Кој го следи	Извештај
Гарантиран јавен долг	8,3 проценти од БДП во 2020 година	Одредби од договори за заеми	Одделението за управување со долг во МФ	Годишен извештај за управувањето со јавниот долг, Стратегија за управување со јавниот долг за 2021-23 година
Нето изложеност на финансискиот сектор	26,4 проценти од БДП во 2017 година ²⁹	Фонд за осигурување на депозити	Фонд за осигурување на депозити и НБРСМ	Годишен извештај на Фондот за осигурување на депозити
Јавно приватно партнерство (ЈПП)	6,4 проценти од БДП во 2020 година ³⁰	Поединечни договори за ЈПП	Нема централно одделение за сите ЈПП, по БК што врши надзор над секое ЈПП	Во моментот нема консолидиран извештај (иако со новиот закон веројатно тоа ќе биде пропишано)

Извор: Извештаи на властите, состаноци на тимот што ја спроведе ПЕФА и проценки на вработени во ММФ

Уште две друго непредвидени обврски не ја задоволуваат дефиницијата на значителни непредвидени обврски за потребите на оваа димензија, но тоа не мора ништо да значи. Судските предмети обично се исплаќаат од вклучените БК преку префрлање на средства помеѓу економски ставки во рамките на постојниот буџет и оттаму немаат влијание врз фискалната политика. Меѓутоа, овој пристап потенцијално води кон нарушување на способноста на БК да ги задоволи приоритетните услуги што му се доверени. Не постои консолидиран список на судски предмети во тек и нивните трошоци; реалните исплати се забележуваат во извештаите за извршување на годишните буџети. Непредвидените обврски поврзани со природни катастрофи, епидемии, еколошки катастрофи се опфатени, барем делумно, со Фондот на постојани резерви.³¹ Бидејќи тој е планиран и буџетиран, не претставува фискален ризик до вредноста на фондот. Меѓутоа, доколку е потребно во текот на годината може да се додадат средства во овој фонд. Во ПИ 2.3 може да се најде дискусијата за овој фонд и за реалните расходи во последните три завршени години (2018, 2019 и 2020 година).

Врз основа на податоците прикажани во Табелата 10.2, најголем дел од непредвидените обврски се квантифицираат од субјектите на централната власт во финансиските извештаи. Со други зборови, гарантираниот јавен долг и нето изложеноста на финансискиот сектор се

²⁹ Годишен извештај на Фондот за осигурување на депозити за 2017 година

³⁰ Регистарот на ЈПП и на концесии нема усвоено дефиниција за ЈПП и оттаму бројот и вредноста на ЈПП за која известува Одделението за ЈПП во Министерството за економија не е најсигурна. Во Проценката на управувањето со јавните инвестиции (ПИМА) од 2020 година се проценува дека вкупната вредност на одобрените ЈПП со состојба од 2019 година е 6,2 проценти од БДП. Одобрените ЈПП во 2019 до средината на 2021 година изнесуваат уште околу 0,2 проценти од БДП. Проценката во ПИМА се надоврзува на претходно завршената работа на *Проценката на фискалната транспарентност* направена од ММФ во 2018 година и *Јавното приватно партнерство во Република Северна Македонија: Основен извештај за тековната рамка за ЈПП*, изготвен од Светска банка во 2019 година.

³¹ Сега, со Законот за буџети се пропишува вкупно финансирање на Фондот на постојаните резерви и на Фондот на тековни резерви во износ од максимум 3 проценти од тековниот буџет (види конта 412 Постојани резерви и 413 Тековни резерви во буџетот). Со новиот нацрт Закон за буџети се размислува да се воспостави постојана резерва со свој лимит од 1 процент од планираните приходи.

објавуваат официјално и претставуваат 84 проценти од вкупните значителни непредвидени обврски.

Овие ризици беа предмет на најновите случувања:

- Вкупниот јавен долг: дефиницијата на вкупниот јавен долг е ревидирана во 2019 година со вклучување на гарантираниот долг на јавните претпријатија основни од државата или од општините и на акционерските друштва со мнозинска сопственост. Со ова во практика се признаваат имплицитните гаранции на редовниот долг на ЈП.
- ЈПП: од јули 2020 година, владата подготвува нов закон за ЈПП (се размислува и за одделен закон за концесии). Нацрт законот е објавен. Со новиот закон се разјаснуваат мерките на ризикот и нивното објавување за предложените и тековните ЈПП.
- Гаранции: активно се разгледува шемата на кредитни гаранции (ЦГС) за да се поддржат малите и средните претпријатија (МСП) и извозниот сектор заради ублажување на влијанијата на пандемијата предизвикана од Ковид-19. Законскиот карактер и оперативниот дизајн на ЦГС и оттаму природата и големината на ризиците сè уште не се финализирани. Ако стане оперативна, прудентно е да се воспостави систем за следење и известување на ризикот до МФ.

Иако две од трите непредвидени обврски забележани во Табелата 10.2 се пријавени од специјализирани одделенија, не постои ниту еден извештај во кој се обединети сите значителни ризици. Фискалната стратегија содржи дел фискалните ризици и анализа на чувствителноста со фокус на факторите што може да предизвикаат отстапувања од среднорочните макроекономски и фискални проекции што се во основата на фискалната политика усвоена од Владата. Факторите што ја формираат основата за одделните сценарија се понискиот економски раст, пониските даночни приходи за 5 проценти и пониското извршување на капиталните расходи за 25 проценти. Почнувајќи од 2020 година додадено е четврто сценарио што го отсликува фискалното влијание на тоа што буџетот ги плаќа сите активирани гаранции на кредити.

Новиот нацрт ЗБ содржи одредби за формирање Фискален совет што ќе му одговара на Собранието и кој ќе ти следи фискалните ризици и веројатноста на нивното влијание врз буџетот и врз фискалната стратегија. Веројатно оваа анализа ќе биде објавена и оттаму би можела да се карактеризира како изјава за фискалниот ризик.

Бидејќи две од трите значителни непланирани обврски се квантифицирани и пријавени, што претставува над 75 проценти од вредноста, но нема консолидиран извештај што ќе ги опфати сите значителни непланирани обврски, оценката за оваа димензија е Б.

ПИ-11. Управување со јавните инвестиции

Со овој показател се проценува економската проценка, избор, трошоци и следење на проектите за јавни инвестиции на владата, со акцент на најголемите и најзначајните проекти. Проценката се базира на 2020 година како последна завршена фискална година и ја опфаќа ЦВ.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-11. Управување со јавните инвестиции (М2)	Д+
11.1. Економска анализа на инвестициските проекти	Ц
11.2. Избор на инвестициски проекти	Д
11.3. Трошоци на инвестициските проекти	Ц
11.4. Следење на инвестициските проекти	Ц

Системот за управување со јавните инвестиции (УЈИ) на Северна Македонија е карактеризиран како децентрализиран. Овој заклучок се донесе поради следните причини:

Надворешните извори на финансирање претставуваат голем дел од капиталниот буџет. Изворите како што се ЕУ и Светска банка, обично наметнуваат свои услови за проценка, определување на трошоците и следење. За 2019, 2020 и 2021 година, надворешните извори сочинувале 30, 38 односно 37 проценти од капиталниот буџет.³²

Централните институции се потпираат на техничката стручност на БК. Нема централни стандарди за проценка, избор или определување на трошоците на проектите. Оттаму, Генералниот секретаријат на Владата се стреми да осигури дека во развојниот буџет ќе се вклучат проекти што се одговараат на приоритетите наведени во четиригодишниот план на Владата. Тој врши надзор и врз систем за следење на спроведувањето на развојните проекти примарно за да се утврдат и отстранат пречките за спроведувањето.

Опфатот на капитални проекти со буџетот е мешан. Проектите што ги спроведуваат БК, дури и ако се финансираат од надворешни заеми и грантови, се вклучени во буџетот (освен проектите финансирани од ЕУ ИПА). Проектите што ги спроведуваат ЈП и што се спроведуваат преку ЈПП не се опфатени со буџетот. На пример, Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП), основано во 2013 година, во 2021 година има буџетирано 16,0 милијарди денари,³³ еднакво на 67 проценти од вкупните капитални расходи одобрени со буџетот на БЦВ за 2021 година. ЈПДП не е опфатено со процесот за донесување на годишниот буџет иако главно се финансира со наменски јавни приходи и државно гарантирани кредити.³⁴

Ниту еден проект на буџетските корисници во 2020 година не ги исполнува критериумите за големи проекти наведени во Рамката за ПЕФА.³⁵ Има 3 проекти што ги спроведува ЈПДП и тие се обележани во Табелата 11.1 и сите се надворешно финансирани.

Табела 11.1: Список на големи инвестициски проекти – ЈПДП (денари)

	Одговорно министерство	Капитален проект	Трошоци на проектот (денари)
1	Министерство за транспорт и врски (ЈПДП)	Изградба на автопатот А2, делница Кичево - Охрид	25.373.989.538
2	Министерство за транспорт и врски (ЈПДП)	Изградба на експресниот пат Штип - Радовиш	3.948.416.000
3	Министерство за транспорт и врски (ЈПДП)	Изградба на експресниот пат Куманово – граница со Р. Бугарија, делница Ранковце – Крива Паланка	3.609.099.000

Извор: Интернет страницата на Јавното претпријатие за државни патишта

МФ планира значителни ревизии на рамката за УЈФ. Тие се наведени во Акциониот план за УЈФ усвоен од Владата во декември 2020 година и се отсликани во нацртот на ЗБ. ММФ во јануари 2020 година спроведе Проценка на управувањето со јавните финансии (ПИМА). Со реформите треба да се разрешат повеќе слабости утврдени во децентрализираната природа на УЈФ,

³² Процентите се пресметуваат од податоците во одобрениот годишен буџет за секоја година и се претпоставува дека сите заеми и донации се финансирани од странство. Со тоа се потценува вкупното надворешно финансирање на јавните инвестиции бидејќи проектите со ИПА финансирани од ЕУ и заемите за ЈП од надворешни субјекти не се вклучени во буџетот.

³³ Извор: МФ, ги вклучува сите извори на финансирање

³⁴ Јавните официјални податоци се однесуваат само на капиталните расходи на единките од општа влада; ЈП се надвор од опфатот на општата влада.

³⁵ Големите проекти се дефинирани како оние што ги исполнуваат двата следни критериуми. i) вкупните трошоци на проектот изнесуваат 1 или повеќе проценти од вкупните буџетски расходи (2,2 милијарди денари за 2021 година) и ii) Проектот е меѓу десетте најголеми проекти (по инвестициски трошоци) за секоја од петте најголеми единки на централната власт; мерено со расходите за инвестициски проекти на единките. За 2021 година, тоа се Министерството за транспорт и врски (МТВ), МФ – Државни функции (примарно програмата за рурален развој), Министерството за образование и наука (МОН), Министерството за здравство (МЗ) и Агенцијата за вработување.

вклучувајќи преку утврдување стандарди за проценка, определување на трошоците и избор и зголемување на улогата на МФ во примената на тие стандарди и во следењето на спроведувањето на проектите.

11.1. Економска анализа на инвестициските проекти

Со оваа димензија се проценува нивото до кое се користат робусните методи за проценка, врз основа на економска анализа за спроведување физибилити или претфизибилити студии за големите инвестициски проекти врз основа на анализата на нивните економски, финансиски и други влијанија, дали резултатите од анализите се објавени и дали анализите се разгледуваат од субјект што не е субјектот што го спонзорира проектот.

Во Северна Македонија нема законска рамка за обезбедување политики, стандарди или процедури во БК за проценка на големите инвестициски проекти, за објавување на анализите или за преглед на анализите по независен експерт или субјект.

Надворешно финансираните големи проекти, вклучувајќи ги и оние што ги спроведува ЈПДП се предмет на ригорозни стандарди и процедури на надворешниот финансиер. Деталите за овие стандарди и процедури се различни. Повеќето надворешни финансиери бараат проценка од независни стручни лица и објавување на проценката.

За домашно финансирани проекти, БК развиваат свои критериуми за проценка. БК често ангажираат инженери од универзитетите и приватни фирми да им помогнат во развојот на идејните проекти и физибилити студии. МТВ издава сертификати на инженерите што се квалификувани да ја извршуваат оваа работа, кои потоа може да бидат користени од други министерства. Во овие случаи, БК се потпираат на професионалната стручност на стручното лице. Проценките на проектите обично не се објавуваат.

За проектите што се спроведуваат преку структурни инструменти за финансирање, како што се ЈПП, не постојат насоки за економска анализа на проектите. Новиот закон за ЈПП што е во подготовка, веројатно ќе се занимава и со ова прашање.

Бидејќи нема национални насоки, а проценките што се базираат на економските анализи се спроведуваат за некои големи проекти (финансирани од надворешни извори), оценката за оваа димензија е Ц.

11.2. Избор на инвестициски проекти

Со оваа димензија се проценува нивото до кое процесот за избор на проекти го определува приоритетот на инвестициските проекти согласно јавно дефинирани критериуми за да се осигури дека избраните проекти се во согласност со приоритетите на владата. Ригорозните и транспарентни аранжмани за избор на инвестициските проекти имаат за цел да се зајакне ефикасноста и продуктивноста на јавните инвестиции. Степенот до кој еден проект е „зрел“ или целосноста на описот и анализата на проектот не се сметаат за критериум за избор во однос на оваа димензија.

Нема објавени стандардни критериуми за избор на проекти. За проектите со надворешно финансирање, критериумите за избор се утврдени од надворешниот субјект што го финансира проектот. Оттаму, Единствениот редослед на проекти (СПП),³⁶ што го координира Секретаријатот за европски прашања и ги опфаќа сите проекти со надворешно финансирање ги користи критериумите за избор објавени во рамки на проектот „Поддршка за инфраструктурни

³⁶ СПП, со кој управува Секретаријатот за европски прашања (СЕП) е листа на планирани и тековни проекти поддржани од сите надворешни финансиери. Проектите финансирани од ИПА се вклучени во списокот иако не се вклучени во буџетот. СПП се ажурира на полугодишно ниво, во февруари и во септември, СПП им се презентира на Националниот совет за инвестиции (НИЦ) и на Владата за одобрување.

инвестициски проекти во Западен Балкан во периодот 2014-2020 година“. Има три главни критериуми, дополнети со критериуми за конкретните сектори: (i) придружување на плановите и на законската рамка (4 поткритериуми); (ii) показатели за влијанието (2 поткритериуми) и (iii) показатели за зрелоста (4 поткритериуми). За домашно финансирани проекти, критериумите ги утврдува секој БК независно, а некои од нив ги следат критериумите за избор на СПП (на пример МТВ). Одделението за ЈПП во Министерството за економија нема усвоено стандардни критериуми за ЈПП.

Определувањето на приоритетот на проектите за вклучување во буџетот го прави најдиректно Генералниот секретаријат на Владата. Фокусот на определувањето на приоритетот е усогласеност со четиригодишната Програма за работа на Владата и се спроведува преку тригодишен стратешки план што го подготвува секој БК паралелно со буџетот (во ПИ-8 и ПИ-16.3 може да се најде подетално објаснение на системот за планирање). За оваа димензија има три важни недостатоци на системот за планирање. Прво, многу приоритети во четиригодишната програма за работа на Владата не се предмет на техничка анализа за промовирање на ефикасноста и на продуктивноста. Второ, бидејќи четиригодишната програма за работа на владата не е детална на ниво на проект, кога се избираат проекти врз основа на планот постои широк простор за толкување. Трето, Генералниот секретаријат, како дел од годишниот преглед, не ги проценува техничките квалитети, оправданоста и трошоците за предложениот проект.

Бидејќи приоритетот на проектите се определува од централен субјект, а не врз основа на мерливи критериуми што се ригорозни и се фокусираат на економската ефикасност и продуктивност, оценката за оваа димензија е Д.

11.3. Трошоци на инвестициските проекти

Со оваа димензија се оценува дали во буџетската документација се вклучени среднорочните проекции на инвестициските проекти со целосните трошоци и дали буџетскиот процес за капитални и тековни расходи е целосно интегриран.

Во Северна Македонија, буџетот ги покажува капиталните трошоци на проектот, поделени по години на среден рок, заедно со остаток ако проектот се спроведува повеќе од три години.³⁷ Ревизиите на проценките на повеќегодишните проекти од едена буџетска година до следната не се утврдени со буџетската документација.

Дефиниција на она што треба да се вклучи во капиталните трошоци на проектот не е дадена во ниту еден закон или правило. Генерално се разбира дека градежните трошоци се вклучуваат во капиталните трошоци, но тоа не е најјасно за другите поврзани трошоци. На пример, дали трошоците за мебел или опрема за одредена конкретна намена, како училиште или клиника треба да бидат вклучени во капиталните трошоци. Во проектната документација често се вклучуваат таквите трошоци дури и ако не се вклучени во доделените средства за проектот. Проектниот документ во овој контекст се однесува на деталната документација на проектот во која се прибираат документи кога се развив, потврдува или опишува еден проект.

За надворешно финансирани проекти, методите за утврдување на трошоците ги пропишува финансиерот, а за домашно финансирани проекти, методите независно ги пропишуваат БК. Како што е забележано во ПИ-11.1, БК се потпираат на професионалниот суд на инженерите за проценка на трошоците за фазата на проектирање и на изградба на проектот, врз основа на местото, идејниот проект, времето и материјалите, Третманот на главните компоненти на

³⁷ Трошоците за капитални проекти се прикажани за секоја од трите години во делот на буџетот за потпроекти. Проценките на трошоците по трите години се прибираат во процесот на подготвување на буџетот што е пропишано во посебен образец во буџетскиот циркулар за 2020 година.

трошоците на проектот што би можеле да се опфатат кога се проценуваат и се буџетираат вкупните капитални трошоци е даден во Табелата 11.1.

Табела 11.3: Третман на капиталните трошоци на големите проекти во проектната документација и во буџетот

А. Компонента на трошоците на проектот	Б. Детален документ на проектот	В. Презентација на буџетот ³⁸
Идеен проект и физибилити студии	Надворешно финансирани: обично се дадени во договорот за проектот Домашно финансирани: обично не се дадени во документот на проектот	Надворешно финансирани: или i) одделен проект или ii) вклучена во проект со други компоненти. Домашно финансирани: обично се финансира преку посебен буџет за БК без наведување на поединечните проекти.
Откуп на земјиште	Во сите случаи во проектната документација	Надворешно финансирани: во сите случаи, домашно финансирани. Домашно финансирани: се плаќаат од основниот буџет за да се минимизира ескалирањето на цените и да се искористи овластувањето на Владата за разрешување на правните предизвици; не се вклучува со други проектни компоненти; единствен проект се буџетира за сите откупи на земјиште за сите активни проекти поради несигурноста на трошоците ако се оди од случај до случај.
Изградба	Во сите случаи во проектната документација	Одделен проект во сите случаи
Мебел и опрема	Во сите случаи во проектната документација	Надворешно финансирани: обично се опфатени со проектот Домашно финансирани: често е одделен проект во буџетот
Управување со проектот	Надворешно финансирани: надзорот на градбата и трошоците за Единицата за спроведување на проектот (ЕСП) обично се вклучени во договорот за конкретниот проект Домашно финансирани: вклучен е надзорот на градбата, но не и трошоците на БК	Надворешно финансирани: опфатени со проектот Домашно финансирани: трошоците за надзор на градбата во проектот (според буџетскиот циркулар), режиските трошоци се финансираат преку посебен буџет на БК без наведување на проектите

³⁸ Во колоната Б, проектот се смета дека резултира со единствено капитално средство. Во колоната В, проектот е една ставка во буџетот или елемент што може да се утврди во една буџетска ставка. На пример, компонентите на поединечен капитален проект може да бидат поделени во одделни буџетски ставки. Или може да се групираат поединечни капитални проекти од колоната Б како што е консолидирање на проектите за вода во една буџетска ставка.

Извор: Тимот што ја спроведе проценката на ПЕФА врз основа на информации од властите

Тековните трошоци поврзани со главните проекти понекогаш се утврдуваат во проектните документи, но не и во буџетот. За надворешно финансираните проекти може да се проценат трошоците за работење и одржување, но тие проценки ќе се разликуваат во зависност од стандардите на надворешниот финансиер. За проектите што ги спроведуваат БК и што не се надворешно финансирани, трошоците за работење и одржување обично не се дел од оценките на трошоците на проектот.

Бидејќи капиталните трошоци на големите проекти се опфатени во секоја година од среднорочниот буџет, но оперативните трошоци на проектот не се опфатени со буџетските документи, оценката за оваа димензија е Ц.

11.4. Следење на инвестициските проекти

Со оваа димензија се проценува нивото до кое се воспоставени прудентно следење на проектите и аранжмани за известување за да се осигури вредноста за парите и фидуцијарниот интегритет. Системот за следење треба да води евиденција како за физичкиот и финансискиот напредок, вклучувајќи проценки на работата во тек и да продуцира периодични извештаи од следењето на проектот.

Стандардите или правилата што важат за следењето и за известувањето се разликуваат зависно од изворот на финансирање, Нема законска рамка за спроведување на следењето на проектите. Кај надворешно финансираните проекти, има високо ниво на усогласеност со стандардите и процедурите на финансиерот како резултат на надзорот од финансиерот, но стандардите се разликуваат од еден финансиер до друг. За домашно финансираните проекти нема стандарди и нема централен орган што врши надзор.

Има повеќе аспекти по кои треба да се оценува следењето на проектите: (i) дали следењето е според поединечен проект или за сите проекти што се спроведуваат; (ii) дали следењето ги опфаќа физичкиот и финансискиот напредок и (iii) дали се објавуваат прибраните информации за спроведувањето.

Секој од овие три аспекти на следење е под влијание на институционалното уредување на следењето.

- Следење на поединечни проекти: физичкиот и финансискиот напредок на секој главен проект се следи од ЕСП или од комисија за спроведување на проектот. Кај надворешно финансирани проекти се подготвуваат детални извештаи за физичкиот и финансискиот напредок на проектот според условите на финансиерот и тие понекогаш се објавуваат. За домашно финансирани проекти, природата на извештајот за напредокот ја определува независно секој БК и тој не се објавува. ЕСП ја чува евиденцијата за спроведувањето, комисиите за спроведување на проектите чуваат дел од документацијата како што се записници од седниците, а ги користат редовните административни системи на БК, како што е трезорот.
- Следење на групи проекти:
 - Буџетски извештаи: за финансискиот напредок на спроведувањето на проектот се известува во текот на годината преку извештаите за извршувањето на буџетот, а на крајот на годината преку годишните извештаи за извршувањето на буџетот. Овие извештаи се објавуваат. Меѓутоа, известувањето се врши согласно структурата на доделените средства што може да групираат поединечни проекти така што не може да се одвои напредокот на поединечните проекти.
 - Следење од владата: со систем за следење на ниво на БЦВ управува Генералниот секретаријат на Владата. Секои шест месеци за големите проекти, а секои 12 месеци за помалите проекти БК што ги спроведуваат проектите до Генералниот

секретаријат доставуваат извештаи за физичкиот и финансискиот напредок. Информациите се поднесуваат преку системот е-Влада до кој имаат пристап големите БК и МФ. Владата ги разгледува извештаите и коментарите добиени преку системот е-Влада и донесува одлуки за отстранување на пречките за спроведувањето. Одлуките на владата се објавуваат, но не и извештаите за напредокот.

Бидејќи вкупните трошоци за физичкиот напредок на големите инвестициски проекти ги следат органите на власта што ги спроведуваат проектите, но нема стандардни процедури за спроведување на проектот и објавените годишни извештаи се однесуваат само на состојбата на финансиското спроведување, оценката за оваа димензија е Ц.

ПИ-12. Управување со јавните средства

Со овој показател се проценува управувањето и следењето на средствата на властите и транспарентноста на располагањето со средствата. Опфатени се ЦВ со димензијата 12.1, БЦВ со димензија 12.2 и ЦВ и БЦВ со димензијата 12.3. Показателот се однесува на 2020 година, последната завршена фискална година.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-12. Управување со јавните средства (М2)	Д+
12.1. Управување со финансиските средства	Ц
12.2. Управување со нефинансиските средства	Д
12.3. Транспарентност на располагањето со средствата	Д

Категориите на финансиски и нефинансиски средства што се земаат предвид со овој показател се оние што се пропишани со Правилникот за контниот план (2011) донесен од Владата. Со финансиските средства на властите се управува во согласност со применливото законодавство за соодветната категорија додека управувањето со нефинансиските средства е предмет на сложена законска рамка илустрирана во следната табела за различните категории нефинансиски средства.

Табела 12.1. Преглед на релевантното законодавство за управување со нефинансиски средства

Законодавство	Категорија на средства	Управувани од	Категории на пренос/Вид на предвидени процедури
Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост (2019)	Движни и недвижни ствари (згради и други недвижни средства) во сопственост на државата и на општините	МФ, Управа за имотноправни односи	Закуп, отуѓување или пренос на сопственоста или на правото на користење (со одлика на Владата)
			Постапка за електронско наддавање за отуѓување и закуп на движни и недвижни ствари
Закон за продажба и давање под закуп на деловен простор во сопственост на државата	Деловен простор во сопственост на државата, државните фондови, агенции, јавни претпријатија, регулаторни тела и	МТВ	Продажба и закуп на деловен простор
			Постапка за електронско наддавање

Законодавство	Категорија на средства	Управувани од	Категории на пренос/Вид на предвидени процедури
	други институции во сопственост на државата		
Закон за минералните суровини	Непроизведени средства (права на минерални суровини)	МЕ	Постапка за електронско наддавање
Закон за концесиите и ЈПП	Непроизведени средства	МЕ	Постапка за електронско наддавање
Закон за земјоделство	Непроизведени средства (земјоделско земјиште)	Министерство за земјоделство	Не се достапни информации
Закон за градежното земјиште	Непроизведени средства (градежно земјиште)	МТВ	Продажба и закуп на градежно земјиште по барање на граѓаните. Пренос на правото на сопственост на јавни претпријатија во сопственост на државата.
			Постапка за електронско наддавање со која управува Здружението на единици на локална самоуправа на Република Северна Македонија - ЗЕЛС, согласно закон.
Закон за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост	Непроизведени средства (градежно земјиште, трансформација од право на користење во право на сопственост на земјиште порано во општествена сопственост за физички и правни лица)	МФ, Управа за имотнoprавни односи	Управна постапка врз основа на барање на физичките и правните лица за трансформација на правото на користење во право на сопственост.

Извор: Тимот што ја спроведе проценката на ПЕФА врз основа на информации од властите

ДЗР стави акцент на прашањето на воспоставувањето на правниот однос за евиденција на државните средства и нивното прикажување во финансиските извештаи (Ревизорски извештај за 2019 година). Други достапни дијагностички извештаи забележуваат дека сè уште нема конкретен (единствен) орган одговорен за управувањето со портфолиото на средства на владата во целина (ЦЕФ 2020)

12.1. Следење на финансиските средства

Со оваа димензија се проценува природата на следењето на финансиските средства што е критична за ефективното управување со клучната финансиска изложеност и ризици за целокупното фискално управување. Главните категории на финансиски средства за Владата опфаќаат пари и парични еквиваленти, капитал во јавните корпорации и побарувања за дадени заеми. Информациите за финансиските средства на Владата во форма на капитал и удели во јавни корпорации може да се видат од објавените финансиски извештаи на јавните корпорации подготвени во согласност со Меѓународните стандарди за финансиско известување (ИФРС). Евиденцијата за побарувањата и за дадените заеми се води во придружните книги со кои управуваат поединечните институции на централната власт во согласност со позитивното законодавство и се објавуваат во нивните поединечни биланси на состојба што се издаваат во согласност со националните сметководствени политики. Иако се објавуваат поединечните извештаи, информациите за успешноста на двете портфолија не се консолидирани (види ПИ-10 односно ПИ-29). Со националните сметководствени политики е пропишано средствата да се евидентираат по набавна вредност.

Конечно, средствата на Народната банка на Република Северна Македонија (НБРСМ) во монетарно злато и други девизни резерви се објавуваат во годишните финансиски извештаи, подготвени согласно Меѓународните стандарди за финансиско известување (ИФРС) и ревидирани од независен надворешен ревизор. Во извештаите е содржано и образложение за главните категории финансиски средства со белешки за финансиските извештаи.³⁹ Согласно методологијата за ПЕФА, тие не се земаат предвид во проценката во рамките на оваа димензија и информациите не се рефлектираат во оценката.

Иако се води евиденција за главните категории на финансиски средства, информациите за нивната успешност се премногу фрагментирани за да се смета дека се корисни за анализа и оценката за оваа димензија е Ц.

12.2. Следење на нефинансиските средства

Со оваа димензија се проценуваат карактеристиките на следењето на нефинансиските средства, вклучувајќи го нивното утврдување и користење. Во МФ, Управата за имотнoprавни односи е главната организациона единица одговорна за приватизација и закуп на земјиште во државна сопственост како и за експропријација. Сепак, не води централизирана евиденција на основните средства. Агенцијата за катастар за недвижности води евиденција за недвижниот имот (земјиште и згради) во сопственост на државата. Со претходна дијагностика е изразена загриженост за навременоста на пријавените промени во изворните податоци во катастарот. Некои владини институции водат делумни регистри за некои главни категории на средства, како Министерството за економија за минералните ресурси. Развивањето на државни регистри на движен имот во државна сопственост чека завршување на тековните измени на законодавството.⁴⁰

Сега, евиденцијата на сметководствената вредност на нефинансиските средства се води во сметководствената евиденција на секој буџетски корисник и се презентира во неговиот биланс на состојба. Сметководственото признавање на вредноста на средствата е поранешен трошок, консолидиран на ниво на буџетски корисници на прво ниво, но не на буџетот во целина (повеќе детали се дадени во ПИ-29) со амортизацијата како исправка на вредноста евидентирана на контата 900/029. Проценката на нефинансиските средства се врши согласно одредбите на

³⁹ НБРСМ ги класифицира финансиските средства во три категории: финансиски средства што се мерат според амортизираните трошоци, финансиските средства според правичната вредност преку другиот сеопфатен приход и финансиските средства по правична вредност преку добивката и загубата. Финансиски извештаи на НБРСМ 2020

⁴⁰ Закон за употреба и располагање со средства во државна и општинска сопственост

Правилникот за сметководство на буџетот и на буџетските корисници со кој се пропишува признавањето, амортизацијата и ревалоризацијата.

Регистарот на минерални права во Министерството за економија се води во министерството и ги евидентира вредностите на минералните ресурси и процентот на нивна експлоатација. Јазовите во потребните информации за ефективно следење на нефинансиските средства што ја илустрираат состојбата се потребата да се подобрат и да се надградат информациските системи во Министерството за животна средина и просторно планирање (права на води) и во Министерството за транспорт и врски (располагање со градежното земјиште).⁴¹ Во други случаи, ДЗР пријавува проблеми со точноста на пописот и на евиденцијата на средствата во поединечните институции во минатото.

Пријавени се прашања со навременоста на информациите што се евидентираат во катастарот, единствениот сеопфатен централизиран регистар на недвижен имот, а други сеопфатни регистри на средства треба да се воспостават така што оценката за оваа димензија е Д.

12.3. Транспарентност на располагањето со средствата

Со оваа димензија се проценува дали процедурите за пренос и располагање со средства се воспоставуваат преку законодавство, регулативни и или одобрени постапки. Како што е илустрирано во Табелата 12.1, постојат прописи за располагање со движни и недвижни средства. Во случај на продажба, поединечните институции предлагаат одлука до Владата и може да се пристапи кон продажба откако владата ќе ја донесе одлуката. Огласите за продажба и за закуп се објавуваат во дневните весници пред одржување на електронска аукција⁴² отворена за сите заинтересирани страни што ќе ги поднесат бараните информации и банкарска гаранција (20 проценти од вредноста на понудата). Наддавањето се врши преку електронска платформа и со најповолниот понудувач се потпишува договор. Секој буџетски корисник (БК) поединечно известува за продажбата во согласност со законот, а сите операции поврзани со отуѓувањето, вклучувајќи ја и првичната проценка треба да се спроведат од комисија формирана во секој БК. Се подготвува записник во кој се бележат деталите на трансакциите. Предвидена е и директна спогодба, но само во ограничени, исклучителни случаи, примарно вклучувајќи ги прашањата од јавен интерес.

Преносот на недвижниот имот може да опфати пренос на „правото на користење“ и на „правото на сопственост“ помеѓу БК и треба да биде одобрен со одлука на Владата. Потоа, БК го уредуваат прашањето со договор. Промените во катастарот се вршат врз основа на информациите во одлуката на Владата. Во случај на пренос на движен имот, поединечните БК ги спроведуваат постапките за пренос без да ја известат Управата за имотноправни односи во МФ. Во разговорите со тимот што ја спроведуваше ПЕФА, претставниците на ДЗР нагласија ограничен број наоди каде отуѓувањето на средства не било проследено со соодветна придружна документација за преносот и со соодветните признаници.

Конечно, освен високо децентрализираните информации за располагањето со поединечните средства од трансакциите што опфаќаат движен и недвижен имот, сметководствените информации за збирната вредност на отуѓувањата на средства се дадени во извештаите за спроведувањето на буџетот во текот на годината и во годишната завршна сметка на буџетот.

⁴¹ Како што е објавено во ревизиите на успешноста што ги спроведува ДЗР: Ефикасност на политиките, Мерки и активности за доделување на права на води (2020), односно Ефикасност на политиките и на мерките за управување со градежното земјиште (2018).

⁴² E-auciji.gov.mk, создадена исклучиво за спроведување на Законот за продажба и давање под закуп на деловен простор во сопственост на државата. Ги содржи сите јавни огласи, но не и база на податоци за поранешни одлуки (записници). Системот генерира записи, но деталите се достапни само во записниците на комисиите.

Меѓутоа, овие информации не ги содржат конкретните трошоци за набавка и продажната вредност.

Достапните податоци за располагањето со имотот се високо децентрализирани, а информациите во извештајот за извршувањето на буџетот се ограничени на збирни вредности, без наведување барем на набавната вредност и продажната вредност, така што оценката за оваа димензија е Д.

ПИ-13. Управување со долгот

Со овој показател се проценува управувањето со домашниот и странскиот долг и со гаранциите. Со него се утврдува дали се воспоставени задоволителни практики за управување, евиденција и контроли за да се осигури ефикасно и ефективно уредување. Со показателот е опфатена ЦВ, а оценуваниот временски период е времето на проценката за 13.1 и за 13.3 и последната завршена фискална година (2020) за 13.2.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-13. Управување со долгот (М2)	А
13.1. Евиденција и известување за долгот и гаранциите	Б
13.2. Одобрување на долгот и гаранциите	А
13.3. Стратегија за управување со долгот	А

Главните параметри за управувањето со јавниот долг се утврдени со Законот за јавниот долг, последен пат изменет и дополнет во 2019 година за да се прошири опфатот и следењето на јавниот долг.⁴³ Со законот се утврдени цели на политиките за управување со јавниот долг што треба да се спроведуваат преку дефинирање на краткорочни и среднорочни ограничувања на конкретни показатели на портфолиото на долгот:

- Финансирање на потребите на властите со најниски можни трошоци, на среден и долг рок, со одржливо ниво на ризик;
- Утврдување, следење и управување со ризиците на кои е подложно портфолиото на јавниот долг и
- Развивање и одржување на ефикасен домашен финансиски пазар.

Владата е задолжена за склучување договори за заеми во име на Република Северна Македонија, додека министерот за финансии е потписник на тие договори во име на Владата. Собранието го одобрува вкупниот износ на задолжување во делот за финансирањето на законот за годишниот буџет. Со Законот за јавен долг се овластува МФ да го спроведува целокупното задолжување во име на Владата, Задолжувањето на општините (член 4) и задолжувањето на ПДС (член 6) што не е гарантирано со државна гаранција е предмет на согласност од МФ.

Во рамките на МФ, Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг (ИФРДМД) е организиран на одделение за задолжување и финансирање, одделение за политика на управување со јавен долг и анализа на ризици и одделение за евиденција, следење и сервисирање на јавниот долг и управува со следните процеси релевантни за следните проценети димензии:

- Ги предлага изворите и структурата на задолжувањето за финансирање на буџетскиот дефицит;
- Презема активности за редовно сервисирање на државниот долг;
- Го следи навременото сервисирање на јавниот долг по издавачи на јавниот долг;

⁴³ Дополнителни одредби за задолжувањето на општините се содржани во Законот за финансирање на локалната самоуправа

- Презема мерки за наплата на побарувањата од издавачите на јавниот долг во чие име е извршено плаќање по активирана гаранција односно договор за заем;
- Презема мерки во однос на лимитот на јавниот долг;
- Го подготвува годишниот извештај за управувањето со јавниот долг;
- Го подготвува и го објавува Календарот на планирано издавање на државни хартии од вредност за тековната година;
- Ги организира и издава државните хартии од вредност во име на Република Северна Македонија;
- Го евидентира издавањето на државни хартии од вредност и создава услови за развој на секундарен пазар;
- Го следи салдото на ЕТС и управува со инвестирањето на вишокот средства на неа;
- Ги следи салдото на девизните сметки на државата што се отворени и што се водат во НБРСМ и управува со вишокот средства на сметката на МФ;
- Склучува договори во областа на надлежностите согласно Законот за јавен долг;
- Учествува во постапката за задолжување на издавачите на јавен долг освен во случај кога долгот не е гарантиран од државата и
- Дава препораки на издавачите на јавен долг во однос на условите за задолжување во случаи на финансирање на проекти што бараат задолжување.⁴⁴

Освен за заемите, со Законот за јавен долг (член 18), МФ е овластено да издава краткорочни и долгорочни државни хартии од вредност. Тие може да бидат изразени во домашна валута, со или без девизна клаузула или во странска валута и се издаваат како на домашниот така и на меѓународниот пазар на капитал. Врската помеѓу управувањето со долгот и со паричните средства е опишана во ПИ-21.

Одредбите на Законот за јавен долг го утврдуваат и условот за подготовка и спроведување на тригодишна Стратегија за управување со јавниот долг (СУЈД) која ги вклучува и перспективите за уште две години.⁴⁵ Во периодот 2018-2020 година, среднорочната политика за управување со јавниот долг и годишните ограничувања на задолжувањето се разгледани и усвоени од Владата како дел од Фискалната стратегија и од документацијата за годишниот буџет. Согласно тековните правила, МФ ја предлага, а Владата ја усвојува СУЈД не подоцна од 31 мај од тековната година.

13.1. Евиденција и известување за долгот и гаранциите

Со оваа димензија се проценува интегритетот и сеопфатноста на евиденцијата и известувањето на домашниот, странскиот и на гарантираниот долг. Надлежностите на МФ за водење регистар на јавниот долг и регистар на издадени државни гаранции се пропишани со членот 11 од Законот за јавен долг. Согласно членот 19 од истиот закон, информациите за носителите на државните хартии од вредност може да се најдат во регистарот што го води Депозитарот на хартии од вредност. Евиденцијата на јавниот долг во форма на заеми, гаранции и државни хартии од вредност се води во прилагодениот Информационен систем за управувањето со долгот (ДМИС) што е воведен во 2008 година и последен пат е ажуриран во 2020 година со модул за проекции на долгот и дополнителни функционалности за известување.

МФ управува со Регистарот на јавниот долг и со Регистарот на издадени државни гаранции. Издавачите на јавниот долг (освен општините) се задолжени да поднесуваат месечни информации за промените на обемот на јавниот долг и новото задолжување во однос на претходниот извештај (член 26). Образецот М1, пропишан од МФ, ги бележи и информациите за тоа дали е гарантиран долгот. Општините еднаш на три месеци ги пријавуваат промените во

⁴⁴ Целосната листа на обврските и надлежностите на МФ е содржана во членот 11 од Законот за јавен долг.

⁴⁵ (СУЈД 2021-2023), повикување на член 7 од Законот за јавен долг.

обемот и новото задолжување (вклучувајќи и информации за издадени гаранции) што го опфаќаат нивниот долг и долгот на јавните претпријатија основани од општината, во рок од 30 дена од крајот на тримесечјето. Податоците веднаш се евидентираат во ДМИС од ИФРМД и се сметаат за ажурирани. ДМИС е предмет на ревизија од ДЗР во време на проценката, но нема претходни наоди на ревизијата поврзани со точноста и целосноста на евиденцијата на долгот.

Формалното порамнување со доверителите се врши на тримесечно и на месечно ниво. Во практиката, во секое известување за плаќање издадени од доверителите на владата (големите меѓународни финансиски институции) се даваат информации за салдото на кредитот. Кога се обработува фактурата и се подготвува налогот за плаќање, со внатрешните процедури е пропишани вработените во ИФРМД да ги порамнат неусогласените износи со бројките во ДМИС и да ти разрешат сите отстапувања. Други големи доверители, како што се Светска банка и Европската инвестициска банка, на МФ му даваат пристап до нивните внатрешни интернет страници (клиентска врска), што содржат податоци во реално време за сите кредитни линии на конкретниот заемодавач. Порамнувањето со овие доверители се врши месечно.

МФ, на тримесечна основа, објавува статистика за општиот државен долг и за вкупниот јавен долг и дискусија за трендовите на долгот. Се продуцираат и сеопфатен управувачки и статистички Годишен извештај и Извештај за управувањето со јавниот кој ги опфаќа карактеристиките на портфолиото на долгот како и мерките за управување со долгот преземени во текот на извештајната година.⁴⁶ Годишниот извештај се поднесува до Собранието до 30 јуни.⁴⁷

Иако централната евиденција се ажурира редовно и сеопфатни статистички и управувачки извештаи се јавно достапни, порамнувањето на три месеци со повеќето доверители резултира со оценка Б.

13.2. Одобрување на долгот и гаранциите

Со оваа димензија се проценува уредувањето на одобрувањето и контролата на договарањето на заемите и издавањето на гаранции од страна на владата. Согласно Законот за јавен долг, МФ има ексклузивна надлежност за работењето со домашниот и надворешниот јавен долг. Тие го опфаќаат долгот на (i) централната власт, вклучувајќи ги фондовите за социјално осигурување и (ii) државно гарантираниот долг на властите на пониско ниво и на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост. И со прашањата за домашниот долг исклучиво управува МФ. Одредбите во примарното законодавство се операционализираат со подзаконските акти што ги опфаќаат Упатството за информациите што се прибираат на месечно ниво од издавачите на долгот (2006), Правилникот за државните хартии од вредност (последен пат ажуриран во 2009 година) и неодамна, Упатството за кредитниот ризик (2020).

Постапките за задолжување и условите за договорите за заеми се наведени во Законот за јавен долг (член 16). Државни гаранции може да се издаваат (член 21) за проекти во согласност со стратешките документи на владата со расположливи ресурси за кофинансирање. МФ ја проценува кредитоспособноста на издавачите на јавен долг во согласност со Упатството за кредитниот ризик, но може да се даде ослободување од условите за кредитоспособност во случај на проекти што се „определени како стратешки.“ Во Законот за јавен долг не е пропишано кои критериуми треба да бидат исполнети за одреден проект да се смета за „стратешки.“

Одобрувањето на негарантирано задолжување на ЈП и ЕЛС го даваат нивните органи на управување (надзорните одбори односно советите на општините), но сепак им е потребна согласност од МФ. За да добијат согласност од МФ што ќе важи во календарската година, овие

⁴⁶ Се повикува на член 27 од Законот.

⁴⁷ (Годишен извештај за управувањето со јавниот долг во Република Северна Македонија за 2019 година) повикување на член 27, став 2 од Законот за јавен долг.

издавачи на јавен долг треба да поднесат одлука за задолжување и образец на барањето за задолжување.⁴⁸ Условите за подкредитирање на средства на издавачи на јавен долг од заемот се регулирани во договорите за подзаеми помеѓу МФ и корисникот на подзаемот.⁴⁹

Годишното задолжување се презентира во делот за финансирање на законот за годишниот буџет, го одобруваат Владата и Собранието и вкупното ниво на задолжување мора да остане во рамките утврдени со Фискалната стратегија.

МФ, де фактор е единствениот орган одговорен за управување со долгот што ги презема работите за задолжување во согласност со документираните правила и процедури и во рамките на ограничувањата одобрени од Владата и од Собранието, така што оценката за оваа димензија е А.

13.3. Стратегија за управување со долгот

Со оваа димензија се проценува дали владата има подготвено стратегија за управување со долгот со долгорочна цел за намалување на долгот со отстапувања во однос на трошоците и ризици. Стратегијата за управување со јавниот долг (СУЈД) го утврдува нивото на јавниот долг за периодот 2021-2023 година (со перспективи до 2025 година), максималниот износ на нето задолжување во првата година опфатена со стратегијата, максималниот износ на новоиздадени државни гаранции во првата година опфатена со стратегијата како и структурата на државниот долг.⁵⁰ Стратегијата содржи показатели за трошоците/ризиците, вклучувајќи ризици за финансирањето/рефинансирање на долгот, девизните ризици и каматните ризици.

СУЈД е развиена од МФ со придонес од повеќе сектори во МФ. Во практиката, фискалните претпоставки се ажурираат со ревидираните макроекономски и фискални податоци достапни за третиот квартал од тековната година. За 2018, 2019 и 2020 фискална година, ова ажурирање е направено и објавено во рамките на деловите за управувањето со долгот на документите на Фискалната стратегија за конкретните периоди.

Остварувањето во однос на таргетите на СУЈД (односно, таргетите на долгот во ФС до 2020 година) се објавуваат годишно во Годишниот извештај за управувањето со долгот. Извештаите опфаќаат преглед на новосклучените договори на ЦВ и на општините и издадените гаранции. МФ го објавува реализирањето во однос на краткорочните и среднорочните ограничувања на политиките за управување со јавниот долг во сите годишни извештаи за периодот 2017-2019 година. Пријавено е дека јавниот долг е во рамките на утврдените прагови во секоја од трите години, што имплицира дека МФ управувал со јавниот долг согласно овластувањата од Владата и согласно годишниот план утврден во Законот за буџети и усогласен со СУЈД.

Тековно, донесена е сеопфатна СУЈД и нејзиното извршување во однос на целите за управувањето со долгот е објавено, вклучувајќи го и опсегот на таргетите за разните показатели и оттаму оценката за оваа димензија е А.

⁴⁸ Повикување на член 16 од Законот за јавен долг.

⁴⁹ Повикување на член 17 од Законот за јавен долг.

⁵⁰ СУЈД 2021-2023

СТОЛБ IV. ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА И БУЏЕТИРАЊЕ БАЗИРАНО НА ПОЛИТИКИ

Што опфаќа овој столб? Фискалната стратегија и буџетот се подготвуваат со соодветно внимание на фискалните политики на властите, стратешките планови и соодветните макроекономски и фискални проекции.

Вкупна успешност: клучни силни и слаби страни

Макроекономските предвидувања за буџетската година и за следните две години се подготвуваат и се презентираат на годишно ниво и се ажурираат еднаш годишно. Иако предвидувањата з повеќето клучни макроекономски показатели се презентираат во Фискалната стратегија и во Програмата за економски реформи на владата, тие се му се презентираат на Собранието информативно и не се разгледуваат независно ниту пак се објаснуваат разликите во претпоставките од фискалната стратегија и буџетот за претходната година. Меѓутоа, во годините кога се донесува ребаланс на буџетот се даваат објаснувања во ревидираната Фискална стратегија.

Фискалната стратегија се подготвува годишно и опфаќа тригодишен период, на подвижна основа, со дополнителни две години во стратегијата за 2021 година. Фискалната стратегија опфаќа временски ограничени и квантифицирани цели и таргети. Меѓутоа, известувањето за напредокот на спроведувањето на Фискалната стратегија и објаснувањата на отстапувањата од нејзините цели се слаби.

Проценките на расходите се презентираат за буџетската година и за двете следни фискални години во согласност со економската и административната класификација. Плафоните на расходите се презентираат во Фискалната стратегија и се утврдуваат на ниво на директни буџетски корисници. Меѓутоа, за Фискалната стратегија за периодот 2021-2023 година, поради КОВИД-10, на буџетските корисници не им се определени плафони пред буџетскиот циркулар и оттаму не се одобрени од владата, пред издавањето. Согласно процедурите воспоставени од Генералниот секретаријат на Владата, стратешките планови се подготвуваат паралелно со подготвувањето на буџетот за да се осигури усогласеност помеѓу плановите и буџетот, но во практиката, планови со трошоци подготвуваат повеќето, но не најголем дел од министерствата. Во буџетските документи не се образложени отстапувањата од среднорочните проценки на расходите од претходната година, првичните или дополнетите проценки за истата година .

Постои јасен буџетски календар пропишан со Законот за буџети кој им дава на буџетските корисници барем шест седмици соодветно да ги направат своите детални проценки и тоа се почитува. Меѓутоа, плафоните што им се определени на буџетските корисници не ги опфаќаат вкупните трошоци за кои тие се одговорни бидејќи расходите што се покриваат со грантови и со самофинансирање не влегуваат во плафоните. Законот пропишува предлог буџетот да се достави до Собранието до 15 ноември од претходната година и иако тоа се почитува, со тоа не се даваат потребните 2 месеци за собраниско разгледување на предлог буџетот.

Разгледувањето на предлог буџетот поднесен од владата во Собранието е широко по опсег и во секоја од последните три години буџетот е донесен пред почетокот на фискалната година. Постојат јасни процедури за разгледување на буџетските предлози и тие процедури се одобрени пред расправата и се почитуваат, вклучувајќи го и внатрешното организациско уредување. Меѓутоа, во овој процес во последните години нема јавна расправа. Во текот на извршувањето на буџетот, постојат јасни правила за прилагодувања на буџетот во текот на годината од извршната власт со утврдени строги лимити на нивото и природата на измените и во последните три фискални години сите субјекти се придружувале на нив.

ПИ-14. Макроекономско и фискално предвидување

Со овој показател се мери способноста на земјата да развива робусни макроекономски и фискални предвидувања што се критични за развивањето на одржлива фискална стратегија и за осигурување поголема предвидливост на буџетските алокации. Со него се проценува и капацитетот на властите да го проценува фискалното влијание на потенцијалните промени на економските околности. Обемот е последните три години за сите димензии, а опфатот е целата економија за димензијата 14.1 и ЦВ за димензиите 14.2 и 14.3.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-14. Макроекономско и фискално предвидување (M2)	Ц
14.1. Макроекономски предвидувања	Д
14.2. Фискални предвидувања	Ц
14.3. Анализа на макрофискалната чувствителност	Б

Со Законот за буџети се предвидува подготвување на макроекономските проекции како основа за подготвувањето на Фискалната стратегија. Фискалната стратегија се состои од основни макроекономски претпоставки и насоки за изготвување на буџетот и проценка на износот на приходите, расходите и финансирањето на буџетот во среднорочен период од три години. Буџетот ги опфаќа основните макроекономски проекции за буџетската година и општиот дел на буџетот ги содржи вкупните приходи и други приливи, вкупните расходи и други одливи за фискалната година како и глобалните проекции на приходите, приливите, расходите и одливите за следните две години.

Во случај на ревизија на макроекономските показатели, по предлог на МФ, Владата на Република Северна Македонија ги коригира буџетските политики и ги менува максимално утврдените износи на одобрени средства по буџетски корисници на буџетот на БЦВ и на ФСО.

МФ ја координира и придонесува во подготвувањето на годишната Програма за економски реформи (ПЕР) што содржи среднорочна рамка на макроекономските и на фискалните политики како и детален преглед на структурните реформи.

14.1. Макроекономски предвидувања

Со оваа димензија се проценува нивото до кое се подготвуваат сеопфатни среднорочни предвидувања и основни претпоставки за обезбедување информации за процесите на фискално и буџетско планирање и се поднесуваат до законодавецот како дел од процесот за донесување на годишниот буџет.

Макроекономските предвидувања ги подготвува Секторот за макроекономска политика во МФ заради обезбедување информации за процесите на фискално и буџетско планирање. Макроекономските предвидувања не се разгледуваат од друг субјект освен од Секторот за макроекономска политика. Проекциите се дел од Фискалната стратегија што ја одобрува Владата не подоцна од 31 мај, а потоа се доставува до Собранието за информирање.

Предвидувањата ја опфаќаат буџетската година и уште две следни години. Макроекономските проекции објавени во последната фискална стратегија го прошируваат обемот на петгодишната среднорочна рамка од 2021 до 2025 година. Макроекономските предвидувања се ажурираат еднаш годишно и ако се направи ревизија на макроекономските показатели, по предлог на МФ, Владата на Република Северна Македонија ја коригира буџетската политика.

Клучните макроекономски предвидувања се состојат од главните економски показатели вклучувајќи го реалниот раст на БДП – вклучувајќи и проекции за компонентите на побарувачката, просечната стапка на инфлација, номиналниот раст на извозот и на увозот на

добра, салдото на тековната сметка како процент од БДП, номиналниот раст на нето платите, просечната стапка на невработеност и просечната стапка на вработеност. За да бидат усогласени со елементот 6 на ПИ-5, клучните макроекономски предвидувања треба да ги опфатат и каматните стапки што не се експлицитно елаборирани во буџетските документи.

И макроекономските предвидувања се презентираат во ПЕР. ПЕР се состои од макро проекции за среден рок од три години со исклучок на последната ПЕР (2021-2023) која опфаќа среднорочна рамка од пет години. ПЕР е сеопфатен документ што опфаќа повеќе категории на проекции или очекувања вклучувајќи го БДП, пазарот на трудот, изворите на раст, потенцијалниот јаз на растот и продуктивноста, инфлацијата, монетарната политика и политиката на курсот, предвидувањата за банкарските депозити и кредити, надворешнотрговскиот сектор, долгот, билансот на плаќања и финансискиот сектор.

Бидејќи предвидувањето на клучните макроекономски показатели што се подготвува и вклучува во Фискалната стратегија и ги опфаќа буџетската година и следните две години, не ги вклучува каматните стапки, оценката за оваа димензија е Д.

14.2. Фискални предвидувања

Со оваа димензија се проценува дали владата ги има подготвено фискалните предвидувања за буџетската година и за следните две фискални години врз основа на ажурирани макроекономски проекции и тоа ги отсликува расходите одобрени од владата и политиката на приходи.

Врз основа на макроекономските проекции, Секторот за буџет и фондови во МФ ги подготвува фискалните предвидувања. Фискалната стратегија ги опфаќа фискалните предвидувања што ја опфаќаат буџетската година и две следни фискални години додека Буџетот опфаќа фискални предвидувања само за буџетската година.

Рамката на фискалните предвидувања, како дел од фискалната стратегија, го вклучува извршениот буџет за последната завршена фискална година, буџетот за тековната година и предвидувањата за буџетската година и за следните две години со исклучок на последната фискална стратегија (2021-2025) во која обемот на предвидувањата е проширен на пет години. И стратегијата на политики и среднорочните фискални цели се дел од ПЕР. Овој документ опфаќа и детален преглед на среднорочните структурни реформи што се однесуваат на енергетскиот и на транспортниот сектор, на земјоделскиот сектор, деловното опкружување и намалувањето на неформалната економија, иновациите и дигиталната трансформација, реформите за економска интеграција, образованието и вештините и социјалната заштита и инклузија. Содржи и проценети трошоци на реформите и планирано финансирање, вклучувајќи и влијание врз буџетот.

Фискалните предвидувања во Фискалната стратегија се расчленети по економска класификација вклучувајќи приходи, расходи и буџетско салдо. Приходите се состојат од главните видови даночни приходи, придонеси, неданочни приходи, капитални приходи и донации, додека расходите се состојат од тековните расходи по видови и капитални расходи. Исто така, во Прилогот 1 на Фискалната стратегија се даваат среднорочни проценки за расходите по административна класификација.

Предлог буџетот содржи проекции расчленети по административна и функционална класификација за буџетската година и економски класификации за буџетската година и за следните две години. Редовниот предлог буџет содржи и споредба помеѓу буџетот за претходната година и проекциите за буџетската година расчленети по економска класификација и дава кусо образложение на промените на политиките и на одлуките што влијаат врз проекциите. Меѓутоа, образложението не содржи детална квантитативна презентација на

влијанието на новите реформи и политики врз приходите и расходите или постапки за справување со отстапувањето. Во случај на ребаланс на буџетот, буџетскиот документ содржи подетално образложение во кое се прави споредба на проекциите од првично одобриениот буџет со ревидираниот и причините за промените.

Бидејќи МФ подготвува предвидување на главните фискални показатели, но основните претпоставки и разликите од проекциите од буџетот за претходната година не се образложени и објавени како дел од процесот за донесување на годишниот буџет, оценката за оваа димензија е Ц.

14.3. Анализа на макрофискалната чувствителност

Со оваа димензија се проценува капацитетот на властите да развиваат и објавуваат алтернативни фискални сценарија за можни неочекувани промени на макроекономските услови или други надворешни фактори на ризик што имаат потенцијално влијание врз приходите, расходите и долгот.

За прв пат, преглед на резултатите од анализата на чувствителноста што се базира на алтернативни макроекономски претпоставки се дадени во Фискалната стратегија за периодот 2019-2021 година и ги опфаќаат четирите главни ризици за фискалната политика на среден рок: ризикот од намален економски раст, пониска наплата на даночни приходи за 5 проценти, пониска реализација на капиталните расходи и сервисирање на обврските врз основа на издадени гаранции со средства од буџетот. Резултатите од оваа анализа се презентираат како просек за целиот анализиран период и не е даден детален преглед по години. Оваа анализа се презентира само во првичната Стратегија, а не и во ревидираната верзија на документот.

Како дел од Фискалните стратегии (2018-2020; 2019-2021; 2020-2022) дадена е анализа на сценаријата за управување со портфолиото на долгот на Република Северна Македонија. Ризиците се утврдени како ризик од рефинансирање на долгот, пазарен ризик, вклучувајќи го каматниот ризик и ризикот на курсот, ризикот поврзан со непредвидените обврски и оперативниот ризик.

Анализите на макрофискалната чувствителност во Фискалната стратегија се подготвуваат во соработка на Секторот за буџет и фондови и Секторот за макроекономска политика на МФ и ИФРПДМ.

ПЕР содржи одделно поглавје (3.3) во кое се разгледуваат две алтернативни сценарија за анализата на чувствителноста со претпоставка за побавен раст на странската побарувачка во прогнозираниот период и ризикот од послаб придонес на домашната побарувачка во економскиот раст и пониска реализација на инфраструктурните проекти и извршување на капиталните расходи како и послабо влијание на поддршката од инвестициските активности на претпријатијата. Исто така, ПЕР има и одделно поглавје (4.7) за анализата на чувствителноста, вклучувајќи ја и чувствителноста на буџетскиот дефицит и долгот.

Бидејќи сценаријата за фискалните предвидувања врз основа на неочекувани промени на макроекономските услови или на други надворешни ризици се објавуваат почнувајќи од Фискалната стратегија за периодот 2019-2021 година и условите за оценување на оваа димензија треба да ги земат предвид последните три завршени години (2018-2019-2020), оценката за оваа димензија е Б.

ПИ-15. Фискална стратегија

Овој показател обезбедува анализа на капацитетот за развој и спроведување на јасна фискална стратегија. Со него се мери и способноста за развој и проценка на фискалното влијание на

предлозите за политики за приходите и расходите со кои се поддржува постигнувањето на фискалните цели на владата. Опфатот е ЦВ, а обемот 2018-2020 година за димензијата 15.2 и 2020 година за димензиите 15.2 и 15.3.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-15. Фискална стратегија (М2)	Ц
15.1. Фискално влијание на предлог политиките	Д
15.2. Усвојување на фискалната стратегија	А
15.3. Известување за фискалните исходи	Д

Содржината и времето на донесување на Фискалната стратегија се пропишани со Законот за буџети. Фискалната стратегија ја подготвува МФ за среднорочен период од три години и содржи цели на фискалната политики и ги утврдува износите на главните категории на проценети приходи и одобрени средства за периодот. Фискалната стратегија треба да биде одобрена од Владата на Република Северна Македонија не подоцна од 31 мај од тековната фискална година. Согласно законот, овој документ се состои од основните економски претпоставки и насоки за подготвување на нацрт буџетот, проценка на износот на приходи, расходи и финансирање на буџетот за тековната фискална година и за среден рок од три години и други потребни податоци.

Извештаите за извршувањето на буџетот се објавуваат месечно на интернет страницата на МФ. Министерот за финансии е обврзан до Владата да поднесе полугодишен извештај за извршувањето не подоцна од 31 јули како и ажуриран извештај за макроекономските показатели и проектираните приходи и расходи з буџетската година.

15.1. Фискално влијание на предложените политики

Со оваа димензија се проценува капацитетот на владата да го процени фискалното влијание на предлог политиките за приходите и расходите во текот на подготовката на буџетот. Како дел од Фискалната стратегија, Министерството за финансии подготвува предвидувања за приходите и расходите за буџетската година и за следните две години. Освен предвидувањата, се дава и кусо образложение на промените на политиките што се планираат за следниот период што може да имаат фискално влијание врз приходите и расходите (на пример, реформи на пензискиот систем во областа на расходите за плати и надоместоци, даночни реформи итн.).

Промените на предлог политиките не се образложуваат детално, а фискалното влијание не се квантифицира. Се забележува дека сите промени или реформи што се предвидени во претстојниот период се вклучени во фискалните проекции на приходите и на расходите согласно економската класификација што ја опфаќаат буџетската година и следните две фискални години.

ПЕР опфаќа и детален преглед на структурните реформи и на планираното финансирање расчленето по категории, што укажува на можно влијание врз буџетот.

Бидејќи се даваат куси образложенија на предложените промени на приходите и на расходите, но тие не ги опфаќаат следните две фискални години и не се сите квантифицирани, оценката за оваа димензија е Д.

15.2. Усвојување на фискалната стратегија

Со оваа димензија се проценува нивото до кое владата подготвува фискална стратегија во која се утврдени фискалните цели најмалку за буџетската година и за следните две години. Врз основа на макроекономските предвидувања и во согласност со постојниот Закон за буџети, Секторот за буџет и фондови во МФ подготвува Фискална стратегија за среднорочен период од три години во која се предлагаат целите на фискалната политика. Врз основа на фискалната стратегија, МФ и предлага на Владата максимални износи на одобрени средства за следните

три фискални години поделени по буџетски корисници на БЦВ и ФСО. Законот за буџети не пропишува дека Фискалната стратегија се поднесува до Собранието, меѓутоа во практика се поднесува и претставува дел од буџетските документи.

Во случај на ревизија на макроекономските показатели, по предлог на МФ, Владата ја прилагодува буџетската политика и може да се подготви ревидирана Фискална стратегија.

Фискалната стратегија е објавена и ги содржи основните макроекономски претпоставки и насоки за подготвување на Буџетот, проценката на износот на приходите, на расходите и на финансирањето на буџетот за буџетската година и за следните две години и кус преглед на примените на политиките или на реформите што може да имаат влијание врз приходите и расходите.

Почнувајќи со Фискалната стратегија 2019-2022, резултатите од анализите на чувствителноста на буџетскиот дефицит и на нивото на долгот на општа влада на можните ефекти на четирите главни утврдени ризици се даваат во посебно поглавје. Исто така, како што е кажано во ПИ-14, со измените и дополнувањата на Законот за јавен долг од 2019 година, политиката за управување со јавниот долг, која првично беше дел од фискалната стратегија, сега се подготвува како посебен документ. За прв пат во Фискалната стратегија 2020-2022 е дадена детална споредбена анализа со ревидираната стратегија 2019-2022. Овој вид анализа не е презентираан во претходните стратегии, а не е презентираан ни во првичната (за периодот 2021-2023 година), ни во ревидираната фискална стратегија (за периодот 2021-2025 година).

Бидејќи фискалната стратегија за последната завршена фискална година (2022-2022) опфаќа квантитативни фискални цели и таргети заедно со квалитативните цели за буџетската година и за следните две години, оценката за оваа димензија е А.

15.3. Известување за фискалните исходи

Со оваа димензија се проценува нивото до кое проценката на постигнувањата на владата во однос на нејзините фискални цели и таргети е пропишана во законодавството како дел од буџетските документи. МФ објавува годишни и годишни табели за извршувањето на буџетот за Буџетот на БЦВ, тримесечни податоци за Буџетот на општа влада, тримесечни податоци за буџетот на локалните власти и полугодишен извештај за извршувањето на Буџетот по економска класификација и по буџетски корисници (види и ПИ-28).

Годишните и месечните податоци се содржани во табела расчленета по економската класификација, меѓутоа, не се дава наративно образложение на постигнувањата. Полугодишниот извештај опфаќа и кус табулар и наративен преглед на просечните стапки на извршување (споредени со првичниот одобрен буџет). Извештајот не вклучува предлог за корективни активности или детално образложените за можните отстапувања од одобрените цели.

Не постои одделен извештај што доследно се објавува со елаборирање на напредокот во однос на Фискалната стратегија и се објаснуваат причините за можните отстапувања во однос на целите или таргетите.

Бидејќи не постои објавен или внатрешен извештај во кој се опишува направениот напредок во однос на Фискалната стратегија или образложение на отстапувањата од утврдените цели и таргети, оценката за оваа димензија е Д.

ПИ-16. Среднорочна перспектива на буџетирањето на расходите

Со овој показател се испитува нивото до кое се развиваат расходните буџети на среден рок со експлицитни среднорочни плафони за буџетските расходи. Со него се испитува и нивото до кое годишните буџети се изведуваат од среднорочните проценки и степенот на усогласеност помеѓу среднорочните буџетски проценки и стратешките планови. Опфатот е БЦВ, а обемот е последниот буџет поднесен до законодавецот (2021-2023) за димензиите 16.1, 16.2 и 16.3 и последниот завршен и тековниот одобрен среднорочен буџет за димензијата 16.4.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-16. Среднорочна перспектива во буџетирањето на расходите (M2)	Ц
16.1. Среднорочни пресметки на расходите	Б
16.2. Среднорочни плафони на расходите	Д
16.3. Усогласеност со стратешките планови и со среднорочните буџети	Б
16.4. Усогласеност на буџетите со проценките од претходната година	Д

Во Северна Македонија, среднорочниот буџет е составен од Фискална стратегија и од детален буџет. Фискалната стратегија го содржи среднорочниот фискален план, вклучувајќи ги и агрегатните приходи, расходи и кредити за три години. Деталниот буџет се подготвува врз основа на Фискалната стратегија. Деталниот буџет опфаќа една година за оперативните расходи (Посебниот буџет) и три години за капиталните расходи (Развојниот буџет).

Структурата и условите на среднорочниот буџет се во сила од 2010 година кога е донесен сегашниот Закон за буџет. Оттогаш се направени одредени допрецизирања, вклучувајќи и усвојување на програмска класификација и фискални правила. Од 2018 година, Владата работи на нов нацрт ЗБ и интегриран информациски систем за финансиско управување. Клучните планирани реформи поврзани со среднорочниот буџет се:

- Формирање Фискален совет под Собранието
- Објавување на Регистар на субјекти од јавниот сектор
- Подобрувања на среднорочната Фискална стратегија, вклучувајќи подготвување на основно сценарио со одделно утврдување на нови иницијативи и
- Подобрување на транспарентноста (на пример, поднесување на податоци од јавни претпријатија и од единици на локалната самоуправа).

16.1. Среднорочни проценки на приходите

Со оваа димензија се проценува нивото до кое се подготвуваат и се ажурираат проценките на среднорочните расходи како дел од годишниот буџетски процес. Подготвувањето на среднорочните проценки е наменето да ја зајакне фискалната дисциплина и да ја подобри предвидливоста на буџетските алокации.

Фискалната стратегија опфаќа проценки, за секоја година на среден рок, на агрегатните буџетски расходи финансирани од сите главни извори на финансирање: основниот буџет, самофинансирачките активности, заемите и грантовите. Проценката на агрегатните расходи потоа се презентира само по економска класификација (не по административна или функционална класификација) и се дели на второто ниво на усвоената економска класификација⁵¹ за секоја година од среднорочието, овозможувајќи флексибилност кога се развива деталниот буџет. Во Прилогот 1 на Фискалната стратегија се даваат среднорочни проценки на расходите по административна класификација – односно БК од прв ред; кои се буџетските поглавја за апропријација – само за збирот на основниот буџет и заемите. Иако во

⁵¹ За класификациите, види ПИ-4.1

Поглавјето 1 не е опфатен целокупниот буџет на БЦВ, се исполнува целта за зајакнување на фискалната дисциплина и за подобрување на предвидливоста на буџетските алокации. Прво, бидејќи врз дефицитот не влијаат самофинансирачките активности и грантовите⁵², проценките во Прилогот 1 по БК ја исполнуваат целта за спроведување на фискална дисциплина. Второ, бидејќи БК поединечно најмногу се запознаени со динамиката на неданочните приходи што ги наплаќаат и задржуваат и со грантовите за кои се пријавуваат, предвидливоста не се подобрува со вклучување на повеќегодишни проценки за овие извори на финансирање во Фискалната стратегија. Поради тоа, проценките на сите извори на финансирање и активности поддржани со нив се вклучени во деталниот среднорочен буџет.

Фискалната стратегија, вклучувајќи ги и среднорочните расходни агрегати, се ажурира секога година. Следните две години на среднорочните проценки се само индикативни.

Бидејќи во годишниот буџет се презентираат проценки на расходите за буџетската година и за уште две следни фискални години алоцирани по административна и економска класификација, но е по програмска (или функционална) класификација, оценката за оваа димензија е Б.

16.2. Среднорочни плафони на расходите

Со оваа димензија се проценува дали се применуваат среднорочни плафони на расходите врз проценките што ги прават министерствата за да се осигури дека расходите што ја надминуваат буџетската година се усогласени со фискалната политика на владата и со буџетските цели. Овие плафони би требало да им се определуваат на министерствата пред дистрибуцијата на првиот буџетски циркулар на почетокот на циклусот на подготвувањето на годишниот буџет.

Проценките на расходите од БК дадени во Прилогот 1 на Фискалната стратегија се третираат како плафони на расходите.⁵³ Нема друго определување на плафоните освен во Фискалната стратегија пред да се издадат буџетските циркулари. Вообичаена практика во последните години беше, пред да се пушти буџетскиот циркулар, Владата да ја одобри Фискалната стратегија, која во Прилогот 1 содржи збирни плафони на расходи и плафони на ниво на министерства. Меѓутоа, одобрувањето на Фискалната стратегија за периодот 2021-2023 година беше одложено поради несигурноста предизвикана од пандемијата на КОВИД-19 и кога таа беше донесена не го содржеше вообичаениот Прилог 1. Оттаму, во буџетскиот процес за 2021-2023 година, БК пред да го добијат буџетскиот циркулар не беа известени за плафоните на расходите. Кога се подготвуваат деталните буџетски предлози може да се стават плафони на оперативните или на капиталните расходи на БК.

Бидејќи плафоните на збирните расходи за буџетската година и за двете следни буџетски години не се одобрени од владата за буџетот за 2021-23 година пред издавањето на првиот буџетски циркулар, оценката за оваа димензија е Д.

16.3. Усогласеност на стратешките планови и среднорочните буџети

Со оваа димензија се мери нивото до кое одобрените предлог политики за расходите се усогласени со стратешките планови на министерствата што содржат трошоци или со стратегиите на секторите. Со стратешките планови треба да се утврдат потребните ресурси за постигнување на среднорочните до долгорочните цели и планираните резултати и исходи.

⁵² Како за самофинансирачките активности така и за грантовите, парите не може да се трошат сè додека не се добијат.

⁵³ Властите ги третираат проценките, ограничувањата на апропријациите и максималните износи на средства како буџетски плафони

Формалниот систем на планирање е обмислен примарно за спроведување на владината четиригодишна стратешка програма⁵⁴ и со него управува Генералниот секретаријат. Се фокусира на среднорочните стратешки планови на министерствата дури и ако постојат други национални или секторски стратегии⁵⁵.

Стратешките планови на министерствата содржат трошоци. Тие се развиваат паралелно со подготовката на годишниот буџет. Паралелното развивање осигурува дека плановите се прават со целосно познавање на финансиските ограничувања и со влијание врз алоцирањето на ресурсите потребни за постигнување на среднорочните цели и планираните резултати и исходи.

Меѓутоа, спроведувањето на интегриран систем за планирање и буџетирање е помалку од целосно. Ревизијата на буџетот за 2018 година од ДЗР забележа дека само 76 проценти од БК поднесуваат стратешки планови заедно со нивните буџетски барања, а 21 процент од нив не вклучуваат податоци за трошоците на програмите или активностите. За подготвувањето на буџетот за 2021 година, третина од БК со своите буџетски барања не поднеле стратешки планови.⁵⁶ Оттаму, во практиката, мнозинството, но не најголем дел од БК подготвуваат стратешки планови што се ефективно усогласени со буџетските предлози.

Најновите измени на процесот на планирање вклучуваат услов БК да подготвуваат годишни планови за работа (почнувајќи од 2019 година) и информациски систем каде БК ќе ги поднесуваат своите годишни планови за работа (почнувајќи од 2020 година). Годишните планови за работа го отсликуваат предложениот буџет и влеваат дополнителна доверба дека ресурсите во буџетот ќе водат кон реализација на стратешките планови.

Бидејќи среднорочните стратешки планови се подготвуваат за повеќето министерства и содржат информации за трошоците, а повеќето од предлозите за расходни политики во одобрените среднорочни буџетски проценки се усогласени со стратешките планови, оценката за оваа димензија е Б.

16.4. Усогласеност на буџетите со проценките од претходната година

Со оваа димензија се проценува нивото до кое проценките на расходите во последниот среднорочен буџет претставуваат основа за тековниот среднорочен буџет. Тоа ќе биде случај ако секоја разлика на расходите помеѓу соодветните години во секој среднорочен буџет може да биде целосно објаснета и квантифицирана.

МФ ја признава потребата да ги објасни промените помеѓу претходните и тековните среднорочни проценки. Како што е објаснето во ПИ-15, Фискалната стратегија за периодот 2020-2022 година содржи нумеричка споредба на тригодишните фискални агрегати (проценки на приходите и расходите на второ ниво на економската класификација) во буџетот што се развива среднорочните фискални агрегати во Фискалната стратегија за претходната година.⁵⁷ Меѓутоа, нема објаснување зошто се случиле промените. На ниво на БК не се квантифицирани промените на проценетите расходи во однос на проценката од претходната година.

Оттаму, усогласеноста на фискалните агрегати меѓу среднорочните фискални стратегии е разумно добра. Во Табелата 16.2 е прикажан процентот на промена од претходната до следната верзија на Фискалната стратегија за истата година во две последователни фискални стратегии.

⁵⁴ Процесот на планирање е дефиниран со Законот за Владата на Република Северна Македонија, Законот за буџети и со Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија. Деталната методологија за планирање е пропишана со членот 27 став 3 од Деловникот и е објавена како одлука на Владата.

⁵⁵ Национални и секторски стратегии се подготвуваат на селективна основа. Не постојат критериуми што определуваат кога треба да се развие национална или секторска стратегија и кој е нејзиниот обем. На интернет страницата на Владата се наведени повеќе од 20 секторски стратегии. Постојат или се во развој секторски стратегии за транспортот, енергетиката, водите, земјоделството, животната средина, управувањето со отпадот, борбата со КОВИД-19 и за еднаквоста.

⁵⁶Извор: МФ; 31 од 92 БК не поднеле стратешки планови. Немало достапни податоци за 4 БК.

⁵⁷ На пример, види Табела 14, Фискална стратегија 2020-22.

Процентуалната промена во верзиите покажува повеќе позитивни и негативни разлики, а апсолутната вредност на разликите не е невообичаено голема.⁵⁸

Објаснувањето на разликите на проценките на расходите од една до друга година, како на збирно така и на ниво на БК, во иднина ќе стане уште поважно. Нацртот на новиот ЗБ предвидува развивање на основни буџетски проекции и одделно утврдување на промените на политиките, вклучувајќи ги и новите иницијативи.

Табела 16.2: Усогласеност на расходните агрегати на расходите од една година до друга во фискалните стратегии *

Фискална стратегија	2018	2019	2020	2021	2022
2018-2020	-1,2 проценти	0,4 проценти			
2019-2021		1,8 проценти	0,5 проценти		
2020-2022			0,3 проценти	-0,7 проценти	
2021-2023				-2,7 проценти	-4,5 проценти

Извор: Фискалните стратегии

* процентуална промена споредена со проценката за истата година во Фискалната стратегија за претходната година

Бидејќи буџетските документи не содржат никакво објаснение на промените на проценките на расходите помеѓу втората година на последниот среднорочен буџет и првата година на тековниот среднорочен буџет на збирно ниво, оценката за оваа димензија е Д.

ПИ-17. Процесот на подготвување на буџетот

Со овој показател се мери ефективноста на учеството од релевантните чинители во процесот на подготовка на буџетот, вклучувајќи го и политичкото водство и дали тоа учество е соодветно и навремено. Временскиот период за димензиите 17.1 и 17.2 е последниот буџет поднесен на законодавецот (2021-2023), а за димензијата 17.3 тоа се последните три завршени фискални години. Опфатот е БЦВ.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-17. Процес на подготвување на буџетот (М2)	Ц+
17.1. Буџетски календар	А
17.2. Насоки за подготвување на буџетот	Д
17.3. Поднесување на буџетот на законодавецот	Ц

17.1. Буџетски календар

Со оваа димензија се проценува дали постои фиксен буџетски календар што им дава доволно време на БК да се придржуваат на него и нивото до кое се придржуваат. Датумите на пропишаните и остварените настани во буџетскиот циклус за 2021-2023 година се презентирани во Табелата 17.1.

Буџетскиот календар е определен главно со Законот за буџети⁵⁹ Годишниот буџетски циркулар дава детални насоки потребно за извршување на задачите во календарот. Буџетскиот календар

⁵⁸ Еден начин да се процени колку е разумна процентуалната промена е да се земат предвид промените во основните макроекономски предвидувања. Види Табела X во ПИ-14.

⁵⁹ Сите задачи и рокови наведени во Табелата 17.1 се пропишани во Законот за буџети, освен точка 4 што е утврдена со Буџетскиот циркулар. Две одредби од Законот за буџети се неформално напуштени во очекување на новиот ЗБ. Првата е дека стратешките приоритети на Владата треба да бидат одобрени до 15 април. Оваа функција е обединета со Фискалната стратегија. Втората е дека

се применува на сите БК во БЦВ. Задачите во буџетскиот календар дефинирани со Законот за буџети се одделни постапки што не можат да бидат предмет на погрешно толкување.

Табела 17.1 Буџетски календар

	Буџетски меѓник	Рок	Остварено (во 2020 за буџетот за 2021-23 година)
1	Владата ја одобрува Фискалната стратегија	31 мај	28 јули 2020
2	Владата ги одобрува плафоните (лимитите)	31 мај	12 јуни 2020
3	МФ го издава буџетскиот циркулар	15 јуни	12 јуни 2020
4	БК го поднесуваат деталниот буџет до МФ	1 септември	Повеќето БК ги поднеле нацрт буџетите на време
5	МФ го поднесува деталниот буџет до Владата	1 ноември	30 октомври 2020
6	Владата ги поднесува буџетските документи до Собранието	15 ноември	10 ноември 2020
7	Собранието го одобрува буџетот	31 декември	20 декември 2020

Извор: Тимот што ја спроведе проценката ПЕФА врз основа на податоци од властите

Буџетскиот календар генерално и во голем дел се почитува. Во 2020 година, повеќето задачи се завршени во соодветните рокови. Како што е забележано во димензијата 16.2, Фискалната стратегија и издавањето плафони во 2020 година беа одложени поради нарушувањата предизвикани од пандемијата на КОВИД-19. Буџетскиот календар на БК им дава 20 седмици од приемот на буџетскиот циркулар соодветно да ги пополнат своите детални проценки до рокот на 1 септември. Бидејќи Прилогот 1 на Фискалната стратегија кој обично се издава кон крајот на мај се толкува како изјава за плафоните на расходите на БК (за основните и изворите на финансирање од заеми), БК ефективно имаат 12 седмици во кои треба да го подготват својот детален буџетски предлог.

Поради тоа, планирањето на капиталните проекти што се финансираат од надворешни извори се одвива во текот на годината и кулминира во СПП (види димензија 11.2). Проектите што се финансираат од домашни извори се развиваат низ повеќе месеци и им се определуваат приоритети во рамките на плафоните на расходите по донесувањето на Фискалната стратегија. Оттаму, иако не е можно да се наведе бројот на денови што им стојат на располагање на БК да го подготват развојниот буџет, отвореното почнување на процесот на планирање сугерира дека БК имаат доволно време за подготовка ако сакаат да го искористат.

Материјални промени на буџетскиот календар се планираат со нацртот на новиот ЗБ што е во собраниска процедура. Фискалната стратегија се предлага да биде завршена до 30 април наместо до 30 мај, а предлог буџетот да се поднесува до Собранието до 15 октомври наместо до 15 ноември.

Бидејќи постои јасен годишен буџетски календар, генерално се почитува и им остава на сите буџетски единки најмалку шест седмици од приемот на буџетскиот циркулар соодветно да ги завршат своите детални проценки на време, резултатот за оваа димензија е А.

предложениот развоен буџет треба да и биде доставен на Владата до 15 јули, а одобрен од Владата до 15 август, одделно од оперативниот буџет. Тоа не е во согласност со меѓународните добри практики со кои се поддржува тесната координација на капиталниот и на оперативниот буџет.

17.2. Насоки за подготвување на буџетот

Со оваа димензија се проценува јасноста и сеопфатноста на насоките од врвот надолу за подготовката на деталните буџетски предлози. Со неа се испитува буџетскиот циркулар за да се определи дали се обезбедени јасни насоки во буџетскиот процес, вклучувајќи и дали се утврдени плафоните на расходите или другите ограничувања на алокациите за министерствата или другите буџетски единици или функционални области.

Со оваа димензија се опфаќаат повеќе фактори за оценување поврзани со буџетскиот циркулар. Заради едноставност на презентацијата, тие се наведени како точки:

- Јасен циркулар: со Законот за буџети, меѓу другото, се дефинира генералната содржина на буџетскиот циркулар: макроекономските предвидувања од Фискалната стратегија, стратешките приоритети на владата изразени преку програми и потпрограми, плафони на расходи по БК и технички насоки и упатства. Овие услови се во сила од 2010 година и оттаму се добро разбрани.
- Опфаќање на сите БК: буџетскиот циркулар се однесува на сите БК вклучени во БЦВ.
- Ги опфаќа вкупните расходи: плафоните на расходите се однесуваат само на основниот буџет и на заемите, а не се вклучени самофинансирањето и средствата од грантови. Значи, плафоните на расходите не даваат насоки за вкупните расходи.
- Ја опфаќа целата година: плафоните и општите насоки ја опфаќаат целата фискална година за секоја година од среднорочниот буџет.
- Придржување до плафоните за буџетот за 2021 година; БК имаат поднесено вкупно 4,5 проценти повеќе од лимитите што им се доделени. Одобрениот буџет за БК за 2020-2022 година бил вкупно за 3.6 проценти повисок од плафоните што им се издадени.⁶⁰ Според меѓународните искуства, овие отстапувања се разумни.
- Кога се објавија плафоните на БК за буџетскиот процес за 2021-23, плафоните на расходите на БК беа дадени во буџетскиот циркулар, а не во Фискалната стратегија како што беше вообичаено.

Бидејќи буџетскиот циркулар не пропишува плафони на расходите за вкупните средства, оценката за оваа димензија е Д.

17.3. Поднесување на буџетот до законодавецот

Со оваа димензија се проценува навременоста на поднесувањето на предлог буџетот до Собранието и дали има доволно време за разгледување на буџетот пред почетокот на фискалната година.

Со Законот за буџети се пропишува дека предлог буџетот треба да се поднесе до Собранието до 15 ноември секоја година. Законот за буџети е усогласен со Деловникот за работат на Собранието со кој се пропишува дека датумот за прием на предлог буџетот до Владата се пропишува со закон. Во Табелата 17.1 се дадени датумите во последните три години кога извршната власт го доставила предлог буџетот до Собранието.

⁶⁰ Извор: Министерство за финансии

Табела 17.1: Датуми на поднесување на буџетот за последните три завршени фискални години

Поднесување на буџет за	Датум на поднесување во Собранието
2019-21	14 ноември 2018 година
2020-22	12 ноември 2019 година
2021-23	10 ноември 2020 година

Извор: МФ

Бидејќи извршната власт не го поднела предлог буџетот до Собранието најмалку два месеци пред почетокот на фискалната година, оценката за оваа димензија е Ц.

ПИ-18. Законодавна контрола на буџетите

Со овој показател се проценува природата и нивото на законодавната контрола на годишниот буџет. Се зема предвид нивото до кое законодавниот дом го разгледува, дебатира и го одобрува годишниот буџет, вклучувајќи го и нивото до кое се воспоставени и се почитуваат процедурите за контрола кај законодавецот. Со показателот се проценува и постоењето на правила за измени и дополнувања на буџетот во текот на годината без однапред да бидат одобрени од законодавниот дом. Опфатена е БЦВ, а референтниот период за овој показател се последните три фискални години за димензијата 18.3 и последната завршена фискална година за димензиите 18.1, 18.2 и 18.4.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-18. Законодавна контрола на буџетите (М1)	Б+
18.1. Обем на разгледувањето на буџетот	А
18.2. Законодавни постапки за разгледување на буџетот	Б
18.3. Време на одобрувањето на буџетот	А
18.4. Правила за прилагодување на буџетот од извршната власт	А

Законодавната контрола на буџетот се спроведува согласно јасна законска рамка. Уставот му дава моќ на Собранието да го донесува Буџетот на Република Северна Македонија. Со Законот за буџети се утврдуваат повеќе важни насоки за Собранието во однос на постапките и суштината како што е забрана да се менува износот на вкупните расходи предложен од извршната власт. Со Законот за Собранието на Република Северна Македонија и со Деловникот за работа се пропишуваат детални насоки.

Капацитетот на Собранието да го разгледува буџетот е зајакнат. Во 2020 година е формирана Парламентарна буџетска канцеларија за да одговара на прашањата за финансирањето и буџетот од поединечните пратеници. Со нацртот на новиот ЗБ се пропишува формирање на Фискален совет во Собранието со одговорности да се справува со пошироки прашања од фискалната политика, вклучувајќи ги Фискалната стратегија, макроекономските предвидувања и фискалните претпоставки на кои се заснова предлог буџетот и фискалните ризици. Исто така, Комисијата за финансирање и буџет во Собранието размислува да формира подкомисии за подобро да се справи со работата на разгледување на буџетот за 45-те дена доделени со буџетскиот календар.

18.1. Обем на разгледувањето на буџетот

Со оваа димензија се проценува обемот на законодавната контрола. Со таа контрола треба да се разгледаат фискалните политики, среднорочните фискални предвидувања и среднорочните приоритети како и конкретните детали за проценките на расходите и на приходите. Собранието ги има следните улоги:

Табела 18.1: Буџетски документи што ги разгледува Собранието

Датум на доставување/разгледување	Документ	Улога на Собранието
31 мај (време на усвојување од Владата)	Фискална стратегија	Само се известува
15 ноември – 31 декември	Среднорочен буџет (вклучувајќи ја и Фискалната стратегија)	Донесување

Извор: Закон за буџети

Собранието ја разгледува Фискалната стратегија како составен дел на поднесениот буџет. Тоа има функција да ги разгледува фискалните политики, фискалните индекси, среднорочните макроекономски проекции и среднорочните приоритети опфатени со Фискалната стратегија како и алокациите на секој БК. Оттаму, овластувањето за еднострано менување на буџетот предложен од извршната власт му е ограничено. Може да побара од извршната власт да ја ревидира фискалната политика, макроекономските проекции и среднорочните приоритети наведени во Фискалната стратегија, но не може само да ги ревидира. Меѓутоа, Собранието има овластување да прераспределува расходи меѓу БК, програми и потпрограми во предлог буџетот од извршната власт, а со тоа и директно да ги менува приоритетите. Секое зголемување на предложените апропријации мора да биде проследено со еднакво намалување на други предложени апропријации.

Комисијата за финансирање и буџет на Собранието активно ги разгледува, расправа и коментира буџетските документи. Тоа го докажува времето посветено на второто читање на буџетот во 2020 година (седницата на комисијата траеше 9 дена во периодот од 24 ноември до 5 декември 2020 година), функционери од извршната власт се појавуваа пред Комисијата да го образложат и да го бранат предлог буџетот, Собранието направи ревизии на алокации на средства помеѓу БК предложени од извршната власт, а некои членови на Комисијата предлагаа да се притисне извршната власт да го ревидира целиот буџет⁶¹. Опозициските пратеници што се членови на Комисијата обично го разгледуваат предлог буџетот со критичко око.

Нацртот на новиот ЗБ го проширува капацитетот на Собранието да го напаѓа предлог буџетот од извршната власт. Планираниот Фискален совет ќе ги испитува макроекономските и фискалните претпоставки што се користени за подготовката на буџетот и на Фискалната стратегија, фискалните ризици и веројатноста на исполнувањето на буџетот и Фискалната стратегија и исполнувањето на фискалните правила. Рокот за поднесување на предлог буџетот од извршната власт се предвидува да биде 15 октомври наместо 15 ноември и со тоа да му се даде повеќе време на Собранието за разгледување на буџетот. Меѓутоа, овластувањето на собранието за еднострано менување на буџетот предложен од извршната власт е помалку јасно отколку во сегашниот Закон за буџети.

Бидејќи со разгледувањето од законодавецот се опфатени фискалните политики, среднорочните фискални предвидувања и среднорочните приоритети како и деталите за расходите и за приходите, оценката за оваа димензија е А.

⁶¹ Опишано на состаноците со службениците на Комисијата за финансирање и буџет.

18.2. Законодавни постапки за разгледување на буџетот

Со оваа димензија се проценува нивото до кое се воспоставени и се почитуваат постапките за разгледување на буџетот. Тоа опфаќа јавна расправа како и внатрешна организација како што се собраниски комисији, техничка поддршка и постапки за преговарање.

Постапката за разгледување на буџетот пропишана со законот и со Деловникот е стабилна. Законот за Собранието на Република Северна Македонија е донесен во 2005 година, а последните измени и дополнувања стапија во сила во 2010 година. Постојниот Деловник првично е донесен во 2010 година, а последен пат изменет и дополнет во 2013 година. Постапката за усвојување на буџетот е детално објаснета во посебен дел од Деловникот.⁶² Собранието има одделение за внатрешна ревизија кое го оценува придржувањето на Собранието на сопствениот Деловник за работа.⁶³

Уредувањето на внатрешната организација е пропишано со Законот за Собранието и Деловникот. Комисијата за финансирање и буџет е одговорна за детално разгледување на предлог буџетот поддржана индиректно до Парламентарната буџетска канцеларија. Комисијата за финансирање и буџет има пет службеници. Парламентарната буџетска канцеларија има шест вработени.

Со Деловникот се утврдува како Собранието преговара за буџетот. Усвојувањето на буџетот е според истата процедура за второ читање како и за секој предлог закон со задолжителна пленарна дебата. Дополнителните карактеристики утврдени со Деловникот се однесуваат конкретно на постапката за разгледување на државниот буџет, вклучувајќи: (i) ревидираниот нацрт буџет што ги отсликува амандманите одобрени од Комисијата за финансирање и буџет и усвоени од Собранието мора да бидат предложени од извршната власт;⁶⁴ (ii) ревидираниот буџет мора да биде проследен со образложение издадено од Комисијата за финансирање и буџет; (iii) временски ограничувања – расправата не може да почне 20 дена од приемот на предлог буџетот од извршната власт и максималниот број на денови посветени на фазите на разгледување и (iv) максималниот број на минути што пратениците може да ги искористат за говорење за предлог буџетот. Вообичаено, со Комисијата за финансирање и буџет претседава пратеник од најголемата опозициска партија.

Комисијата е овластена да одржи јавна расправа за нацрт буџетот, но тоа го нема направено во последните години. Комисијата за финансирање и буџет поканува претставници на Владата да одговараат прашања по нацрт буџетот.

Бидејќи собраниските постапки за разгледување на предлог буџетот се одобрени пред буџетската расправа и се почитуваат, а постапките опфаќаат внатрешно уредување на организацијата, но нема јавна расправа, оценката за оваа димензија е Б.

18.3. Време на одобрувањето на буџетот

Со оваа димензија се проценува навременоста на процесот на разгледување на буџетот во однос на способноста на Собранието да го одобри буџетот пред почетокот на новата фискална

⁶² Дел 15 од Деловникот

⁶³ Иако ревизорските извештаи што ги подготвува Одделението за внатрешна ревизија во Собранието не се објавуваат, постојат индиректни докази дека постапките се почитуваат. Прво, работната група на Комисијата за деловнички прашања има задача, меѓу другото, да го разгледува спроведувањето на Деловникот на Собранието и деловниците за работа на работните тела и дава мислења за решавање на спорните прашања. Комисијата е активна (односно се состанува). Второ, нејзината отвореност се мери преку расправата и упатувањето на предлогот во 2020 година до Пленарната седница на Собранието да се измени Деловникот, поднесен од опозициски пратеник (г. Таљат Џафери). Не се споменува дневниот ред на седницата на Комисијата во 2020 година посветена на забелешките на ревизорските наоди за материјално прекршување на постојниот Деловник.

⁶⁴ Порано се нарекувал Нов интегрален текст на Буџетот

година. Рокот е важен за БК да можат да знаат на почетокот на фискалната година какви ресурси ќе имаат на располагање. Оценувањето се базира на искуства од последните три години.

Во секоја од трите разгледувани години, Собранието го одобрило годишниот буџет пред почетокот на фискалната година. Датумите на донесување се прикажани во Табелата 18.2. Исто така, како што е забележано во Табелата 17.1 за 2020 година, Владата го поднела предлог годишниот буџет до Собранието во рокот утврден со законот и со тоа му овозможила на Собранието да го има целото пропишано време за разгледување на буџетот пропишано со закон.

Табела 18.2: Датуми на донесување на буџетот за последните три фискални години

Буџет за фискална година	Датум на донесување
2019	21 декември 2018
2020	22 декември 2019
2021	20 декември 2020

Извор: МФ

Бидејќи законодавецот во секоја од последните три фискални години го усвоил годишниот буџет пред почетокот на годината, оценката за оваа димензија е А.

18.4. Правила за прилагодување на буџетот од извршната власт

Со оваа димензија се проценува уредувањето на измените на буџетот во текот на годината што не бараат одобрување од законодавниот дом.

Правилата за прилагодување на буџетот се пропишани со Законот за буџети, членови 33-34. Нема подетални правила или упатства за спроведување. Меѓутоа, детални насоки за трансферите во текот на годината може да бидат дадени секоја година во Законот за извршување на буџетот.

Нивото и природата на прилагодувањата се прикажани во Табелата 18.3. Нема конкретна забрана за пренасочување на средства помеѓу капитални и оперативни ставки што се утврдени во една програма. Нема ограничување ни на вкупниот износ на трансферите освен она што е наведено во деталните правила.

Табела 18.3: Овластување на субјектите да пренасочуваат средства во одобрениот основен буџет

Субјект	Овластување
БК	Пренасочување на ставки во потпрограмите во рамки на буџетот на БК, но (i) ниту една ставка не може да се намали за повеќе од 20 проценти и (ii) платите не можат да се зголемат за повеќе од 10 проценти
МФ	Пренасочување помеѓу програми и потпрограми во рамки на буџетот на БК, до 5 милиони денари.
Владата	Пренасочување помеѓу програми и потпрограми во рамки на буџетот на БК, над 5 милиони денари.
Собранието	Пренасочување помеѓу БК

Извор: Закон за буџети

Законот за буџети му дозволува на МФ да го зголеми вкупниот буџет на БК без одобрување од Собранието во случај на докажано зголемување на приходите од самофинансирање, заемите и грантовите. Нема ограничување за ваквото зголемување. Одобрување од Собранието е потребно за да се зголеми вкупниот износ на основниот буџет.

Правилата за прилагодувањата на буџетот се почитуваат во сите случаи. Прво, воспоставени се системи за спроведување на придржувањето кон правилата за пренасочување во сите случаи:

БК предлагаат пренасочување до МФ, МФ што има ексклузивен директен пристап до системот з е-Буџет, го прилагодува буџетот на БК; системот за е-Буџет автоматски ја пренесува промената во ТС каде се контролираат и се известува за расходите. Тоа значи дека МФ ги контролира и мора да ги одобри сите прилагодувања на буџетот. Второ, придржувањето на правилата од МФ го проценува ДЗР. ДЗР врши годишни ревизии на извршувањето на одобриениот буџет, а исто така врши и ревизија на придржувањето на МФ на правилата и процедурите. ДЗР во последните години нема пријавено материјални грешки од МФ во однос на прилагодувањата на буџетот во текот на годината.

Бидејќи постојат јасни правила за прилагодувањата на буџетот во текот на годината од страна на извршната власт со кои се утврдени строги ограничувања за нивото и природата на измените, и тие се почитуваат од сите субјекти, оценката за оваа димензија е А.

СТОЛБ V. ПРЕДВИДЛИВОСТ И КОНТРОЛА НА ИЗВРШУВАЊЕТО НА БУЏЕТОТ

Што опфаќа овој столб? Буџетот се спроведува со систем на ефективни стандарди, процеси и внатрешни контролни механизми со што се осигурува дека ресурсите се стекнуваат и се користат како што е пропишано.

Вкупна успешност: клучни силни и слаби страни

На страната на администрацијата на приходите, органите на даночните обврзници им обезбедуваат сеопфатни и навремени информации што е поволно за доброволното плаќање на даноците. Електронското поднесување на даночните пријави е единствена опција што се пресликува во подобрување на интегритетот на податоците и подобра ефикасност на нивната обработка. Се оценуваат и се определува приоритет на ризиците по усогласеноста иако не со еднакво сеопфатен, структуриран и систематски пристап за сите категории на приходи. Управувањето со ризикот во Царинската управа (ЦУ) е област која и е силна страна. И Управата за јавни приходи (УЈП) и ЦУ спроведуваат контроли, но планот за контроли УЈП за 2020 година не се оствари поради пандемијата. Уделот на ненаплатените доспеани даноци и понатаму се смета за значителен со скоро 11 проценти од годишната наплата на приходи. Високиот удел на даночни побарувања постари од 12 месеци во вкупните доспеани побарувања (скоро 99,9 проценти) сигнализира дека голем дел од даночниот долг може да не биде наплатлив. Во ЦУ, околу 80 проценти од ненаплатените побарувања се класифицирани како ненаплатливи. Во УЈП каде доспеаните побарувања се 83 проценти од вкупните побарувања нема информации за тоа кои доспеани побарувања се ненаплатливи и УЈП, поради застареноста на даночните сметководствени информациски системи, не може да генерира извештаи со старост на даночниот долг. Во однос на сметководството на приходите, информациите и преносот на наплатата на приходите и понатаму се добри. Во однос на порамнувањето, успешноста се намали бидејќи податоците за проценките на приходите не се порамнети помеѓу органите за приходи и Секторот трезор што управува со ЕТС.

Практично сите банкарски сметки на органите што трошат средства се под контрола на Секторот трезор во МФ. МФ може да ги предвиди паричните обврски и да утврди сигурни тримесечни плафони на обврските на буџетските корисници. Комитетот за управување со ликвидноста ја олесни размената на информации и координацијата со Секторот за управување со јавен долг за да се утврдат краткорочните потреби за финансирање. Користењето на дознаките во текот на годината е уредно и транспарентно.

Контролата на преземањето правни обврски е децентрализирана на секој буџетски корисник со одговорност за регистрирање на сите договори во МФ во рок од 15 дена од потпишувањето. Нема цврсти централни претходни контроли за да се осигури дека БК нема да преземаат правни обврски над одобрените апропријации туку можните неправилности се следат од функцијата за буџетска инспекција. Секторот трезор во МФ централно контролира дали регистрираните обврски не ги надминуваат годишните апропријации, а потребите за пари се пренесуваат преку финансиските планови на буџетските корисници. Налозите за плаќање уредно се обработуваат. Во ТС може да се видат датумите на доспевање на фактурите само во фазата на налог за плаќање така што единствената евиденција на износот и составот на обврските (вклучувајќи ги и доспеаните и задоцнетите обврски) на централно ниво е онаа што е пријавена од буџетските корисници преку информацискиот систем ЕСПЕО. Без оглед на неодамна пријавените прашања во сеопфатноста на податоците за доспеаните долгови, ЕСПЕО е голем чекор напред управувањето со информациите за доспеаните долгови во однос на претходната проценка ПЕФА.

Контролата на пресметката и исплатата на плати која е централизирана во МФ функционира добро во проценуваниот период. МФ, врз основа на својата внатрешна евиденција, ги контролира доказите за обезбедени средства за нови вработувања и месечните промени на платите. Сè поголемата работа на ДЗР во областа на платите укажува дека има повеќе области каде може да се направи подобрување на рамката на политики за пресметка на платите, но обработката и интегритетот на податоците во базите на податоци на МФ не се издвоени како слабости.

Практиките за јавни набавки сè повеќе се усогласуваат со меѓународните најдобри практики отсликани во ажурираната законска рамка за јавни набавки од 2019 година. Освен зголемувањето на транспарентноста и поддршката на конкуренцијата преку подобро ширење на клучните информации за набавките, информацискиот систем ЕСЈН вклучува и повеќе функционалности што ќе му помогнат на БЈН да ги извршува своите задолженија за надзор над набавките. Постапките за набавки се конкурентски и транспарентноста на набавките во текот на пандемијата беше задржана преку порталот е-набавки со податоци за договорите за јавни набавки што се достапни на порталот. Системот за управување со жалбите по јавни набавки е силна област.⁶⁵

Во целина, рамката за внатрешна контрола обезбедува соодветна поделба на должностите во однос на одобрувањето, обработката, евиденцијата и ревизијата на поединечните трансакции. Поделбата на должностите е вградена во опкружувањето на ТС. Децентрализираната внатрешна ревизија работи како независен давател на сигурност и консултации на управата, но во повеќе големи министерства внатрешната ревизија е слабо екипирана што има неповолно влијание врз способноста на тие одделенија за внатрешна ревизија (ОВР) да обезбедат соодветна покриеност и да ги задоволат условите на стандардите, вклучувајќи ги и оние за осигурувањето на квалитетот. Уредувањето на отчетноста ја опфаќа функцијата на буџетска инспекција со обврска да ги следи и да ги санкционира неправилностите.

ПИ-19. Администрација на приходите

Со овој показател се опфаќа администрацијата на сите видови даночни и неданочни приходи на централната власт. Се проценуваат постапките што се користат за наплата и следење на приходите на ЦВ⁶⁶ Периодот на проценка на димензиите 19.1 и 19.2 е во време на проценката. За димензиите 19.3 и 19.4, релевантниот опфатена е последната завршена фискална година (2020 ФГ).

Показател/димензија	Оценка
ПИ-19. Администрација на приходите (М2)	Ц
19.1. Права и обврски за приходните мерки	А
19.2. Управување со ризикот на приходите	Ц
19.3. Ревизија и истражување на приходите	Д
19.4. Следење на доспеаните побарувања	Д*

⁶⁵ Прибраните и анализирани докази во ПЕФА се спротивни со податоците од Индексот за перцепција на корупцијата на Транспаренси интернешнел за Северна Македонија кој постојано се влошува. Во 2020 година, Северна Македонија е на 111-ото место од 180 земји. Земјата се наоѓаше на 105-ото место во 2019 и на 93-ото место во 2018 година. Се забележува дека со Индексот се мери „перцепцијата на деловните луѓе и на експертите во земјата за нивото на корупција во јавниот сектор“ за митото, злоупотребата на јавни средства, користењето на службената положба за приватен интерес, непотизмот во јавната служба, државните органи и поради тоа има многу поширок опсег од ПИ-24.

⁶⁶ Поради разновидноста на уредувањето на администрацијата на приходите на ЕБУ и непрактичноста да се опише и да се применат пондери, за потребите на оваа проценка тие се исклучени од оценувањето.

Со вкупната политика на приходи управува Секторот за даночна и царинска политика во МФ, додека Управата за јавни приходи (УЈП) и Царинската управа (ЦУ) ги администрираат и ги наплаќаат сите главни даночни приходи (вклучувајќи ДДВ, данокот на добивка, персоналниот данок од доход, царините, акцизите) и придонесите за задолжително социјално осигурување (ПСО). Заедно, УЈП и ЦУ ги наплаќаат сите даночни приходи на централната власт и ПСО и 91,3 проценти од вкупните приходи на Буџетот на Република Северна Македонија. Ограничен број други субјекти имаат овластување да ги прибираат повеќето неданочни приходи што се наплаќаат во форма на надоместоци и такси. ЕБУ прибираат приходи во согласност со законодавството што ги овластува на тоа (повеќе детали може да се најдат во ПИ-6). Во подолната табела се презентирани категориите на даночни и неданочни приходи во Северна Македонија и одговорностите за нивна наплата.

Табела 19.1. Категории приходи на Буџетот на РСМ, органи што ги наплаќаат и годишна наплата за 2020 година

Категорија на приход на ЦВ	Орган што го наплаќа	Наплатени приходи	
		Износ (милиони денари)	Проценти од вкупните
Даноци и ПСО	УЈП и ЦУ	170.941	91,6
Даноци	УЈП и ЦУ	104.377	55,9
Даноци на приходи, добивка и капитална добивка	УЈП	29.122	15,6
Даноци на добра и услуги	УЈП и ЦУ	69.011	37,0
Даноци на меѓународна трговија и трансакции	ЦУ	5.734	3,1
Други даночни приходи	УЈП	510	0,3
Придонеси за социјално осигурување	УЈП	66.564	35,7
Друго, Буџет на РСМ	Други	15.460	8,3
Донации	Други	184	0,1
Вкупно		186.585	100,0

Извор: Завршната сметка и податоци од УЈП и од ЦУ

Администрацијата на приходите е предмет на сеопфатна законска рамка во која се утврдени улогите и одговорностите на субјектите што ги наплаќаат и обврзниците за плаќање на приходите. Постои одделно законодавство за даночната управа, царинската управа, управните постапки (општа, даночна и царинска) и за контролата како и конкретно законодавство за сите даноци и придонеси за социјално осигурување.

Во областа на даночната управа, институционалните реформи утврдени со ПФМРП 2018-21 и со Стратегијата за реформа на даночниот систем (2021-2025 година) се операционализираат преку Стратешкиот план на УЈП за периодот 2021-2023 година. Со планот се утврдуваат три стратешки програми за даночната управа: (i) зајакнување на административните капацитети, (ii) заштита од даночна измама и намалување на обемот на сивата економија и (iii) мобилизирање на даночни приходи. Една од клучните предвидени активности е поставување на нов интегриран систем за информатичка технологија (ИТ) со кој ќе се поддржат основните функции на даночната управа и ќе се заменат постојните информатички системи што се застарени, фрагментирани, нецелосни или премногу ригидни да се носат со измените на законите и со основните функции на даночната администрација. По разгледувањето на деталниот проект и на деловните процеси, УЈП почна со развивање на Интегрираниот даночен информативен систем (ИТИС). Основните модули на системот (регистрација, поднесување и управување со услугите, сметководство,

плаќања и поврат, управување со долговите, проценки, правни аспекти и контрола) се очекува да бидат целосно во функција во 2022 година.

19.1. Права и обврски за приходните мерки

Со оваа димензија се проценува нивото до кое поединците и претпријатијата имаат пристап до информации за нивните права и обврски како и до управните постапки и процеси што овозможуваат поврат.

УЈП и ЦУ, како два главни органи за наплата одговорни за администрацијата на скоро сите приходи на централната власт, одржуваат разни физички и онлајн канали за комуникација за да обезбедат навремени информации за правата и обврските на поединечните обврзници. Обете управи имаат физичко присуство преку мрежа на регионални дирекции и локални канцеларии надвор од седиштето. УЈП има 30 локални канцеларии (6 регионални дирекции, 17 филијали и 7 услужни места), мобилни даночни шалтери (што ги опслужуваат општините во кои не е финансиски оправдано да има постојан шалтер) и Дирекција за големи даночни обврзници (ДГДО). Тие ги водат ДДВ, ПДД, ДД и ПСО. ЦУ има 5 царинарници, 18 царински испостави и 15 гранични испостави и е задолжена за наплата на ДДВ при увоз, царински давачки и акциза. Двете управи спроведуваат редовни активности за информирање на јавноста како и кампањи на социјалните мрежи, во електронските медиуми и во печатот. Исто така, обете управи комуницираат со даночните обврзници преку одговарање на прашања поставени онлајн, преку телефон или во пишана форма. Интернет страниците на обете управи имаат онлајн пристап до насоки и обрасци, брошури и летоци, годишни извештаи и серија на често поставувани прашања.

Освен објавувањето податоци, двете управи и понатаму ги подобруваат онлајн услугите за регистрација и поднесување на даночни пријави и плаќања и со тоа уште повеќе ги намалуваат трансакциските трошоци и го ублажуваат ризикот од потенцијален несоодветен третман. Во ЦУ, електронското поднесување на царински декларации е задолжително и во 2020 година, 100 проценти од царинските декларации се поднесени електронски. Целокупната придружна документација поврзана со извозот може да се поднесува електронски со план до крајот на 2021 година да се премине на увоз без хартија. Електронското поднесување на даночните пријави во УЈП е достапно за сите главни даноци и широко се користи. Во 2020 година, 98,58 проценти од ДДВ и 100 проценти од сите други даночни пријави се поднесени електронски. УЈП им нуди услуга на даночните обврзници што не можат самостојно електронски да ги поднесат своите даночни пријави, барања за поврат на ДДВ и на други даноци како и пристап до податоците за регистрација и до поединечното даночно досие на даночниот обврзник.

Во рамките на УЈП е отворен контакт центар што нуди комбинација на комуникациски канали и развојни решенија со цел комуникација, информирање, давање услуги и давање поддршка на сите даночни обврзници во остварувањето на нивните даночни права и обврски. Во контакт центарот, меѓу другото, се нудат и следните две услуги: (i) „Закажи состанок во“ – електронски систем за закажување состанок со даночни агенти во контакт центарот на УЈП (РД Скопје) и (ii) „Информирај се“ - онлајн база на знаења што обезбедува пристап со опција за пребарување на архивата на претходно поставени прашања од даночните обврзници.

Во однос на постапката за поплаки, сите одлуки на УЈП и на ЦУ може да се обжалат пред Управниот суд со поведување управен спор. Информациите за расположливите правни лекови се составен дел на секоја одлука што им се издава на даночните обврзници од органите што наплаќаат приходи. Управната ревизија спроведена од второстепен орган во МФ е напуштена во 2015 година со што единствен механизам за поплаки останува управниот спор.

Информациите што ги даваат органите што ги наплаќаат приходите ги опфаќаат известувањата, упатствата и постапките за регистрација, декларирање и плаќање, прилагодени за различни текови на приходи и сегменти на даночни обврзници.

Органите што ги наплаќаат приходите обезбедуваат сеопфатни и ажурирани информации за правата и обврските во однос на приходите, вклучувајќи и постапка за жалби, така што оценката за оваа димензија е А.

19.2. Управување со ризикот по приходите

Со оваа димензија се проценува нивото до кое се користи сеопфатен, структуриран и систематски пристап во субјектите што ги наплаќаат приходите за проценка и определување приоритети на ризиците по усогласеноста.

УЈП има Одделение за управување со ризикот на усогласеноста (ЦРМУ), формирано во 2017 година. Тоа профункционира во 2019 година со назначување на раководител на одделението и направи одредени првични чекори за развивање планови за управување со ризикот за повеќе сектори. Од формирањето, ЦРМУ има развиено нацрт планови за управување со ризикот за повеќе сектори како што се дејноста на автомеханичарските сервиси и бизнисите што многу работат со готовина. УЈП има направено одреден напредок во развојот како на сеопфатен регистар на ризикот така и анализи за конкретни сектори и има усвоено Стратегија за подобрување на усогласеноста. Меѓутоа, нема сеопфатен пристап на видовите даноци и на обврските за усогласеност или сеопфатна проценка. ДГДО има рамка на ризици, но таа уште не е операционализирана.

Процесите за управување со ризикот во УЈП се делумно структурирани и систематски (со планови за подобрување на усогласеноста само за некои дејности) и тие опфаќаат одредени категории на приходи (главно ДДВ). УЈП применува разни мерки за ублажување на ризикот како што се контроли, контроли по одобрување, истраги и допирање до јавноста.

Систематското управување со ризикот во ЦУ е во функција веќе 15 години. Тоа е пропишано со Законот за царини, со подзаконските акти и внатрешните правила и упатства како и со Стратегијата за управување со ризикот за периодот 2018-2022 година. Одделението за управување со ризикот кое е дел од Секторот за контрола и истраги е носител на активностите за управување со ризикот во ЦУ. Управувањето со ризикот во ЦУ е цикличен процес што почнува со анализа и проценка на расположливите информации врз основа на кои се донесуваат соодветни одлуки и се преземаат соодветни активности (креирање критериуми/профили на ризик). По оценката на резултатите од контролата, се менуваат/прошируваат или се бришат постојните критериуми/профили. Сите видови приходи се опфатени со анализата на ризикот. Пристапот за управување со ризикот на усогласеноста што го применува ЦУ ги опфаќа сите текови на приходи и даночни обврзници. ЦУ има регистар на ризикот на усогласеноста.

Процесите за управување со ризикот во ЦУ се сеопфатни, структурирани и систематски и тие ги опфаќаат сите категории приходи и даночни обврзници. ЦУ применува различни мерки за ублажување на ризикот како што се контроли по царинење, истраги и допирање до јавноста.

Во субјектите што ги наплаќаат приходите за проценка на ризикот по придржувањето кон плаќањето на приходите се користат делумно структурирани и систематски пристапи и оценката за оваа димензија е Ц.

19.3. Контрола и истрага на приходите

Со оваа димензија се проценува дали се воспоставени доволно контроли за да се обесхрабри евазијата и да се осигури дека се откриваат случаите на непридржување. Со контролата на приходите управува Општиот даночен инспекторат (ГТИ) што се наоѓа во дирекцијата на УЈП. Се

изготвува годишен план на контроли врз основа на расположливите човечки ресурси. Одделението за анализа на ризикот и планирање на контролите во ГТИ, врз основа на анализа на ризикот, утврдува 80 проценти од годишниот план. Останатите 20 проценти ги утврдуваат директорите на регионалните дирекции. Изборот на предмети за контрола се базира на анализа на ризикот и на барањата од други органи. Системот за електронски избор на предмети се базира на 54 претходно определени даночни правила што ги опфаќаат сите видови приходи.

Годишните планови на контроли не се јавно достапни додека информациите за бројот на извршени контроли се објавува во Годишниот извештај на УЈП. Во 2020 година, поради КОВИД-19, УЈП реализирала само 47,23 проценти од планираните контроли⁶⁷. Во 2019 година, УЈП го надминала својот план на контроли за 9,39 проценти. УЈП нема функција за истраги на даночни измами. Надлежноста за истражување на даночните кривични дела е на Управата за финансиска полиција која е одделен орган во рамките на МФ.

Одделението за контрола по царинење во ЦУ презема контроли врз основа на годишниот план на контроли. Планот се потпира на оптималното користење на ресурсите (персонални, материјални, финансиски), на оптималното користење на времето и се базира на анализата на ризикот. Нема план за подобрување на усогласеноста. Годишниот план на контроли не е јавно достапен. Во 2020 година, ЦУ има планирано 465 контроли по царинење и истражни контроли, а има завршено 421 контрола што е 90,53 проценти од планот.

Табела 19.2. Контроли и истраги на приходите спроведени од УЈП и ЦУ во 2020 година

Вид на контрола на приходи, по приходен тек	Вкупно планирани	Вкупно спроведени	Процент спроведени
Број на контроли, неданочни контроли и проверки без наоди (УЈП)	9.451	4.482	47,23
Број на контроли по царинење и истражни контроли (ЦУ)	465	421	90,53
Вкупно	9.916	4.903	49,44

Извор: УЈП и ЦУ

Бидејќи ниту еден од органите нема план за подобрување на усогласеноста (УЈП има планови само за некои сектори), оценката за оваа димензија е Д.

19.4. Следење на доспеаните побарувања

Со оваа димензија се проценува нивото на соодветното управување со доспеаните побарувања на субјектите што ги наплаќаат приходите со фокус на староста на доспеаните побарувања. Во 2020 година, ЦУ известува за 3.454,4 милиони денари доспеани побарувања за јавни приходи (17,4 проценти од вкупните доспеани побарувања за јавни приходи), додека во истиот период, УЈП известува за 16.810 милиони денари (82,96 проценти од вкупните доспеани побарувања за јавни приходи).

⁶⁷ Освен контролите, во 2020 година, УЈП има спроведено 17,120 проверки на усогласеноста за придржување на регистрирањето на готовинските плаќања.

Табела 19.3. Профил на износот и на староста на даночните и побарувањата за ПСО на ЦВ во 2020 година (милиони денари)

Бр.	Профил на износот и на староста на даночните и побарувањата на централната власт	
1	Вкупна наплата на приходи на ЦВ	186.585
2	Вкупен износ на доспеани даночни побарувања на крајот на фискалната година	30.454
2.1	Доспеани побарувања на УЈП на крајот на фискалната година	27.000*
2.2	Доспеани побарувања на ЦУ на крајот на фискалната година	3.454
3	Удел на доспеаните даночни побарувања во вкупната наплата на приходите (2/1, процент)	16,32
4	Доспеани даночни побарувања постари од 12 месеци	9.895
4.1	УЈП	6.478**
4.2	ЦУ	3.417
5	Удел на доспеаните даночни побарувања постари од 12 месеци во вкупните доспеани побарувања (4/2, проценти)	32,49

Извор: Податоци од УЈП и од ЦУ генерирани за потребите на проценката ПЕФА (јуни 2021 година).

* Податоците не ги опфаќаат каматите за приходите што не се од ДДВ

** Податоците не ги вклучуваат побарувањата што не се за ДДВ постари од 12 месеци

Износот на доспеани побарувања на ЦУ што се постари од 12 месеци е 99,81 проценти од вкупните доспеани побарувања со кои управува ЦУ. Значителен дел од доспеаните побарувања на ЦУ се класифицирани како ненаплатливи (81,39 проценти). Ненаплатливите доспеани побарувања се однесуваат на доспеани побарувања од 1999 до 2010 година што не биле отпишани. По неколку законски измени од 2009 година наваму со кои ѝ се дават дополнителни овластувања за присилна наплата, ЦУ го подобри своето управување со доспеаните побарувања.

Даночните ненаплатени побарувања во внатрешните документи на УЈП се дефинираат како неплатен доспеан даночен долг. Секторот за анализа е задолжен за следење и за известување за неплатениот доспеан даночен долг. Се подготвуваат тримесечни извештаи и даночните долгови се расчленуваат во даночни обврзници и по приходи (ДДВ, ПДД, ДД и ПСО). УЈП може да генерира извештаи што опфаќаат информации за староста на даночниот долг само за ДДВ. За другите приходи, УЈП не може да ја предели староста на неплатениот даночен долг бидејќи системот за даночно сметководство не ја бележи староста на долгот. Исто така, УЈП не можеше да го утврди уделот на ненаплатливи долгови. Каматата на неплатениот доспеан даночен долг се припишува и се евидентира автоматски само за ДДВ, додека за другите приходи каматата не се припишува и евидентира автоматски. Поради тоа, УЈП нема сигурни податоци за каматите за другите даночни приходи освен ДДВ. УЈП спроведува подобрувања на системот за даночно сметководство што се очекува да овозможат точно и навремено известување за староста на даночниот долг и за соодветната припишана камата за сите приходи. Се очекува овој нов систем за даночно сметководство да стане оперативен во 2022 година.

Врз основа на анализата и придружните докази и имајќи предвид дека УЈП не може да ја определи староста и припишаната камата на неплатениот доспеан даночен долг (освен за ДДВ), оценката за оваа димензија е Д * поради недостатокот на сигурни податоци.

ПИ-20. Сметководство на приходите

Со овој показател се проценуваат процедурите за евиденција и за известување за наплатата на приходите, за консолидирањето на наплатените приходи и за порамнувањето на сметките на даночните приходи. Ги опфаќа даночните и неданочните приходи што ги наплаќа централната власт. Опфатот на овој показател е во времето на проценката, а обемот е ЦВ.⁶⁸

Показател/димензија	Оценка
ПИ-20. Сметководство на приходите (M1)	Ц+
20.1. Информации за наплатата на приходите	A
20.2. Пренос на наплатените приходи	A
20.3. Порамнување на приходните сметки	Ц

Процедуралната рамка за наплатата на јавните приходи во Северна Македонија е регулирана со Законот за буџети и со повеќе подзаконски акти, вклучувајќи го Упатството за начинот на регистрација, распоредување, поврат и пренос на јавни приходи и Упатството за формата и содржината на инструментите за плаќање за домашни трансакции.⁶⁹ Во Упатството за начинот на регистрација, распоредување, поврат и пренос на јавни приходи се дефинираат сметките на кои се врши плаќањето на јавните приходи утврдено со закон и друг пропис (како потсметки на системот на единствената трезорска сметка, ЕТС).

ЕТС се користи за наплата на јавните приходи и за распоредување на средства на корисниците како што се буџетот на ЦВ, буџетите на ЕЛС и институциите што имаат право да примаат јавни средства согласно закон. Трансакциските сметки аналитички се систематизираат по вид и форма на фискална обврска што осигурува јасно претставување на извештаите по структура и вид на наплатени приходи во органите што ги наплаќаат приходите и во Секторот трезор во МФ. Постои одделна потсметка за секој вид данок за да се осигури дека потребните информации за евидентирање на даночните приливи во главната книга на трезорот и дека порамнувањето на даночните обврски кај субјектите што ги наплаќаат приходите е расчленето по обврзник и вид на данок.

20.1. Информации за наплатата на приходите

Со оваа димензија се проценува нивото до кое централно министерство, односно МФ ги координира активностите за администрација на приходите и ги прибира, евидентира и известува за информациите за наплатените приходи.

Бидејќи наплатата на јавните приходи се врши преку ЕТС, информациите за наплатените приходи му се достапни на МФ на дневна основа. УЈП и ЦУ, на дневна основа, примаат информации за плаќањата на сметките за нивните приходи од Секторот трезор на МФ. Секое плаќање на јавните приходи има задолжително повикување што во најголем број случаи е даночниот број (за првни лица) или единствениот матичен број (за физички лица). Тоа овозможува утврдување на изворите на плаќање. МФ, на месечна основа, издава јавно достапни информации за приходите (расчленети по видови приходи) и расходите во претходните месеци и кумулативно за тековната година како и други релевантни макроекономски прашања.

⁶⁸ ЕБУ одделно управуваат со своите сметки, но тие не се сметаат значајни за оценката во однос на нивниот удел во вкупните приходи и расходи на ЦВ. Собствените извори на приходи на БЦВ и ФСО е нешто над 2 проценти од вкупниот централен буџет и исто така неважни за оценката.

⁶⁹ Службен весник на Република Северна Македонија број 64/05, ...167/2016, Службен весник на Република Северна Македонија број 161/07, ...114/08.

Секторот трезор во МФ има дневен пристап до податоците за приходите расчленети по видови за што се прави месечен извештај и тоа резултира со оценка А.

20.2. Пренос на наплатените приходи

Со оваа димензија се проценува дали наплатените приходи веднаш се пренесуваат на Трезорот. ЕТС се користи за наплата на јавните приходи што ги вклучува и сопствените приходи.

Плаќањето на јавните приходи на соодветните потсметки во ЕТС се врши преку носителите на платниот промет (деловните банки или други финансиски институции со лиценца за вршење платен промет во Северна Македонија), во готово или преку дознаки или на релевантната потсметка во ЕТС.

Сите уплати на приходи се прибираат на ЕТС што ја контролира Секторот трезор во МФ така што оценката за оваа димензија е А.

20.3. Порамнување на приходните сметки

Со оваа димензија се проценува нивото до кое збирните износи поврзани со проценките/промените на наплатата, доспеаниот долг и преносите (и примањата) на Трезорот се извршуваат редовно и сметките навремено се порамнуваат.

Порамнувањето на податоците помеѓу Секторот трезор во МФ и УЈП се врши месечно, а со ЦУ дневно. Информациите што се добиваат од Секторот трезор во МФ за примањето на јавните приходи на ЕТС во надлежност на органите за наплата на приходите се обработуваат и автоматски се порамнуваат со соодветниот даночен или царински долг.

Табела 20.1: Практики за порамнување на приходните сметки

Орган што врши наплата	Категорија на приходи	Зачестеност	Вид на порамнети податоци (Д/Н):		
			Проценки	Наплати	Доспеан долг
УЈП	Види ја табелата погоре	Месечно	Не	Да	Да
ЦУ		Дневно			

Извор: УЈП, ЦУ, Трезор.

Бидејќи органите што вршат наплата на приходи не ги порамнуваат податоците поврзани со проценките, оценката за оваа димензија е Ц.

ПИ-21. Предвидливост на распоредувањето на ресурсите во текот на годината

Со овој показател се проценува нивото до кое МФ може да ги предвидува обврските и потребите за пари и да обезбеди сигурни информации за расположливите средства на буџетските единици за давање на услугите. Опфатот е БЦВ, а обемот е во време на проценката за димензијата 21.1 и последната завршена година (2020) за останатите три димензии.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-21. Предвидливост на распоредувањето на ресурсите во текот на годината (М2)	А
21.1. Консолидирање на паричните салда	А
21.2. Предвидување и следење на паричните средства	А
21.3. Информации за плафоните за обврзување	Б
21.4. Значајност на прилагодувањата на буџетот во текот на годината	А

21.1. Консолидирање на паричните салда

Со оваа димензија се проценува нивото до кое МФ може да ги утврди и да ги консолидира паричните салда како основа за обезбедувањето информации за ослободување на средства.

Секторот трезор во МФ управува со сеопфатната ЕТС на која се примаат сите приходи и од која се вршат сите плаќања во име на БК на централно и на локално ниво. БК немаат трансакциски сметки во деловните банки. Фондот за здравствено осигурување води одделна единствена сметка за здравствените установи која исто така се консолидира на дневно ниво, освен за приходите од сопствени извори и донациите во износ од 300 милиони денари годишно (надвор од опфатот на ПИ-21). Сите сметки (во домашна и во странска валута) се водат во НБРСМ.

Информации за салдото на сметките се достапни во реално време и паричните средства се консолидираат на дневно ниво помеѓу разните видови сметки со кои работат расходните единки (основен буџет, сопствени приходи, заеми, донации). Правилата за отворање и за затворање на сметки во домашна валута се содржани во Упатството за трезорско работење (член 14-16). Секторот трезор во МФ мора да го одобри отворањето на сметките.⁷⁰ Сметки во странска валута може да се отвораат само со согласност на МФ и тие одредби во практиката се почитуваат. Сметките во странска валута примарно се користат за финансирање на сервисирањето на надворешниот долг.

Бидејќи сите банкарски и парични салда на БЦВ се пресметуваат и се консолидираат дневно, оценката за оваа димензија е А.

21.2. Прогнозирање и следење на паричните средства

Со оваа димензија се проценува нивото до кое се прогнозираат и се следат обврските и паричните текови на БК од страна на МФ.

Одделението за управување и проекција на ликвидноста во Секторот трезор на МФ ја има примарната одговорност за планирањето на паричните средства на БЦВ. Годишното предвидување се развива со користење на комбинација од пристапи од горе надолу и од долу нагоре за прогнозирање на различните категории на приходи и расходи. Информациите за обврските (види ПИ-25.2) се користат за подолгорочни проекции на потребите за парични средства. Предвидувањето формално се ажурира месечно врз подвижна основа за да се отсликаат тримесечните потреби за парични средства поделени по денови согласно внатрешната процедура за управување со паричните средства во Секторот трезор во МФ. Во време на проценката во тек беа напори за развивање расчленување на годишните проекции по денови. Расходните единки треба однапред да го известат Секторот трезор на МФ за сите плаќања што го надминуваат прагот од 10 милиони денари седмично.

Информациите за паричните текови се примаат во трезорот од УЈП и од ЦУ (за даночните приходи) и од други БК (за неданочните приходи од фондовите за социјално осигурување и сопствените средства на други БЦВ). Информациите за одливите се достапни од ТС со кој управува Секторот трезор што ги опфаќа субјектите на БЦВ и фондовите за социјално осигурување. Проценките за паричните текови се засноваат на предвидувањата на даноците и придонесите што ги обезбедуваат органите што ги наплаќаат приходите додека проценките за одливите се базираат примарно на историски податоци.

Претставници на Секторот трезор се вклучени во работата на Комитетот за управување со ликвидноста што обединува службеници на средно ниво од НБРСМ, УЈП, Царината и Секторот за буџет и ИФРДМД на МФ за да ги разгледуваат подеталните седмични проекции и очекувања

⁷⁰ Правилник за начинот на отворање на сметки во странска валута на буџетски корисници и расходни единки на Република Македонија и на буџетите на единиците на локална самоуправа (2005).

како и да ги анализираат главните отстапувања во претстојниот период. Меѓутоа, информациите од седниците на Комитетот не се евидентираат систематски иако би можеле да се користат за анализирање на поранешните отстапувања. Иако Комитетот е врска помеѓу Одделението за управување со ликвидноста и ИФРДМД, поранешните проценки утврдиле дека има само ограничена координација помеѓу управувањето со паричните средства и стратегијата за задолжување.

Имајќи ја предвид зачестеноста на годишните предвидувања на паричните средства и обемот на информации што се користат за нивно ажурирање, оценката за оваа димензија е А.

21.3. Информации за плафоните за обврзување

Со оваа димензија се проценува сигурноста на информациите што им се достапни на БК за плафоните за обврзување на расходи за конкретни периоди.

Сите БК, до Секторот трезор во МФ, треба да ги поднесат своите финансиски планови за тримесечјето со поделба по месеци на потребите за парични средства, кој пак ги потврдува нивните поднесоци во ТС. Финансиските планови на БК на прво ниво ги инкорпорираат финансиските планови на сите БК на второ ниво со јасна поделба по институции. Во ТС се вградени контроли за спречување на внесување на финансиски планови што ги надминуваат годишните апропријации.

Тримесечните финансиски планови се ажурираат и се одобруваат од Секторот трезор на подвижна основа, на почетокот на секој месец, ефективно обезбедувајќи им на расходните единки тримесечен хоризонт на ограничувања до кои тие може да преземаат обврски и да поднесуваат налози за плаќање. Нема понатамошни рестрикции за тоа како расходните единки управуваат со ослободените средства со одобрувањето на финансискиот план сè додека се почитуваат правилата објаснети во ПИ-18.4. Сигурноста на финансиските планови зависи од квалитетот на финансиското планирање во поединечните институции, а практиките се разликуваат во зависност од нивниот институционален капацитет. Во практиката, Секторот трезор во МФ не ги намалува финансиските планови ако расходните единки останат во рамките на годишните апропријации.

Врз основа на сигурните информации за плафоните на обврзувањето издадени на расходните единки, а кои се ажурираат месечно на подвижна основа за следното тримесечје, оценката за оваа димензија е Б.

21.4. Значајност на прилагодувањата на буџетот во текот на годината

Со оваа димензија се проценува зачестеноста и транспарентноста на прилагодувањата на буџетските алокации.

Над управувањето со расходните единки, за прилагодувањата во текот на годината одлучува Собранието во случај на префрлање помеѓу БК и зголемување на вкупните приходи и расходи (како што е опишано во ПИ -18.4). Еднаш годишно, во декември, Собранието донесува Одлука за прераспределување помеѓу БЦВ и фондовите за социјално осигурување со која се документираат зголемувањата и намалувањата по буџетски поглавја (организациска класификација), програми и категории на приходи и расходи (трицифрена економска класификација). Во 2019 година, вкупниот износ на овие прилагодувања бил 170 милиони денари што е под 1 процент од расходите на БЦВ за таа година не вклучувајќи ги непредвидените расходи. Во 2020 година, поради големото ниво на одговорот на КОВИД-19, вкупниот износ на прилагодувањата бил 1,3 милијарди денари или под 1 процент од расходите на ЦВ за таа година. Отстапувањето на составот на расходите во 2020 година по економска класификација (како што може да се види во ПИ-2) наспроти првичниот буџет е 18,2.

Како одговор на пандемијата, Владата прво, во мај 2020 година, усвои Уредба (со законска сила) за ребаланс на буџетот што резултираше со вкупно намалување на приходите за 25,5 милијарди денари и зголемување на расходите за 3,2 милијарди денари со што дефицитот се зголеми за 28,8 милијарди денари во однос на првичниот буџет. Во октомври 2020 година, Владата предложи, а Собранието донесе ребаланс на буџетот согласно ревидираните бројки од Уредбата. Тоа значеше дополнително намалување на приходите за 425 милиони денари и зголемување на расходите за 9,9 милијарди денари, зголемувајќи го дефицитот за 10,3 милијарди денари.

И покрај зголемениот обем на прилагодувања предизвикан од пандемијата на КОВИД што се направија два пати во 2020 година тие останаа транспарентни и систематски што резултира со оценка за оваа димензија А.

ПИ-22. Заостанати обврски за расходи

Овој показател го мери степенот до кој постојат заостанати обврски и степенот до кој се решаваат и се доведуваат под контрола системските проблем во оваа смисла. Според барањата на ПЕФА, во подолните пресметки не се вклучени заостанатите обврски помеѓу субјектите од јавниот сектор. Повратот на ДДВ го извршува Секторот трезор во согласност со планот за извршување на буџетот и заостанатите обврски по основ на необработен поврат на ДДВ не претставуваат значаен проблем (2019 година, најнови достапни податоци). Според тоа, во проценката дадена подолу земена се предвид расходите на БЦВ по основ на заостанати обврски кон трети лица.⁷¹ Успешноста се проценува за последните три завршени фискални години за димензија 22.1 и во времето за проценката за димензија 22.2.

Показател/Димензија	Оценка
PI-22. Заостанати обврски за расходи (M1)	Б+
22.1. Обем на заостанати обврски за расходи	А
22.2. Следење на расходите за заостанати обврски	Б

Роковите за плаќање во рамките на економијата се дефинирани во Законот за финансиска дисциплина (2013 година) кој што предвидува дека сите фактури кон изведувачи и добавувачи треба да се подмират во ток од 60 дена (целосно се применува за органите на власта од јануари 2016 година). Сите плаќања кои не се извршени во овој рок се сметаат за заостанати обврски кон изведувачите и добавувачите на органите на власта. Роковите за плаќање кон државни службеници и вработени во органите на власта а плати и надоместоци (како што се проценети во ПИ-23) се дефинирани во соодветните договори. Во Законот за пријавување и евиденција на обврски (2018 година) дополнително се дефинира дека неплатените доспеани обврски се сите финансиски обврски кои произлегуваат од законски прописи и договори каде што јавниот субјект е должник, за кои е поминат рокот за плаќање на обврската (Член 3).

Информации за заостанати обврски можат да се најдат од прилагодениот Електронски систем за пријавување и евиденција на обврски (македонски: ЕСПЕО). ЕСПЕО овозможува собирање, евиденција и пријавување на информации за преземени обврски, обврски кои сè уште не се доспеани и обврски кои се доспеани, а не се платени (т.е. заостанати обврски) кои самостојно се пријавуваат практично од сите субјекти од јавниот сектор. Одговорноста за точноста на податоците лежи кај самата институција која пријавува и не се врши надворешна проверка. Во

⁷¹ Расходите за заостанати обврски на СНГ кои се надвор од обемот на проценката и не влијаат врз успешноста на овој показател, се пријавени како значителни.

согласност со Законот за пријавување и евиденција на обврските, субјектите кои пријавуваат ги вклучуваат сите тела од јавниот сектор.⁷²

Системот ЕСПЕО, управуван од страна на Секторот за буџет при Министерството за финансии, беше развиен со техничка помош како самостоен⁷³ информациски систем во 2017 – 2018 година. За субјектите на БЦВ, секторот за буџет при Министерството за финансии ги користи информациите од ЕСПЕО како за среднорочни проекции, така и кога ги согледува прераспределбите и прилагодувањата во текот на годината. Секторот за финансиски инспекции на Министерството за финансии е задолжен за вршење инспекциски надзор на пријавените неправилности во однос на пријавувањето и евиденцијата на обврските. ДЗР изврши ревизија на системот ЕСПЕО како дел од ревизијата за регуларност во ФГ 2020. ДЗР искажа загриженост во врска со сеопфатноста на пријавувањето, бидејќи системот содржеше податоци од само 1.047 субјекти од вкупно 1.380 субјекти кои имаат обврска да пријавуваат.⁷⁴

22.1. Обем на расходи за заостанати обврски

Оваа димензија го мери степенот до кој постои обем на расходи за заостанати обврски.

За сите категории на субјекти кои пријавуваат преку ЕСПЕО, вкупниот износ на заостанати обврски во текот на периодот од три години е константен и изнесува околу 17,7 милијарди денари годишно во просек. Во рамките на овие бројки, уделот на заостанати обврски на субјектите кои пријавуваат кон други субјекти од јавниот сектор се зголемува од скоро 40 проценти од вкупниот износ на крајот на К4 2018 година на нешто повеќе од 50 проценти на крајот на К4 2020 година.

За субјектите од БЦВ, постои тренд на намалување на заостанати обврски во периодот 2018-2020 година (табела 22.1). Доколку се одземат заостанатите обврски на БЦВ кон други субјекти од јавниот сектор, од вкупниот износ, тогаш ваквото намалување е уште поизразено од К4 2018 година до К4 2019 година и останува стабилно на крајот на К4 2020 година. Овие заостанати обврски во однос на вкупните расходи на БЦВ за фискалната година се на ниво помало од 1 процент за секоја од годините предмет на проценката.

Табела 22.1: Обем на расходи за заостанати обврски, вкупен износ и без заостанатите обврски кон други институции од јавниот сектор (во илјади денари)

	31 дек. 2020	31 дек. 2019	31 дек. 2018
Вкупни заостанати обврски на субјекти од БЦВ	605.921	573.645	1.369.846
Заостанати обврски за субјекти од БЦВ кон јавен сектор	213.064	224.576	335.412
Заостанати обврски земени предвид при проценката (i)	392.857	349.070	1.034.434
Вкупни остварени расходи за ФГ * (ii)	174.936.364	151.517.166	141.694.691
Однос (i)/(ii)	0,22%	0,23%	0,73%

Извор: ЕСПЕО, Сектор за буџет и фондови на Министерството за финансии

* во смисла на расходите употребени во ПИ-1

⁷² Државните тела, единиците на локалната самоуправа, институциите во секторите за култура, образование, детска и социјална заштита и други активности од јавен интерес утврдени од страна на централните односно локалните власти, јавни претпријатија и друштва со ограничена одговорност во државна сопственост и други правни лица основани од страна на државата односно единиците на локална самоуправа.

⁷³ т.е. не е поврзан со ТС и неговите модули.

⁷⁴ Информации достапни по крајниот датум на проценката. Со оглед на тоа дека 76 проценти од институциите кои пријавуваат, го користат системот, податоците од ЕСПЕО се сметаат за репрезентативни и релевантни за анализа.

Заостанатите обврски на субјектите од БЦВ во смисла на конкретни категории на расходи и вкупните износи за периодот на проценката согласно со евиденцијата од образец 3 на извештаите на ЕСПЕО, се дадени во табелата подолу. Најголемите категории на заостанати обврски се за градежни објекти (88,5 милиони денари), услуги согласно договори (76,8 милиони денари) и материјали и залихи (55,5 милиони денари) кои сочинуваат нешто повеќе од половина од вкупниот износ.

Табела 22.2: Обем на пријавени расходи за заостанати обврски: расчленување според категории на економска класификација* (во илјади денари)

Кonto	31 дек. 2020	31 дек. 2019	31 дек. 2018
401 Плати	11.761	8.054	19.263
402 Придонеси за социјално осигурување	2.432	0	4.409
403 Други придонеси од плата	0	0	0
404 Одбитоци	249	71	112
412 Постојана резерва	0	0	0
413 Резерви за непредвидени трошоци	0	0	0
420 Надоместок за патување и исхрана	1.216	6.025	3.257
421 Комунални услуги, затоплување, комуникации и транспорт	39.731	39.582	73.505
423 Материјали и залиха	44.522	17.974	374.956
424 Поправки и тековно одржување	25.305	16.528	144.553
425 Услуги по договор	76.782	38.579	42.053
426 Други тековни расходи	17.813	9.767	15.409
427 Привремена работа	2.764	1.407	1.830
442 Наменски трансфери	0	1.753	0
451 Каматни плаќања на нерезидентни доверители	0	0	1
452 Каматни плаќања на резидентни доверители	0	0	0
453 Каматни плаќања на други нивоа на власт	0	0	0
461 Субвенции за јавни претпријатија	0	0	0
462 Субвенции за приватни претпријатија	0	0	0
463 Трансфери кон НВО	36.140	45.007	44.470
464 Трансфери, не класифицирани на друго место	31.698	14.307	14.909
465 Плаќања предмет на извршување	0	0	89.265
471 Социјални надоместоци	78	141	390
474 Плаќања на надоместоци кон фондови за социјално осигурување	0	0	0
480 Купување на опрема и машини	5.309	11.601	54.425
481 Градежни објекти	1.315	277	10.673
482 Други градежни објекти	88.486	119.828	124.489
483 Купување на мебел	0	2.686	2.557
484 Стратешки удели и други резерви	0	0	37
485 Инвестиции и нефинансиски средства	5.211	6.095	1.511
486 Купување на возила	0	0	3.286
489 Капитални субвенции на компании и НВО	2.045	9.388	9.067
491 Плаќање на главнина на нерезидентни доверители	0	0	0
492 Плаќање на главнина на локални владини институции	0	0	0
493 Плаќање на главнина на други нивоа на власт	0	0	0
Вкупно	392.857	349.070	1.034.434

Извор: ЕСПЕО, Сектор за буџет и фондови на Министерството за финансии, сет на податоци прилагоден на потребите на проценката ПЕФА

* со исклучок на заостанатите обврски кон други институции од јавниот сектор

Врз основа на односот помеѓу пријавените заостанати обврски на крајот на последните три фискални години и вкупните годишни расходи од помалку од 1 процент, оценката за оваа димензија е А.

22.2. Следење на расходите за заостанати обврски

Оваа димензија го мери степенот до кој се идентификуваат и се следат расходите за заостанати обврски.

Предвидени се барања за пријавување на информации за заостанати обврски на 4 стандардизирани обрасци по сите видови на конта и извори на средства,⁷⁵ по тип на доверител, по статус на доспевање (недоспеано и неплатено, доспеано и неплатено) и по троцифрената економска класификација. Иако се евидентира дали обврската е недоспеана и неплатена или доспеана и неплатена, податоците не се расчленети по возрастна структура (на пример, 30, 60, 90 или 120 по датумот на доспевање). Субјектите од јавниот сектор доставуваат информации до ЕСПЕО на месечна основа односно до 10 ден од следниот месец за претходниот месец. Законските одредби предвидуваат обврска на Министерството за финансии да генерира и објавува рекапитуларни извештаи на квартална основа. По завршувањето на пријавувањето до 10 во месецот и објавувањето на извештајот поминуваат 2 недели од крајот на кварталот. Технички може да се врши пријавување и на месечна основа.

Табела 22.2: Следење расходи за заостанати обврски: преглед на генерирани извештаи

Категории на извештаи	Генерирани податоци (Д/Н):			Зачестеност	Период
	Обем	Возраст	Состав		
По индивидуален субјект	Д	Н	Д	Квартално	Во рок од 2 недели од крајот на кварталот
По видови на субјекти					
По вид на расход					
По вид на доверител					

Извор: Рекапитуларни табели за обврски на Министерството за финансии (обрасци 1-4), К1 2021 година

Предвидена е обврска за секторот за финансиски инспекции во МФ да преземе мерки и да ги санкционира субјектите кои не се придржуваат кон роковите за плаќање, но сепак ограничените ресурси доведоа до значителен заостаток при решавањето на овие предмети. Во моментот на изготвување на проценката, околу 600 пријави беа предмет на инспекција и санкционирање.

Информациите за обемот и за составот на заостанатите обврски на јавниот сектор (вклучувајќи ги и субјектите на БЦВ) се подготвуваат и објавуваат на тримесечна основа во рок од 2 недели по крајот на тримесечјето, но нема евиденција за возрастниот профил на овие заостанати обврски, така што оценката за оваа димензија е Б.

ПИ-23. Контрола на плати

Овој показател се однесува само на платите за јавните службеници: како се управува со нив, како се постапува при промени и како се остварува доследност со управувањето на евиденцијата на персоналот. Надоместоците за повремени работи и дискреционите надоместоци кои не се дел од системот на плати, се опфатени во проценката на внатрешната

⁷⁵ За корисниците на трезорскиот буџет тука се вклучуваат: контата на основниот буџет (637, 603, 631), конто за донации (785), конто за кредити (786), конто за самофинансирачки активности (787, 788), конто за буџет на фондови (660), конто на подрачни единици на фондови (661), расходи од конто за трансфер (937, 903), конто за самофинансирање на локалната самоуправа (784) и наменски конта (789). За корисниците на трезорот на ФЗО тука се вклучуваат: конто за средства на ФЗО (737), конто за сопствени приходи (531) и конто за донации (485).

контрола на расходите што не се плати, ПИ-25. Опфатот на овој показател е ЦВ и направена е проценка на сите димензии, освен за 23.4 каде што е направена проценка за последните три целосно завршени години (2018-2020).

Показател/Димензија	Оценка
ПИ-23. Контрола на плати (M1)	Б+
23.1. Интеграција на евиденција на плати и персонал	Б
23.2. Управување со промени на платите	А
23.3. Внатрешни контроли на платите	Б
23.4. Ревизија на платите	В

Секоја институција ги утврдува работните места, бројот на државни службеници за секое работно место и работните услови во своите правилници за внатрешна организација и систематизација на работните места. Релевантните законски прописи го вклучуваат Законот за вработени во јавниот сектор (кој што ги дефинира категориите на вработени во администрацијата и персоналот за техничка поддршка),⁷⁶ одредбите на посебните закони,⁷⁷ регулативите усвоени врз основа на Законот и на колективните договори. Во согласност со Законот за административни службеници, вкупниот надоместок на вработените се состои од основна плата и додатоци на плата. Секоја институција ги обработува платите и додатоците во согласност со своите внатрешни акти. За вработените за техничка поддршка не постојат централни одредби кои го регулираат начинот на пресметка на платите и пресметките се вршат на различни начини во различни сектори.⁷⁸

Во согласност со минатите одлуки поврзани со стратегијата за реформа на јавната администрација и Законот за вработените во јавниот сектор, Министерството за информатичко општество и администрација беше задолжено да воспостави електронски регистар за вработени во јавниот сектор (ИСУЧР).⁷⁹ Системот беше спроведен во 2016 година, но во ревизорскиот извештај на ДЗР за 2019 година се забележува меѓу другото, дека (i) модулот за евиденција на персоналот не го користат сите институции и покрај законската обврска и дека внесените податоци не се целосни и ажурни и (ii) модулот за пресметка на плата се користи во помалку од 30 институции.⁸⁰ Овој информациона систем не се користи за обработка на платите и поради тоа не се проценува во рамките на овој показател.

Во отсуство на централизиран ИСУЧР, буџетските корисници на централно ниво водат децентрализирани евиденции за персоналот и самостојно ги подготвуваат своите пресметки на плати. Податоците се пријавуваат на образец Ф1 со расчленување на сите детали од страна на вработените, вклучувајќи ги и месечните промени релевантни за пресметката на платите. Улогата на Министерството за финансии во согласност со Законот за буџетите и годишниот Закон за буџет е да врши преглед на месечните промени и да ги одобрува пресметките и извршувањето на соодветните исплати. Сите централизирани контроли на плати се спроведуваат во согласност со внатрешните процедури за Секторот за буџет и фондови на Министерството за финансии.⁸¹

Во децентрализирани системи каков што е системот во Северна Македонија, методологијата ПЕФА ги поттикнува проценителите да ја разгледаат можноста за промена на пристап со земање

⁷⁶ Административниот и останатиот технички персонал кој што не се квалификува како државни службеници односно административни службеници.

⁷⁷ на пример здравство, внатрешни работи и други секторски законски прописи.

⁷⁸ Годишен извештај на ДЗС за 2020 година

⁷⁹ Сеопфатен регистар за јавниот сектор, со исклучок само на институциите во секторите за одбрана, внатрешни работи и разузнавање.

⁸⁰ Видете ја ревизијата за ИТ на ДЗР: Ефективност и ефикасност на мерките и активностите преземени од страна на Министерството за информатичко општество и администрација за целосно спроведување на ИСУЧР во институциите од јавниот сектор (2019 година)

⁸¹ Постапката за контрола и одобрување на барањата за исплаќање на плати на буџетските корисници на ЦВ (2013 година) ги предвидува обврските и овластувањата за секој од чекорите во рамките на процесот.

примероци. Примерокот за овој показател е централизираната пресметка на плати на Министерството за финансии, која го има истиот опфат како и во проценката спроведена во 2015 година со користење на рамката од 2011 година. На овој начин се овозможува опфаќање на промените со текот на времето и утврдување на релевантна основа за понатамошните проценки. Опфатот на операциите за плати на Министерството за финансии проценети во рамките на овој показател, се донесува на институции, главно буџетски корисници, што претставува скоро 70 проценти од вкупните расходи на ЦВ.

23.1. Интеграција на евиденцијата на плати и на вработени

Во рамките на оваа димензија се проценува степенот на интеграција помеѓу податоците за вработени, за плати и за буџети.

Буџетските корисници ги испраќаат своите месечни пресметки на плати за нивните вработени на образецот Ф1. Информациите собрани преку образецот Ф1 вклучуваат околу 25 ставки каде се опфатени параметри за идентификација, работно место, формално образование и години искуство, како и сите променливи параметри кои може да влијаат врз месечната заработувачка на вработените (како што се прекувремена работа, боледување и слично) за сите вработени. Секторот за буџет и фондови во Министерството за финансии ја води евиденцијата на податоците собрани од обрасците Ф1 во база на податоци во МајкрософтАксес. По обработката на сите промени на платите (како што е опишано во ПИ-23.2 подолу) секторот за буџет на Министерството за финансии доставува рекапитуларна пресметка назад до институцијата која пак му дава налог на секторот за трезор да ги процесира соодветните плаќања. Платите се исплаќаат по пат на електронски трансфер до сметките во банка на вработените на месечна основа.

Бројот на вработени во секој буџетски корисник е предмет на контрола од страна на Министерството за финансии. Потребна е согласност од Министерството за финансии за секое ново вработување во секој буџетски корисник и тоа претставува предуслов за сите следни чекори. Секој буџетски корисник е обврзан да обезбеди докази за достапни средства, врз основа на што Министерството за финансии може да ја издаде потребната согласност. Министерството за финансии треба да биде запишано на образецот М1 со што се покажува задолжителната регистрација во фондовите за социјално осигурување.

Со оглед на тоа дека постои посредна поврзаност помеѓу базите на податоци за вработени и за плати и дека ангажирањето на вработените се контролира согласно одобрените работни места и достапните финансии, оценката за оваа димензија е Б.

23.2. Управување со промените на платите

Во рамките на оваа димензија се врши проценка на навременоста на промените на податоците за вработени и за плати.

Промените на плати се прават врз основа на податоци и на документација кои секој месец ги доставуваат буџетските корисници електронски или во хартиена форма. Секторот за буџет и фондови на Министерството за финансии ги контролира овие поднесоци во смисла на формална проверка на целосноста на потребните обрасци и податоци. По завршувањето на оваа проверка, Министерството за финансии го информира подносителот за сите грешки или информации кои недостасуваат и може да побара дополнителни информации ако е потребно. Освен тоа се врши проверка на содржината на поднесоците, во смисла на усогласеност со законите и нивното вклопување во рамките на планираните средства за соодветниот буџетски корисник. Доколку анализите покажат одредени разлики, соодветните буџетски корисници треба да ги изменат своите пресметки за плати. Откако овие чекори ќе бидат завршени,

образецот за одобрување на платите се одобрува од страна на Раководителот на Секторот за буџет и фондови.

Не се водат статистички податоци за износот и за зачестеноста на ретроактивните измени, но сепак, од интервјуата произлегува дека ова е ретка појава. Постои значителен недостаток на наоди за овој аспект од управувањето со платите во годишниот извештај на ДЗР од 2020 година. Доколку се подели износот за 2020 година на заостанати обврски за основни плати (како што е прикажано во ПИ-22) со вкупниот износ потрошен на оваа ставка од буџетот за годината, се гледа тоа изнесува помалку од 0,10 проценти од вкупно исплатените плати. Доколку овој процент се примени како посреден показател на обемот на неразрешени прашања поврзани со исплатата на плати (вклучувајќи ги тука и сите ретроактивни измени) се гледа дека тоа е на доста пониско ниво од прагот од 3 проценти за ретроактивни измени при исплата на плати утврдени во рамките на критериумите за оценување на ПЕФА.

Со оглед на тоа дека промените помеѓу евиденцијата на вработени и пресметките на плати се ажурираат на месечно ниво и навремено пред платата за следниот месец, со ниско ниво на ретроактивни измени, оценката за оваа димензија е А.

23.3. Внатрешна контрола на платите

Во рамките на оваа димензија се врши проценка на контрола на промените на податоците за вработени и за плати.

Постои релативно робусна рамка на внатрешни контроли во Секторот за буџети и фондови во Министерството за финансии во осно на податоците потребни за контролните активности предвидени со постапките. Податоците се чуваат во база на податоци во МајкрософтАксес и каде што вработените може да се идентификуваат според нивниот матичен број. За споредливост, структурата на податоците е соодветна на информациите опфатени со образец Ф1. Пристапот до базата на податоци е заштитен со лозинка, а привилегиите за пристап до и менување на податоците се доделени на вработените во Секторот за буџети и за фондови во согласност со соодветните постапки, но не е предвидено да се создаде ревизорска трага на интервенциите врз податоците. Слично како и кај ретроактивните измени, немањето на наоди од ДЗР го поставува прашањето за интегритетот на податоците поднесени од страна на буџетските корисници кои се чуваат во Министерството за финансии, кој што се смета за висок. Во исто време, најновите наоди за ДЗР потенцираат низа системски слабости при обработката на платите (вклучувајќи недостаток на заеднички законски одредби за пресметка на платите за вработените за техничка поддршка) низ целата БЦВ и во други потсектори на централната власт.

Иако системските прашања потенцирани во рамките на наодите на ДЗР укажуваат на низа слабости во внатрешните контроли на платите, сепак ништо од ова не е поврзано со авторитетот и интегритетот на податоците кој што се смета за висок и затоа оценката за оваа димензија е Б.

23.4. Ревизија на плати

Во рамките на оваа димензија се оценува интегритетот на платите.

Евиденцијата за вработени и за плати во буџетските корисници и во Министерството за финансии може да биде предмет на ревизија од страна на внатрешни и на надворешни ревизори. Од интервјуата со ДЗР беше истакнато дека за оваа ставка се врши ревизија на годишно ниво и се смета за област со понизок ризик. Програмите за ревизија на ДЗР за оваа група на сметки вклучува стандардизирани листи за проверки, како и аналитички постапки за тестирање на индивидуални трансакции во насока на утврдување дали сметководствените политики во врска со билансот на приходи и расходи се во согласност со законот, како и во

насока да утврдување на било какви неправилности и разлики во смисла на усогласеноста. Централната единица за хармонизација на Министерството за финансии не води статистички податоци за внатрешните ревизии во кои особено се опфатени вработените и платите.

Во смисла на опфатот, задолжителната годишна ревизија на регуларност и финансиска ревизија спроведени од страна на ДЗР го опфаќаат работењето на Министерството за финансии во однос на платите на БЦВ буџетот секоја година. Освен тоа, ДЗР врши ревизија на евиденцијата на вработени и на плати на примерок од други институции од централната власт во согласност со својот годишен план за ревизии базиран на ризик. ДЗР пријави негативни ревизорски наоди во врска со немањето на стандардизирани коефициенти за вработени за техничка поддршка во БЦВ (повторено од 2018 година), пресметката на плати во установите за здравствена заштита (2019 година), судството, културата и високото образование (2019 и 2020 година), како и неправилности при обработката на додатоците пресметани и исплатени во рамките на доверливи аранжмани во правосудниот сектор (2020 година). Бројот на незадолжителни ревизии од страна на ДЗР е зголемен и се смета дека постепено се опфатени практично сите субјекти на централната власт во изминатите три години со оглед дека планирањето базирано на ризик се врши, меѓу другото и врз основа на материјалноста.

Бидејќи ДЗР врши сè повеќе ревизии во институциите од централната власт, но сепак нема целосен годишен опфат на сите расходи на ЦВ за плати, оценката за оваа димензија е Б.

ПИ-24. Набавки

Значителни трошења на јавните пари се прават преку системот за јавни набавки. Системот за јавни набавки кој добро функционира треба да осигури дека парите се користат ефективно за стекнување на влезни параметри за односно за остварување на вредност за вложените пари при спроведувањето на програми и услуги од страна на властите. Принципите на системот кој што добро функционира треба да бидат искажани во добро дефинирана и транспарентна законска рамка која јасно ги утврдува соодветните политики, постапки, отчестност и контроли. Овој показател ги разгледува клучните аспекти на управувањето со набавките. Се фокусира на транспарентноста на аранжманите, нагласокот на отворени и конкурентски постапки, следење на резултатите од набавките и пристапот до механизми за жалби и обесштетување. Опфатот е ЦВ и проценката на сите димензии е направена за последната фискална година (2020 година).

Показател/димензија	Оценка
ПИ-24. Набавки (М2)	А
24.1. Следење на набавките	А
24.2. Начини за набавки	А
24.3. Јавен пристап до информации за набавките	А
24.1. Управување со жалбите по набавките	А

Јавните набавки во Северна Македонија се регулирани со тековниот Закон за јавни набавки (ЗЈН)⁸² кој беше донесен на 29 јануари, 2019 година и стапи на сила од 1 април, 2019 година. Усогласен е со новата директива на ЕУ и го регулира начинот и постапките за јавни набавки, надлежностите на Бирото за јавни набавки (БЈН), надлежностите на Државната комисија по жалби по јавни набавки и заштита на законитоста во постапките за јавни набавки, како и заштита на законитоста во постапките за доделување на концесии и договори за јавно приватни партнерства.

БЈН во рамките на Министерството за финансии е централното тело одговорно за координирање и следење на системот на јавните набавки во Северна Македонија. Главните

⁸² <http://www.bjn.gov.mk/category/zakon-za-avni-nabavki/>

цели на БЈН вклучуваат обезбедување на кохерентна законска рамка во согласност со законодавството на ЕУ за јавни набавки, обезбедување на рамка за воедначена примена на регулативите за јавни набавки и развивање на капацитети за спроведување на постапки за доделување на договори за јавни набавки хоризонтално.

24.1. Следење на набавките

Со оваа димензија се мери степенот до кој се утврдени системи за мудро следење и пријавување во рамките на властите за да се осигури вредност за вложените пари и за промоција на фидуцијарен интегритет.

БЈН го поседува и управува националниот електронски систем за јавни набавки (ЕСЈН).⁸³ Системот ги одразува барањата на ЗЈН и е технички стабилен со силна техничка инфраструктура способна да се справи со работењето на сите договорни органи и економски оператори (ЕО). ЕСЈН го опфаќа целиот процес на спроведување на тендер од објавување на повикот за тендер, поднесување на понуди, оценување и доделување на договори. Договорните органи, како што се дефинирани во ЗЈН имаат обврска да го применуваат ЗЈН и да спроведуваат јавни набавки преку ЕСЈН. Штом ќе биде одобрен годишниот буџет на договорните органи, тие треба да ги подготват своите планови за набавки и да ги објават најдоцна до 31 јануари секоја година, како и сите последователни измени, на ЕСЈН. Информациите за целокупниот процес на набавки, вклучувајќи ги известувањата за набавките, тендерските документации, информации за доделување на договорите, документација за склучени договори итн., се лесно достапни на ЕСЈН. Информациите за сите доделени договори мора да бидат објавени на порталот. Исто така постои и посебна локација каде што се објавуваат договорите од мала вредност. Во ЗЈН е дефинирано кои информации треба да се објавуваат во однос на доделувањето и спроведувањето на договорите.

Функционалноста за електронско евидентирање на постапките / Е-архива во ЕСЈН е активна во изминатите неколку години. Во ЕСЈН се води посебна евиденција на постапките за јавни набавки и така документацијата за јавните набавки повеќе не се печати и архивира. Ваквото решение ја решава потребата за печатење на електронски документи и електронски потписи кои не се валидни во печатена форма. На овој начин се обезбедува поголема заштита, интегритет на податоците и се овозможува ревизорска трага во однос на начинот на трошење на јавните пари и спроведувањето на постапките за јавни набавки.

Во изминатите неколку години, системот беше надополнет со нови функционалности со што се обезбедија поголеми можности за ЕО да имаат пристап до известувањата за набавките на меѓународните донатори, да ги разгледуваат тендерските документации без претплата на ЕСЈН системот и да вршат електронски плаќања на годишната претплата на ЕСЈН. Дополнителните надградби на порталот за е-набавки вклучуваат делови за е-жалби, е-пазар за набавки од мала вредност и е-каталози. Во рамките на своите нови прерогативи во рамките на кризата со КОВИД-19, БЈН издаде известување на својата веб страница дека при потреба на итни постапки за набавки договорните тела можат да користат постапка со преговори без објавување и без барање на претходно мислење од Бирото за јавни набавки во согласност со постојниот Член 55 (б) од Законот за јавни набавки. Освен тоа, беше воспоставена и алатка за е-набавки со податоци за договори за јавни набавки поврзани со кризата со КОВИД-19, што придонесе кон зголемување на транспарентноста и пристапноста.

Како резултат на изградената доверба преку новите законски прописи за јавни набавки усвоени во јануари 2019 година, на БЈН му беше доделена нова улога во системот на јавните набавки – административна контрола на постапките за јавни набавки. Таа е задолжителна при набавка на договори кои се проценува дека вредат повеќе од 500.000 евра за стоки и услуги и повеќе од 2

⁸³ <http://www.bjn.gov.mk/en/espp/>

милиони евра за работи. Другите постапки кои би можеле да бидат предмет на контрола се избираат по случаен избор и врз основа на спроведените показатели за потенцијални ризици и извори на корупција (црвени знамиња).

ЕСЈН вклучува функционалност поврзана со показатели на јавната успешност и црвените знамиња за управување (спречување на корупција) овозможуваат идентификација на недостатоците во процесот на набавки. Тоа е директно поврзано со новите законски прописи за јавни набавки и ќе се применува при избирање на потенцијални договори кои ќе бидат предмет на контрола однапред, што претставува нова функција доделена на БЈН со ЗЈН.

Во ЕСЈН се води целосна и точна евиденција за договорите за сите видови на постапки за набавки, вклучувајќи известувања за набавки, тендерска документација, известувања за доделување на договор, склучени договори, што доведува до оценка за димензијата А.

24.2. Начини на набавки

Во оваа димензија се мери колкав процент од вкупната вредност на договорите е доделен на конкурентска односно без конкурентска основа.

Врз основа на податоците од ЕСЈН, во 2020 година биле склучени 32.253 договори за јавни набавки со вкупна вредност од 56.072.187.702 денари (911 милиони евра). Вкупната вредност на јавните набавки во 2020 година претставува 8 проценти од БДП и 23 проценти од буџетот на Република Северна Македонија. Според информациите од ЕСЈН, вредноста на склучените договори за јавни набавки се зголеми за 0,46 проценти и бројот на склучените договори за јавни набавки се зголеми на 0,5 проценти во споредба со 2019 година (кога бројот изнесуваше 32.065). Праговите на набавките се предвидени во членот 40 од ЗЈН. Освен тоа, во членот 47 се предвидени видовите на постапки за јавни набавки кои се дозволени согласно со ЗЈН и кои се во согласност со оние во најновата директива на ЕУ за набавки. Во 2020 година вкупната вредност на сите доделени договори, вклучувајќи ги и набавките од мала вредност изнесуваше 56.072.187.702 денари од кои вкупната вредност на договорите, вклучувајќи ги и оние со мала вредност, доделени на конкурентски начин изнесуваше 53.627.981.315 денари (95,64 проценти).

Најчесто користениот начин на набавка според вредноста на договорите е отворената постапка преку која се доделени 5.400 договори во износ од 36.315.737.005 денари или 65 проценти од вкупните јавни набавки во Северна Македонија. Околу 10.706 договори со вкупна вредност од 13.018.215.416 денари (или 23 проценти од вкупната вредност на јавните набавки) беа доделени со примена на поедноставените отворени постапки согласно праговите предвидени во ЗЈН. Во подолната табела се дадени детални информации за бројот и за вредноста на договорите по постапките за набавки, врз основа на информациите од годишниот извештај на БЈН за 2020 година.⁸⁴

⁸⁴ https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2021/07/Godisen-izvestaj-2020_Final.pdf

Табела 24.2: Видови на постапки, број и вредност на доделените договори

Вид на постапка	Конкурентски постапки	Број на доделени договори	Вредност на доделените договори во денари	Проценти од вкупен износ
Набавка од мала вредност	Да	10.701	2.461.376.611	4,39
Поедноставена отворена постапка	Да	10.706	13.018.215.417	23,22
Отворена постапка	Да	5.400	36.315.737.005	64,77
Систем на квалификации	Да	35	1.035.564.617	1,85
ВКУПНО (Конкурентни постапки)		26.842	52.830.893.650	94,22
Постапка со преговарање со претходно објавување	Не	1	574.754.400	1,03
Постапка со преговарање без претходно објавување	Не	792	2.444.206.387	4,36
Посебни услуги до 10.000/20000 евра	Не	4.538	71.974.617	0,13
Посебни услуги	Не	80	150.358.649	0,27
ВКУПНО		32.253	56.072.187.702	100,00

Извор: БЈН

Врз основа на доминантниот удел на отворената постапка за набавки, оценката за оваа димензија е А.

24.3. Јавен пристап до информации за набавки

Во рамките на оваа димензија се врши преглед на нивото на пристап на јавноста до целосни, сигурни и навремени информации за набавки.

ЗЈН и соодветните подзаконски акти, регулативи (вклучувајќи и за користењето на ЕСЈН, подготовката на годишните планови за набавки итн.), прирачници (ажуриран прирачник за користење на ЕСЈН од страна на ЕО и истото за договорните органи итн.), водичи (вклучувајќи за негативни референци), брошури (вклучувајќи и за стандардна документација за набавки и технички спецификации, за оценување на тендери, планирање на набавките итн.) се поставени на веб страницата на БЈН и сите се лесно достапни. Во ЗЈН е дефинирано кои информации треба да се објавуваат, што ги опфаќа практично сите информации поврзани со процедурите за набавки, освен оние кои се означени од страна на ЕО како доверливи во тендерските документации. Порталот за јавни набавки беше надграден и прилагоден согласно новата законска рамка, подобрувајќи ја ефикасноста и транспарентноста на системот за јавни набавки во Северна Македонија. Сите овие подобрувања овозможуваат подобра соработка со другите земји во регионот и со меѓународни организации како што се Европска унија и Светска банка.

Договорните органи, како што се дефинирани во ЗЈН се обврзани да го применуваат ЗЈН и да спроведуваат јавни набавки преку ЕСЈН. Веднаш по одобрувањето на годишниот буџет на договорните органи, тие треба да ги подготват своите планови за набавки и да ги објават најдоцна до 31 јануари секоја година, како сите последователни измени, на ЕСЈН. Во периодот на проценката договорните органи објавиле повеќе планови за набавки со што се зголемила транспарентноста и се намалува ризикот од отстапувања во фазата по склучување на договорите.

За да се зголеми свесноста на деловната заедница и пошироката јавност во Северна Македонија за можностите поврзани со договорите за јавни набавки, во ЕСЈН беше спроведен нов модул –

„Заеми / донации / грантови“ со што се овозможи бесплатно објавување на известувањата за набавките во рамките на проектите финансирани од меѓународни финансиски институции. Сите ЕО се навремено информирани за таквите можности за набавки, со што се овозможува подобрување на транспарентноста и конкуренцијата. Со објавувањето на известувањата за набавки и тендерската документација во ЕСЈН, сите заинтересирани страни добиваат пристап до тендерската документација директно преку пребарувачот без да се регистрираат и да се најавуваат на системот. На овој начин тие имаат можност да ги разгледуваат и да даваат коментари на техничките спецификации и условите на тендерската документација на почетокот на процесот на јавната набавка. Ова претставува добра корективна алатка доколку постојат елементи кои ја ограничуваат конкуренцијата, нееднаков или селективен пристап. Исто така, ЕО кои не се регистрирани во ЕСЈН, откако ќе добијат увид во тендерската документација, можат да одлучат дали ги исполнуваат условите за учество и да се регистрираат на системот и да достават понуда. Овозможено е електронско плаќање на претплатата на ЕСЈН со што се намалуваат трошоците за трансакцијата за странски ЕО и се овозможува побрза и автоматска активација на ЕО на ЕСЈН веднаш по обработката на уплатата.

Сите учесници на тендерот кои учествувале во постапката имаат пристап до целосната тендерска документација, вклучувајќи поднесени тендери односно барања за учество, во периодот на мирување, освен документите кои се означени како деловна тајна. Прегледувањето на понудите од страна на конкурентите ја зголемува вербата на понудувачите во системот за јавни набавки и помага при подготовката на жалбите.

Во рок од 10 дена од одлуката за доделување, договорните органи исто така имаат обврска според ЗЈН да ги објавуваат на ЕСЈН известувањата за доделување на договори, како и релевантните измени на договорите и завршувањето на договорите. Потребните податоци кои треба да се објават се дефинирани во ЗЈН. Доделените договори поврзани со известувањата за договорите сега се електронски достапни.

Во ЕСЈН е спроведен модул за е-жалба и ЕО кои учествуваат во постапките за јавни набавки можат да електронски да поднесуваат жалби до државната комисија по жалби. Во исто време, договорниот орган ќе биде информиран за конкретната постапка која што е предмет на поднесената жалба. Целата документација на јавните набавки се доставува електронски до државната комисија по жалби. Освен тоа, договорниот орган го доставува својот одговор до ЕО електронски во утврдениот законски рок. Државната комисија по жалби ја доставува конечната одлука електронски преку ЕСЈН.

БЈН подготвува и објавува на својата веб страница годишни извештаи за својата работа. За тоа, БЈН користи податоци од ЕСЈН. Алатката која се користи за анализа и извлекување на податоците од ЕСЈН е Семантички модел за деловно разузнавање (БИСМ).

Клучните информации за набавките кои треба да се стават на достап на јавноста се накратко наведени во табелата подолу:

Табела 24.3: Услови за достапноста на клучни информации за набавки

Елемент / Услови	Исполнет (Д/Н)	Доказ / коментар
(1) законска и регулаторна рамка за набавки	Д	Сите законски и подзаконски акти се достапни на веб страницата на ЕСЈН бесплатно.
(2) планови за набавки на владата	Д	Задолжително е да се објавуваат и сите планови за набавки се објавуваат на порталот на ЕСЈН.
(3) можности за поднесување понуди	Д	Известувањата за набавките се објавуваат на порталот на ЕСЈН.
(4) доделување на договори (цел, изведувач и вредност)	Д	Информации за сите доделени договори се објавуваат на ЕСЈН.
(5) податоци за разрешување на жалби во врска со набавките	Д	Сите информации се објавуваат на веб страницата на државната комисија по жалби.
(6) годишни статистички податоци за набавки	Д	Овие податоци се објавуваат на порталот на БЈН.

Бидејќи сите елементи на клучните информации за јавните набавки се целосни и сигурни за сите јавни набавки и се навремено достапни на јавноста, оценката за оваа димензија А.

24.4. Управување со жалби по набавки

Во рамките на оваа димензија се врши проценка на постоењето и ефективноста на независен административен механизам за разрешување на жалби.

Државната комисија по жалби е основана со посебен закон во 2008 година со надлежност да одлучува по жалби поврзани со договори за набавки, вклучувајќи и концесии и договори за ЈПП. Претставува законски независно тело кое одговара на собранието на Република Северна Македонија кое исто така ги одобрува нејзините стратешки планови и годишната програма. Нема надворешни експерти. Одлуките ги донесуваат петте членови назначени од страна на собранието. Според ЗЈН, жалбите треба да се достават електронски. Не постои можност за поднесување на жалби на хартија во врска со концесии и договори за ЈПП, како и за договори доделени според постапката за преговарање без претходно објавување. Жалби се поднесуваат во врска со тендерската документација, оценувањето и одлуката за доделување на договор. Рокот за поднесување на жалба, според одредбите на ЗЈН е 5 или 10 дена во зависност од видот на постапката и договорниот орган треба да ги достави сите документи во рок од 5 работни дена. Таксата за поднесување на жалба се движи од 50 евра до 200 евра во зависност од вредноста на договорот. Одлуките на државната комисија по жалби се конечни и обврзувачки. Сите одлуки автоматски се објавуваат на веб страницата на државната комисија по жалби и се јавно достапни. Едно од подобрувањата на новиот ЗЈН е воведувањето на е-жалби. Компаративната анализа спроведена од страна на комисијата, на податоците од изминатите 4 години заклучи дека бројот на жалбите е зголемен (во 2018 година – 561 жалба, во 2019 година – 737 жалби, во 2020 годна – 1076 жалби и во првиот квартал на 2021 – поднесени се 550 жалби). Малите такси и поедноставувањето на процесот со воведувањето на е-жалби го олесни процесот на поднесување на жалби.

Табела 24.3: Услови во врска со достапноста на клучни информации за жалби

Елемент / услови	Исполнети (Д/Н)
(1) не е инволвиран во било какво својство со трансакциите за набавки односно во процесот кој доведува до донесување на одлука за доделување на договор	Д
(2) не наплаќа такси кои не дозволуваат пристап од страна на засегнатите страни	Д
(3) следи процеси за поднесување и разрешување на жалби кои се јасно дефинирани и се јавно достапни	Д
(4) има овластување да го прекине процесот на набавки	Д
(5) издава одлуки во рамките на роковите утврдени во прописите / регулативите	Д
(6) издава одлуки кои се обврзувачки за сите странки (без притоа да се спречи последователен пристап до надворешни повисоки органи)	Д

Сите критериуми на рамката на ПЕФА во врска со управувањето со жалбите по набавките се исполнети и оценката за оваа димензија е А.

ПИ-25. Внатрешна контрола на расходите што не се плати

Со овој показател се мери ефективноста на генералните внатрешни контроли на расходите што не се плати. Конкретни контроли на расходите на платите на јавните службеници се разгледани во ПИ-23. Опфатот на овој показател е ЦВ и обемот е во периодот на проценката.

Показател/ Димензија	Оценка
ПИ-25. Внатрешна контрола на расходите што не се плати (М2)	Б+
25.1. Разграничување на задолженијата	Б
25.2. Ефективност на контролите на преземените обврски за расходи	Б
25.3. Усогласеност со правилата и постапките за плаќање	А

Внатрешните контроли на извршувањето на буџетот се развиени и спроведени во рамките на поширокиот концепт на финансиско управување и контрола, преточен во Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК). Пристапот на ЈВФК, организиран согласно рамката на ЦОСО,⁸⁵ се применува во рамките на целиот јавен сектор и правилата важат за сите јавни субјекти. Напредокот во зајакнувањето на ЈВФК се однесува на одредниците во рамките на процесот за пристапување на земјата во ЕУ. Барањата на Законот за ЈВФК важат за целиот јавен сектор.

За буџетските единици, во клучните чекори на процесите за управување со расходите (преземање на обврски и плаќања), вклучувајќи го тука и разграничувањето на задолженијата, обврските се споделени помеѓу:

- i. Секоја БК, каде што се вршат екс-анте контроли на преземањето и регистрирањето на обврските, нивната проверка и поднесувањето на налозите за плаќање и
- ii. Секторот за трезор на Министерството за финансии, кој што врши централизираните контроли на усогласеноста на налозите за плаќање со доделените средства, финансиските планови и регистрираните преземени обврски.

На ниво на секој БК, ФСО и ЕБУ адекватноста и ефективност на системот за внатрешна контрола се следи преку годишни прашалници за самооценување. Процесот на самооценување се врши најмалку еднаш годишно, во согласност со регулативите кои се однесуваат на издавањето на

⁸⁵ Рамката на комисија на организации спонзори на комисијата Тредвеј (ЦОСО) од 2013 година и нејзините елементи (контролно опкружување, проценка на ризик, контролни активности, известување и комуникации и следење) ја сочинуваат теоретската основа на пристапот на ЈВФК.

изјавата за квалитет и состојбата на внатрешната контрола, потпишани од страна на раководителот на секоја од институциите. Институциите управуваат со регистрите на ризик во согласност со своите стратегии за управување со ризиците. Внатрешните ревизии имаат за цел да обезбедат независно уверување за адекватноста и ефективноста на внатрешната контрола (видете ПИ-26).

Што се однесува до централизираните контроли, постапките и чинителите се опишани во упатството за начинот на трезорско работење. Во документот се исто така дефинирани и стандардизирани обрасци за известување за преземени обврски и налози за плаќање. Најголем дел од контролите во ТС (вклучувајќи го и модулот за е-преземање на обврски) се автоматизирани, но неколку информациски текови во процесот и понатаму се надвор од дигиталното опкружување (на пример, БК обезбедуваат хартиени налози за плаќање) со тоа што се финализираат напорите за операционализација на модулот е-плаќања на ТС.

25.1. Разграничување на задолженијата

Во рамките на оваа димензија се проценува постоењето на разграничени задолженија, што претставува основен елемент на внатрешната контрола за спречување на одреден вработен односно на група вработени да биде во позиција да стори и да сокрие грешки односно измами во текот на извршувањето на своите задолженија. Поделбата на овластувањата и одговорностите при трошењето на одобрените буџетски средства се обезбедува со донесување на одлука за внатрешна распределба на вкупниот одобрен буџет, како и одлуки за давање на општи овластувања за преземање на обврски и општи овластувања за плаќање на раководителот на одделението за финансиски работи. Иако сè поголем број на институции ги усвоија овие правила, Централната единица за хармонизација на Министерството за финансии истакна дека напредокот е „недоволен за утврдување на јасни линии на отчетност и поголема одговорност и отчетност на соодветните раководители.“ (годишен извештај на ЈВФК за 2019 година)

Конкретни правила за разграничување на задолженијата се предвидени во примарните законски прописи во смисла на „разграничување на задолженијата на начин кој што оневозможува едно службено лице да биде истовремено одговорно за одобрување, извршување, сметководство и контрола.“ (Закон за ЈВФК, член 16) Одредбите ги опфаќаат главните меѓусебно неспоиви задолженија кои треба да бидат разграничени (имено одобрување, евидентирање, располагање со средствата и порамнување).

Надлежноста за одобрување на плаќањата е кај раководителите на различните БК и ФСО и треба најчесто да биде делегирана на назначените службеници за финансиско управување и контрола. Најновите самостојно пријавени информации укажуваат дека 80 проценти од институциите на централно ниво (БЦВ и ФСО) обезбедиле спроведување на условите за разграничување на задолженијата. (Годишен извештај за ЈВФК за 2020 година) Упатството за начинот на трезорско работење предвидува разграничување на задолженијата во процесот на извршување на плаќањата и овие се извршуваат преку различни нивоа на права и привилегии за пристап на вработените во секторот за трезор, одделение за извршување на буџети и регионалните трезорски канцеларии (видете исто така ПИ-27.4).

Постои соодветно разграничување на задолженијата со јасни одговорности поврзани со обработката на плаќањата, но одреден број на институции сè уште го немаат операционализирано разграничувањето на задолженијата во сите други чекори на процесот на расходи, така што оценката за оваа димензија е Б.

25.2 Ефективност на контролите на преземените обврски за расходи

За годишните преземени обврски, ангажираните износи и очекуваните датуми за плаќање се пријавуваат екс-пост во модулот на ТС за е-преземените обврски во секторот трезор. БК ги приложуваат соодветните договори и другата документација. Информациите за преземените обврски се регистрирани по административна, програмска и економска класификација и за сите извори на средства. При регистрацијата, износите се контролираат во однос на годишните доделени средства со тоа што оние кои ги надминуваат доделените средства автоматски се одбиваат. Модулот за е-преземените обврски издава регистарски број кој што подоцна се наведува при контролата на налогот за плаќање. Налозите за плаќање за нерегистрирани преземени обврски автоматски се одбиваат, што пак претставува контрола чија цел е да стимулира навремена регистрација. Во однос на навременоста, сите БК имаат обврска да ги регистрираат своите договори во рок од 15 дена и сите исклучоци треба да бидат одобрени од страна на секторот трезор на Министерството за финансии. Во периодот на проценката, секторот трезор пријави не повеќе од 5-6 вакви барања за исклучок на месечна основа. БК се изземени од обврската да пријавуваат преземени обврски со вредност помала од 300.000 денари. Исто така, редовните трошоци (на пример плати и социјални надоместоци) се изземени од оваа постапка. Освен тоа, како што е наведено во ПИ -21, финансиските тримесечни планови на БК се ажурираат и одобруваат редовно секој месец. БК имаат обврска да управуваат со преземените обврски за периодот така што плаќањата кои што ќе произлезат да не ги надминат ограничувањата на финансискиот план.

БК исто така имаат обврска да ги пријавуваат повеќегодишните преземени обврски во модулот за е-преземените обврски и податоците за преземените обврски во претстојните години се достапни од системот. Податоците се споделуваат со Секторот за буџети и фондови на Министерството за финансии во периодот на подготовка на среднорочните изгледи и преговори со БК. Притоа, бидејќи извршувањето се споредува со годишниот буџет, во моментот нема начин за контролирање на преземените обврски на среден рок.

За расходите извршени за здравствените институции од ЕТС под контрола на ФЗО, ФЗО ги потврдува буџетите со сите јавни здравствени институции на почетокот на годината и истите се поделени во 12 еднакви рати. За пеглање на годишното работење, здравствените институции можат да поднесуваат дополнителни барања за дополнителни пари за месецот (што ќе биде одземено од доделените средства за следниот месец). Не постои обврска за здравствените институции за ги регистрираат преземените обврски и нивните налози за плаќање се контролираат во однос на годишниот буџет за годината и преостанатото салдо на сметката.

Со оглед на сеопфатноста на контролите на преземените обврски на годишно ниво во однос на проекциите на достапните парични средства и доделените средства на годишно ниво, но и недостатоците во однос на контролите на повеќегодишните преземени обврски во среднорочни индикативни горни граници, оценката за оваа димензија е Б.

25.3. Усогласеност со правилата и постапките за плаќање

Во рамките на оваа димензија се проценува степенот на усогласеност со правилата и постапките за контрола на плаќањата врз основа на достапните докази. Во децентрализираниот дел на процесот на расходи, околу 80 проценти од испитаниците вклучени во самооценувањето на финансиското управување и контрола во 2020 година искажаа дека овластувањата и надлежностите за управување со буџетските средства се појаснети со внатрешните правила и постапки. Наодите од минатата проценка на ПЕФА за високиот степен на концентрација на надлежности на ниво на раководители на институции (како и можни заобиколувања на контролите на плаќањата во смисла на приоритизација) се ублажени со обврската за регистрирање на датумот на плаќањето во модулот за е-преземените обврски.

Одделението за извршување на буџети во секторот трезор во Министерството за финансии преку ТС проверува дали налогот за плаќање е во согласност со годишните доделени средства, финансискиот план, досегашните извршувања (намалени за годишните преземени обврски регистрирани во системот) и расположливото салдо на сметката, согласно Упатството за начинот на трезорско работење (ставка 78). Секторот трезор во Министерството за финансии може да ги одбие налозите за плаќање кои не ги задоволуваат овие критериуми, како и во случај на недоследности во однос на целта на и основата за плаќањето. Исклучоците од редовната постапка се дефинирани во Упатството за начинот на трезорско работење (Глава IX) и истите не се истакнати како вообичаен начин на работење во ревизорските извештаи прегледани за потребите на проценката ПЕФА.

Во моментот, сите налози за плаќање се поднесуваат во хартиена форма со придружна документација до регионалните канцеларии на Секторот трезор кои ги внесуваат податоците во ТС. По одобрувањето и извршувањето, сите детали за трансакцијата се поставуваат во главната книга на трезорот. Иако не се води статистичка евиденција за бројот на трансакции кои се/не се усогласени со редовните постапки за плаќање и за примената на исклучоците, сепак овие исклучоци се сметаат за ниски што се поткрепува со отсуството на позначајни ревизорски односно инспекциски наоди на оваа тема.

Во потсекторот ФСО на централната власт, ФЗО врши контрола и ги одобрува сите фактури доставени од 108 здравствени институции. Раководителите на 30 подрачни единици на ФЗО се потпишуваат на позначајните контроли спроведени во подрачните единици и ги ликвидираат фактурите (на пример: издадени рецепти, број на упати). Врз основа на овие контроли, централната дирекција на ФЗО ги извршува плаќањата.

Буџетската инспекција и наодите на надворешната ревизија не документираа неусогласеност со редовните постапки за плаќање односно неовластено користење на исклучоците што доведе до оценка А за оваа димензија.

ПИ-26. Внатрешна ревизија

Овој показател ги проценува стандардите и постапките кои се применуваат во внатрешната ревизија. Опфатот на показателот е ЦВ. Обемот е во периодот на проценката во 26.1 и 26.2, последната завршена година (2020) во 26.3 и ревизорските извештаи издадени во изминатите три години (2018-2020) во 26.4.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-26. Внатрешна ревизија (M1)	Ц+
26.1. Опфат на внатрешната ревизија	А
26.2. Природа на ревизијата и применетите стандарди	Б
26.3. Спроведување на внатрешни ревизии и известување	Ц
26.4. Одговор на внатрешните ревизии	Ц

Функционално независна внатрешна ревизија (ВР) претставува обврска согласно со Законот за ЈВФК. Внатрешната ревизија е развиена како составена дел од рамката ЦОСО која ја поткрепува финансиската контрола и управување со широка надлежност за ревизија на внатрешните контроли, управување со ризиците во соодветните организации. Внатрешната ревизија е воспоставена како децентрализирана функција.

Додека централната единица за хармонизација во Министерството за финансии предлага законска и методолошка рамка, врши следење и подготвува консолидиран извештај за работењето на функцијата внатрешна ревизија во јавниот сектор, раководителите на различните единици за трошење (БК, ФСО и ЕБУ) имаат обврска да воспостават единици на внатрешна ревизија под услов дека ги исполнуваат критериумите утврдени од страна на

Министерството за финансии. Согласно Законот за ЈВФК кој беше на сила во периодот на проценката, внатрешната ревизија може да се воспостави како единица за внатрешна ревизија (најмалку двајца внатрешни ревизори), главно во зависност од просечната големина на буџетот во изминатите три години. Институциите задолжени да ја воспостават функцијата за внатрешна ревизија⁸⁶ ги вклучуваат сте министерства на БЦВ и ФСО. Другите институции имаат обврска да ја воспостават оваа функција доколку нивните просечни буџети во изминатите три години го надминале прагот од 50 милиони денари.

Сите внатрешни ревизори во јавниот сектор се обучени и сертифицирани во рамките на годишната програма одобрена од владата координирана од страна на централната единица за хармонизација. Достапните информации укажуваат дека 86 внатрешни ревизори во јавниот сектор се носители на сертификати за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор.

26.1. Опфат на внатрешната ревизија

Во рамките на оваа димензија се проценува степенот до кој владините субјекти се предмет на внатрешна ревизија.

Централната единица за координација во Министерството за финансии пријави 91 воспоставени единици за внатрешна ревизија, екипирани со повеќе од 130 внатрешни ревизори, со состојба од мај 2021 година, за сите институции од јавниот сектор на ниво на централната власт. Со исклучок на ПЦ и ЕБУ на централно ниво од вкупната бројка, постојат 13 единици за внатрешна ревизија во субјектите на БЦВ и ФСО кои опфаќаат 91,75 проценти односно 91,61 проценти од приходите и расходите на буџетот на Република Северна Македонија соодветно. Најголемите ЕБУ, како што е ЈПДП, Агенцијата за цивилно воздухопловство и Централниот регистар на РСМ исто така имаат воспоставени единици за внатрешна ревизија.

Табела 26.1: Преглед на институциите од ЦВ во воспоставена функција за внатрешна ревизија, по материјалност (денари)

Институција	2020 Расходи*	2020 Приходи**	Воспоставена ЕВР	Вработени во внатрешна ревизија
Буџетска централна власт	174.936.364	186.585.409		
1. МФ – државни функции и централа на МФ	16.790.074		Д	6
1.1 УЈП (реални расходи), вкупни даноци и придонеси администрирани од страна на УЈП	1.120.133	170.942.000	Д	3
1.1 ЦУ (реални расходи), вкупни даноци и придонеси администрирани од страна на УЈП	1.267.914		Д	3
2. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	1.243.673		Д	4
3. Министерство за труд и социјална политика	50.423.644		Д	4

⁸⁶ Како што е предвидено во рамките на Член 30 од Законот за ЈВФК.

4. Министерство за одбрана	7.209.513		Д	4
5. Министерство за внатрешни работи	10.458.090		Д	2
6. Министерство за здравство	8.796.213		Д	1
7. Министерство за правда	365.437		Д	1
8. Министерство за култура (вклучувајќи и финансирање на активности од културата)	18.760.819		Д	1
9. Министерство за надворешни работи	1.092.189		Д	2
10. Министерство за животна средина	844.216		Д	3
11. Министерство за транспорт и врски	2.693.065		Д	2
12. Министерство за образование и наука	24.841.812		Д	2
13. Министерство за локална самоуправа	181.504		Д	1
Опфат на буџетската централна власт	83,51%			2,6 (во просек)
Фондови за социјално осигурување	115.714.000			
1. Фонд за пензиско и инвалидско осигурување	77.682.638		Д	3
2. Фонд за здравствено осигурување	35.842.102		Д	4
3. Агенција за вработување	3.834.421		Д	2
Опфат на фондовите за социјално осигурување	100,00%			3 (во просек)
Просечен опфат (БЦВ и ФСО)	91,75%	91,62%		

Извор: тимот на проценката врз основа на јавно достапни податоци од МФ и ФСО.

* расходи пријавени во консолидираните заврши сметки на БЦВ и ФСО.

** видете ПИ-19 за повеќе детали за администрацијата на приходите.

Врз основа на пријавениот опфат на приходите и расходите на ЦВ со внатрешна ревизија од нешто повеќе од 90 проценти од приходите и расходите оценката за оваа димензија е А.

26.2. Природа на спроведените стандарди и ревизии

Во рамките на оваа димензија се врши проценка на природата на извршените ревизии и степенот на придржување кон професионалните стандарди.

Законските одредби пропишуваат примена на меѓународната рамка за професионална практика на институтот за внатрешни ревизори, а во соодветното упатство за внатрешна ревизија се одразени барањата на стандардите за ревизија кои се составен дел на оваа рамка. Повелбите за внатрешна ревизија, потпишани на ниво на секоја институција, дополнително ја дефинираат функцијата на внатрешната ревизија, нејзините цели, независност, надлежности и

одговорности во согласност со важечките меѓународни стандарди.⁸⁷ Внатрешните ревизори имаат обврска да се придржуваат кон пропишаниот Етички кодекс. При извршувањето на своите задолженија, внатрешните ревизори имаат законска обврска да ги интервјуираат раководителите и вработените и да направат увид во целокупната потребна документација (во согласност со прописите за класифицирани информации и лични податоци).

Во согласност со законските одредби, внатрешните ревизори може да спроведат финансиска ревизија, ревизија на усогласеност (регуларност), ревизија на системите за внатрешна контрола, ревизија на успешноста и ревизија на ИТ. Внатрешните ревизори работат според аранжмани за осигурување на точноста и целосноста на извршената анализа и консултативни аранжмани. Во 2020 година, внатрешните ревизори го истакнаа следново расчленување по видови на извршени ревизии: ревизии базирани на систем (39 ревизии или 27,5 проценти), ревизии на регуларност (56 ревизии или 39,43 проценти), финансиски ревизии (една ревизија или 0,7 проценти), комбинирани ревизии (29 ревизии или 20,4 проценти, со тоа што 14 ревизии или 9,9 проценти се ревизии за следење на препораките. Најголемиот дел на ревизиите се фокусираат на адекватноста и ефективноста на внатрешните контроли со нагласок на контролите за обезбедување на регуларноста (усогласеноста). Со оглед на тоа дека само две ревизии на успешноста биле извршени во тој период, постои забележителен недостаток на фокусирање на аспектите на вредност за вложените пари (видете исто така ПИ-8.4) каде што капацитетот на внатрешните ревизори и понатаму претставува значително ограничување.

Во исто време, потребен е понатамошен развој во смисла на постапките за осигурување на квалитетот. Тековните ниски нивоа на екипираност со персонал укажуваат на тоа дека голем број од единиците за внатрешна ревизија не се во состојба да ги исполнат барањата за осигурување на квалитет, особено во смисла на постојан надзор и последователен преглед на ревизорските документи. Од интервјуто со ДЗР произлезе дека функцијата внатрешна ревизија е нерамномерно развиена во институциите.

Со оглед на тоа дека фокусот на внатрешна ревизија е на адекватноста и на ефективноста на внатрешната контрола со ограничен досегашен напредок во спроведувањето на целосни програми за подобрување на осигурувањето на квалитетот во согласност со важечките стандарди, оценката за оваа димензија е Б.

26.3. Спроведување на внатрешни ревизии и известување

Во рамките на оваа димензија се врши проценка на конкретните докази за ефективна функција внатрешна ревизија (или следење на системите) како што е покажано со подготовката на годишните програми за ревизија и нивното спроведување вклучувајќи ја и достапноста на извештаи на внатрешната ревизија.

Со оглед на тоа дека се организациски и функционално независни и се одговорни исклучиво пред раководителот на субјектот, внатрешните ревизори планираат, извршуваат ревизии и изготвуваат извештаи за резултатите од извршените ревизии кои ги доставуваат директно до раководителот. Сегашните законски прописи предвидуваат обврска за единиците за внатрешна ревизија да развиваат стратешки и годишни планови кои исто така ги одобрува раководителот на субјектот предмет на ревизија. Плановите се развиваат за секој посебен ангажман, заедно со програми за ревизија каде што се наведени ревизорските постапки кои треба да се спроведат.

Достапните податоци за бројот на издадени извештаи од внатрешната ревизија (2020: 142, 2019: 180, 2018: 214), укажуваат на намалување на бројот на извршени ревизии. Централната единица за хармонизација истакна дека субјектите на централно ниво кои доставиле годишен извештај

⁸⁷ Сите потпишани повелби на внатрешната ревизија се поднесени во централната единица за хармонизација во Министерството за финансии.

спровеле околу 64,3 проценти од планираните ревизии во 2020 година што претставува намалување во споредба со претходните години (2020: 221/142, 2019: 221/180, 2018: 225/214).

Според законските одредби и важечките постапки за внатрешна ревизија, извештаите на внатрешната ревизија се поднесуваат до раководителот на субјектот предмет на ревизија. Централната единица за хармонизација во Министерството за финансии собира податоци за стапките на одговори на раководството на годишно ниво, преку Извештаите за извршените ревизии и активностите на внатрешната ревизија кои различните единици за внатрешна ревизија ги доставуваат до 10 мај секоја година. Поедините ревизорски извештаи му се достапни на ДЗР при спроведувањето на својот план и програмите за ревизија во одредена институција, но овие извештаи не се доставуваат автоматски до надворешниот ревизор.

Со оглед на тоа дека во 2020 година биле извршени помалку од 75 проценти од планираните внатрешни ревизии, оценката за оваа димензија е Ц.

26.4. Одговор на внатрешните ревизори

Во рамките на оваа димензија се врши проценка на степенот до кој раководството презема мерки во однос на наодите на внатрешната ревизија.

Врз основа на секој извештај на внатрешната ревизија, раководителот и вработените во субјектот предмет на ревизија се обврзани да подготват акционен план за спроведување на препораките, вклучувајќи и рокови и одговорни лица. Различните единици за внатрешна ревизија водат регистри на препораки. Информациите за состојбата на препораките се доставуваат до и се следат од страна на раководителот на институцијата и раководителот на единицата за внатрешна ревизија. Информациите доставени од единиците за внатрешна ревизија укажуваат дека раководството презема делумни активности во однос на препораките на внатрешната ревизија кои се под прагот од 75 проценти за да се квалификува како „најголем дел“ во рамките на рамката ПЕФА.

Табела 26.4. Одговор на раководството на препораките на внатрешната ревизија

	2017	2018	2019	2020
Сите субјекти на централно ниво	34,2 проценти	52 проценти	66,1 проценти	60,1 проценти

Извор: Министерство за финансии, централна единица за хармонизација

Забелешка: Сите информации се однесуваат на период за известување од 12 календарски месеци

Со оглед на тоа дека одговорот на раководството се спроведува во рок од 12 месеци по изготвувањето на извештаите кај помалку од 75 проценти од издадени препораки, оценката за оваа димензија е Ц.

СТОЛБ VI. СМЕТКОВОДСТВО И ИЗВЕСТУВАЊЕ

Што опфаќа овој столб? Дали се води точна и сигурна евиденција и дали информациите се подготвуваат и доставуваат во соодветните периоди за да се задоволат потребите за донесување на одлуки, управување и известување.

Севкупна успешност: клучни силни страни и слабости

Навременото порамнување на банкарските сметки е овозможено преку сеопфатниот опфат на ЕТС како во денари така и во странски валути. Привремените сметки се порамнуваат навреме.

ТС се користи за изготвување на периодични фискални извештаи кои обезбедуваат консолидирана слика на сите приходи расходи и реализацијата во однос на одобриениот буџет. Со оглед на тоа дека се базирани на готови пари, во извештаите се опфатени извршени плаќања, но не и ангажирани средства односно преземени обврски. Информациите за сите приходни или расходни трансакции извршени преку ТС се наведени во главната книга на трезорот во согласност со важечкиот контен план и овие информации се сметаат за прилично точни. Иако е навремено, известувањето за извршувањето на буџетот во текот на годината во голема мера е агрегирано согласно со економските и административните класификации. ВО описната анализа на извршувањето на буџетот недостасува ажурирање на проектираните приходи и расходи за преостанатиот дел од буџетската година што пак ја ограничува нивната полезност при анализирањето на буџетските трендови за во иднина. Од 2018 година, Министерството за финансии исто така објавува тримесечни извештаи за регистрираните обврски (видете ПИ-22), а транспарентноста на извршувањето на буџетот во текот на годината е подобро преку порталот отворени финансии.

Во врска со извештаите на крајот од годината, секој БК има обврска да достави сет на основни финансиски извештаи вклучувајќи биланс на успех и биланс на состојба. Посебни извештаи за приходите и расходите се изготвуваат за четирите извори на финансирање. Завршната сметка, изготвена од страна на Министерството за финансии како консолидиран извештај за извршувањето на буџетот на приходите и расходите на БЦВ за фискалната година со описен дел, се доставува до надворешната ревизија во рок од 3 месеци по крајот на годината и најчесто доаѓа во собранието заедно со ревизорското мислење во рок од 7 месеци. Иако посебните субјекти на ЦВ изготвуваат биланс на состојба секоја година, законските прописи не предвидуваат обврска за изготвување на консолидиран биланс на состојба, со што се ограничуваат можностите за согледување на целосната слика на успешноста на владата во управувањето со средствата и со обврските.

Националната законска рамка за сметководство и финансиско известување и понатаму е стабилна од последната проценка ПЕФА, со што се обезбедува доследноста и споредливоста на пријавените информации со текот на времето. Во исто време, ваквата стабилност не овозможи подобрување на финансиските објави: применетите сметководствени стандарди не се објавени во завршната сметка и нема забелешки во врска со применетите сметководствени политики.

ПИ-27. Интегритет на финансиските податоци

Во рамките на овој показател се проценува степенот до кој трезорската сметка во банка, времените сметки редовно се порамнуваат и начинот на кој воспоставените процеси го поддржуваат интегритетот на финансиските податоци. Опфатот е ЦВ, а опфатениот временски период е времето на проценката односно опфатена е претходната фискална година за 27.1-27.3.

Показател/Димензија	Оценка
ПИ-27. Интегритет на финансиски податоци (M2)	Б+
27.1. Порамнување на сметки во банка	А
27.2. Времена сметка за задржани средства	А
27.3. Времена сметка за аванси	Б
27.4. Процес за интегритет на финансиските податоци	Б

Како што се забележува во ПИ -21, сите владини сметки (во домашни и во странски валути) се чуваат во НБРСМ и се дел од сеопфатната ЕТС во Министерството за финансии и ФЗО и сочинуваат 90 проценти од приходите и расходите на ЦВ. Другите БК управуваат посебно со своите сметки, но тие не се сметаат за материјални при утврдувањето на оценката со оглед на нивниот удел во вкупните приходи и расходи на ЦВ (9,5 проценти и 6 проценти соодветно).

27.1. Порамнување на сметки во банка

Оваа димензија ја проценува редовноста на банкарското порамнување.

Секторот трезор во Министерството за финансии врши порамнување на евиденцијата на приливите и одливите во денари од главната книга на трезорот во ТС во споредба со извештаите од НБРСМ. НБРСМ исто така обезбедува извештаи за сметките во странски валути, за работењето поврзано со надворешниот долг на владата и за конкретни проекти како што е прикажано во Табела 27.1. Практиките за порамнување на сметки во ЕТС на ФЗО ја следат истата динамика (дневна основа) и се вршат детално.

Табела 27.1. Порамнување на сметките во банка на БЦВ

Категорија на сметки во банка	Опфат	Зачестеност на порамнувањето	Збирно или детално ниво	Динамика на порамнување
Сите сметки во ЕТС во денари (од сите извори за средства)	6935 активни сметки во ЕТС	Дневно	Детално	Дневно (реално време)
Сметка во странска валута за надворешниот долг на владата (приливи и одливи) на ЕТС	1	Месечно	Детално	Во рок од десет работни дена по крајот на месецот
Сметки во странска валута (отворени во НБРСМ) управувани од страна посебни буџетски корисници за проекти под нивна надлежност.		Дневно	Детално	Порамнување на дневна основа **

Извор: Тимот на проценката, врз основа на информации од МФ

* буџетските корисници можат да имаат сметки во банка само во рамките на ЕТС

** преку таканаречени огледални сметки кои ги одразуваат конкретни сметки – денарски сметки – отворени во рамките на ЕТС

Бидејќи сите сметки во банка на централната власт (90 проценти според материјалноста) се дел од ЕТС и се порамнуваат со НБРСМ на дневна основа, оценката за оваа димензија е А.

27.2 Времени сметки за задржани средства

Во рамките на оваа димензија се врши проценка на степенот до кој времените сметки за задржани средства редовно и навремено се порамнуваат. Доколку не се порамнат времените сметки за задржани средства тоа може да доведе до искривување на финансиските извештаи и да овозможи измамничко односно коруптивно однесување.

Во претходниот извештај на ПЕФА не беа идентификувани сметки класифицирани како „времени сметки за задржани средства“. Меѓутоа, секторот трезор користи „преодни“ сметки кои се користат за времено задржување на приходи и одредени исплати на расходи пред нивното распределување во конечната сметка.⁸⁸ Доколку се појават некакви прашања со идентификацијата, средствата номинално се задржуваат во преодната сметка додека не се утврдат, класифицираат и пренесат во основната буџетска сметка. Истите услови важат и за приливите и одливите кои не можат веднаш да се порамнат. „Преодните“ сметки за приходи и за расходи се порамнуваат на дневна основа и целта е да се оствари салдо нула на крајот на денот. Сите преостанати салда се нематеријални и најчесто се затвораат следниот работен ден.

Табела 27.2. Порамнување на времените сметки за задржани средства

Тип на временна сметка за задржани средства	Зачестеност на порамнувањето	Динамика на порамнувањето	Динамика за затворање
Преодни сметки за приходи (по вид на приходи)	Дневно	Дневно	Дневно. Ако не се успее, тогаш следниот работен ден
Преодни сметки за расходи			

Извор: Сектор трезор, Министерство за финансии

Преодните сметки кои ги води секторот трезор во Министерството за финансии се порамнуваат следниот ден, со што оваа димензија заслужува да добие оценка А.

27.3. Времени сметки за аванси

Во рамките на оваа димензија се проценува степенот до кој се порамнуваат времените сметки за аванси.

Аванси на физички лица (на пример за патни трошоци) се порамнуваат најмалку еднаш месечно кога ќе се утврдат информациите за внесување на дефинитивен расход во главната книга на трезорот. Авансите на изведувачите се ограничени на 10 проценти од вредноста на договорот и не се исплаќаат дополнителни аванси сè додека договорниот орган не биде задоволен дека работата еднаква на иницијалната вредност не е завршена. Позицијата во однос на секој аванс се порамнува најмалку квартално во рок од еден месец.

Достапните информации укажуваат дека се врши квартално порамнување на времените сметки за аванси што доведува до оценка Б за оваа димензија.

27.4. Процес за интегритет на финансиските податоци

Оваа димензија го проценува степенот до кој процесите го поддржуваат доставувањето на финансиски информации и се фокусира на интегритетот на податоците кој што се дефинира како точност и целосност на податоците.

⁸⁸ Кое што всушност е дефиницијата во теренските водич на ПЕФА за 2018 година која се користи за „времени сметки за задржани средства.“

Пристапот до ТС е заштитен со лозинка и ограничен на вработените во секторот трезор на Министерството за финансии и неговите подрачни канцеларии. Се води евиденција на активностите (ревизорски траги) на ниво на трансакција. Надворешните странки пристапуваат само до одредени делови на информатичките системи за трезорско работење (како што е модулот е-ангажирани средства) и тоа го прават врз основа на овластувањата за пристап доделени од страна на Министерството за финансии на корисниците со ограничени кориснички права.

Што се однесува до интегритетот на податоците, ДЗР врши ревизија на податоците во ТС на годишна основа. Сите препораки издадени во рамките на овие редовни годишни ревизии досега се целосно спроведени. Секторите за внатрешна ревизија и финансиска инспекција во Министерството за финансии имаат надлежност да спроведуваат ревизии односно да вршат инспекции на информационите системи на Министерството за финансии. Меѓутоа, не постои друг тим ниту одделение во Министерството за финансии задолжено конкретно за проверка на интегритетот на податоците.

Интегритетот на финансиските податоци се обезбедува преку ограничувањето и евидентирањето на пристапот до ТС што доведува до ревизорска трага, но сепак нема наменско одделение односно тим задолжен за проверка на интегритетот на финансиските податоци, така што оценката според критериумите на ПЕФА е Б.

ПИ-28. Буџетски извештаи во текот на годината

Со овој показател се проценува сеопфатноста, точноста и навременоста на извршувањето на буџетот. Буџетските извештаи во текот на годината треба да бидат усогласени со буџетскиот опфат и класификациите за да се овозможи следење на успешноста на буџетот и доколку е потребно, навремено преземање на корективни мерки. Проценката ги опфаќа БЦВ и обемот е 2020 година, последната завршена фискална година.

Показател/Димензија	Оценка
ПИ-28. Буџетски извештаи во текот на годината (М1)	Ц+
28.1. Опфат и споредливост на извештаите	Ц
28.2. Динамика на буџетските извештаи во текот на годината	Б
28.3. Точност на буџетските извештаи во текот на годината	Б

Во Законот за буџетите (член 53) се предвидени обврски за подготвување на месечни и полугодишни извештаи за извршување на буџетот. Во Оценката за фискална транспарентност (ОФТ) на ММФ (2018 година) се забележува дека се објавуваат екстензивна и навремени извештаи за извршувањето на буџетот во текот на годината за централните и локалните буџетски единици, на економска и административна основа, како и за трите ФСО.

Подолу е даден преглед на извештаите во текот на годината кои ги изготвува Министерството за финансии и кои се проценети во рамките на овој показател. Сите извештаи се изготвени со примена на просто сметководство и ги следат барањата на националната класификација (според проценката во ПИ-4). Сите тие ги опфаќаат приходите, расходите и финансиските операции за периодот, со тоа што основните податоците на трансакциите за приходите и за расходите се извлекуваат од ТС (видете ПИ-27) додека пак финансиските информации произлегуваат од ДМИС (видете ПИ-13).

Табела 28.1. Типови, опфат и зачестеност на извештаи за извршување на буџет во текот на годината

Извештај	Опфат	Класификација	Описна анализа	Автор	Зачестеност	Задоцнување
Месечни табели за извршување на буџетот	БЦВ, ФСО	Економска	Н	Трезор	Месечно	25-дена
Месечно извршување на буџетот по БК	БЦВ, ФСО	Административна и економска (3 цифри)	Д	Трезор	Месечно	2-месеци
Квартални табели за извршување на буџетот	ГГ	Економска	Н	Трезор	Квартално	1- месец
Краткорочни економски трендови	БЦВ, ФСО	Административна и економска (3 цифри)	Д	Макро	Месечно	2- месеци
Квартален економски извештај	БЦВ, ФСО	Административна и економска (3 цифри)	Д	Макро	Квартално	3- месеци
Полугодишен извештај за извршување на буџетот	БЦВ, ФСО	Административна и економска (3 цифри)	Д	Макро, Трезор, Долг	Полугодишно	1- месец
Квартални извештаи за локалните власти	СНГ	Административна и економска (3 цифри)	Н	Буџет, Трезор	Квартално	1- месец
Квартални статистички податоци за долг	ГГ	Во согласност со Законот за јавен долг	Д	Долг	Квартално	1- месец

Извор: ФТЕ 2018 година, прилагодено за потребите на проценката на ПЕФА за 2021 година

Освен подготвувањето на извештаите опишани погоре, на месечна основа Министерството за финансии изготвува извештаи за реализацијата на капиталните расходи од страна на БК. Исто така, од 2018 година, порталот отворени финансии овозможува следење во реално време на трансакциите извршени од страна на секторот трезор, вклучувајќи и по административна, економска и програмска класификација. Освен на ниво на трансакција, може да се извлечат збирни износи и според различни класификации. Податоците се машински читливи и ги опфаќаат минатите 10 години. Порталот е надградуван двапати и тоа: (i) за да се прошири и да ги опфаќа не само трансакциите на БК на ЦВ од прва и од втора линија туку и сите трансакции извршени од страна на секторот трезор; и (ii) да вклучува податоци за јавен долг и за сите трансакции за ЕЛВ (2020 година). Конечно, од 2018 година, Министерството за финансии објавува месечни извештаи за регистрираните обврски од ЕСПЕО (опишано во ПИ-22). Информациите во ЕСПЕО е извлечени од дополнителните евиденции за субјектите кои поднесуваат извештаи и не се екстерно проверени.

28.1. Опфат и споредливост на извештаите

Со оваа димензија се проценува степенот до кој информациите се претставени во извештаите во текот на годината и тоа на начин кој што овозможува лесна споредба со оригиналниот буџет (т.е. со ист опфат, основа на сметководство и презентација).

Опфатот и класификацијата на податоците во извештаите во текот на годината се директно споредливи со одобриениот буџет во смисла на административна и економска класификација. Информации за извршувањето според програмската класификација, се достапни за заинтересираните страни на порталот Отворени финансии. Нема извештаи во текот на годината по функционална (ЦОФОГ) класификација. Податоците по економска класификација во

месечните извештаи за извршување се збирни податоци за извршувањето на основниот буџет. Освен тоа, во паралелна група на месечни извештаи дадени е подетален преглед на приходите и на расходите по буџетски корисник и фонд за социјално осигурување согласно со троцифрената економска класификација. Расходите направени од трансферите на БК од втора линија не се детално опфатени, но се забележува дека заинтересираните странки можат да пристапат до овие податоци преку порталот отворени финансии.

Бидејќи опфатот и класификацијата на податоците во извештаите овозможува директна споредба на административно и збирно ниво на економска класификација со буџетот, без детални информации за расходите од трансферите до буџетските корисници од втор ред, оценката за оваа димензија е Ц.

28.2. Динамика на буџетските извештаи во текот на годината

Во рамките а оваа димензија се прави проценка дали извештаите во текот на годината се доставени навремено и дали со нив е доставена и анализа и коментари за извршувањето на буџетот.

Како што може да се види од табела 28.1 погоре, најажурните информации за извршувањето на буџетот се известуваат на месечно ниво, со рок од 4 недели по крајот на извештајниот период. Во најновата анкета за отворен буџет (2019 година) се забележува дека се почитуваат роковите за поднесување на извештаите. Во 2020 година не се најдени докази за постоење на системски односно континуирани застои во однос на роковите на претставувањето на извештаите во текот на годината.

Извештаите за извршување на буџетот во текот на годината се подготвуваат и објавуваат на месечно ниво, во рок од четири недели од крајот на периодот, што значи дека оваа димензија заслужува оценка Б.

28.3. Точност на буџетските извештаи во текот на годината

Во оваа димензија се проценува точноста на информациите претставени во буџетските извештаи во текот на годината, вклучувајќи и тоа дали се обезбедени информации за расходи како за фазата на ангажирање на средства така и за фазата на плаќање.

Не се пријавени материјални загрижености во однос на основните податоци за трансакции од ТС (видете ПИ-27) кои што се искористени во извештаите во текот на годината. Сите податоци во ТС се на готовинска основа и сите извештаи во текот на годината опишани во табела 28.1 содржат информации за расходите во фазата на плаќање на расходот и не се содржат информации за ангажирање на средства од страна на субјектите на БЦВ. Податоците на секторот трезор се предмет на годишна ревизија од страна на ДЗР и не се пријавени наоди во однос на точноста на овие податоци. Во периодот на проценката, податоците се експортираат од ТЗ и рачно се консолидираат за да се изготват извештаите.

Дадена е и описна анализа на извршувањето на буџетот заедно со месечните извештаи за извршување на буџетот и полугодишниот извештај за извршување на буџетот. Со оглед на тоа дека со Законот за буџети⁸⁹ е предвидена обврска за полугодно ажурирање на макроекономските показатели и проектираните приходи, ангажираните средства и расходите за буџетската година, се забележува дека во полугодишниот извештај за 2020 година не содржи ажурирани информации за макроекономски показатели ниту нови информации за

⁸⁹ Изготвени во согласност до Член 53 од Законот за буџети

проектираните приходи, ангажирани средства и расходи за преостанатиот дел од буџетската година.⁹⁰

И покрај тоа што нема проблеми со точноста на податоците и месечните описи обнови на извршувањето на буџетот, известните расходи се опфатени само во фазата на плаќање што, според критериумите на ПЕФА се квалификува за оценка Б.

ПИ-29. Годишни финансиски извештаи

Со овој показател се проценува степенот до кој годишните финансиски извештаи се целосни, навремени и усогласени со општо прифатените сметководствени принципи и стандарди. Ова е од круцијално значење за отчетноста и транспарентноста на системот за УЈФ. Со проценката се опфатени БЦВ и обемот е 2020 година, последната завршена ФГ за димензија 29.1, последниот годишен финансиски извештај поднесен за ревизија за димензија 29.2 и последните три завршени ФГ за димензија 29.3.

Показател/Димензија	Оценка
ПИ-29. Годишни финансиски извештаи (М1)	Д+
29.1. Целосност на годишните финансиски извештаи	Ц
29.2. Поднесување на извештаите на надворешна ревизија	А
29.3. Сметководствени стандарди	Д

Во согласност со Член 22 од Законот за буџетите и буџетските корисници (последни измени од 2017 година), основните финансиски извештаи на БК содржат биланс на состојба и биланс на успех. Во согласност со Член 23, основните финансиски извештаи заедно со придружните објаснувања претставуваат завршна сметка за буџетскиот корисник.

Со подзаконските акти на Министерството за финансии е дефинирана формата и содржината на основните финансиски извештаи⁹¹ и субјектите треба да бидат усогласени со подзаконските акти поврзани со контниот план.⁹² Внатрешните контроли поврзани со сметководствените и финансиските извештаи се децентрализирани на раководителот на секој субјект кој што поднесува извештаи, кој што раководител е одговорен за дизајнирањето, спроведувањето и одржувањето на контролите.

Секторот трезор на Министерството за финансии ја води главната книга на трезорот каде што се опфатени сметководствени евиденции на буџетот поврзани со приливи и одливи од буџетот во согласност со членот 14 од Законот. Системите на секторот трезор на Министерството за финансии немаат податоци за средства и за обврски. Податоците за средствата и за обврските кои што се користат за изготвување на билансите на состојба се чуваат во дополнителните книги на различните БК. Во законот се пропишани деталите поврзани со дополнителните книги кои треба да се водат за потребите сметководственото и финансиското известување (Член 8) и потребните атрибути за изворните сметководствени документи (Член 12-13).

Сегашниот закон (Член 25) предвидува обврска за Министерството за финансии да ја презентира завршната сметка во форма на консолидиран извештај за извршувањето на буџетот на приходи и расходи на БЦФ и ФЗО за фискалната година, доставен до владата до 31 мај.⁹³ Во согласност со Законот за буџетите (Член 52), извештајот се доставува до собранието во форма на предлог завршна сметка заедно со описен дел за извршување на буџетот за годината и

⁹⁰ Истите согледувања важат и во однос на полугодишниот извештај за извршување на буџетот од 2018 година согласно со проценката за анкетата за отворен буџет (2019 година)

⁹¹ Правилник за формата и за содржината на билансот на состојба и билансот на успех (последни измени 2011 година)

⁹² Правилник за контен план и правилник за содржината на посебните конта во контниот план.

⁹³ т.е. „Годишниот извештај за буџетите“ како што се нарекува во ФТЕ на ММФ (2018 година)

ревизорското мислење на ДЗР за основниот буџет.⁹⁴ Рокот за доставување на завршната сметка до собранието е до 30 јуни во тековната година за претходната фискална година. Законот не бара подготвување на консолидиран биланс на состојба на владата за периодот.

Сите БК од прв ред ги подготвуваат и објавуваат своите основни финансиски извештаи, вклучувајќи ги консолидираните извештаи на своите БК од втор ред. Извештаите за сите субјекти во БЦВ треба да се подготвуваат на годишно ниво односно до 1 март во тековната година за претходната фискална година. Уште еден месец е предвиден за консолидираните завршни сметки за различните субјекти од БЦВ од трана на БК од прв ред кои што треба да се достават до 31 март тековната година за претходната ФГ (Член 24). Основните финансиски извештаи се достапни во машински читлив формат и се доставуваат (неревидирани) до Централниот регистар. Секој БК доставува биланс на успех за четирите извори на финансирање посебно, т.е. за четирите видови на сметки кои ги користат во рамките на ЕТС (видете ПИ-21).

Примената на стандардите на ИПСАС базирани на готовина е предвидена во Законот за сметководство (Член 2, став 3), но последниот преод на Стандардот објавен во Службен весник датира од 2005 година. Според Министерството за финансии, главниот референтен извор за субјектите од БЦВ при подготовката на своите финансиски извештаи и за Министерството за финансии при подготовката на консолидираните биланси на успех на владата е националната законодавна рамка. Според Министерството за финансии, објавениот стандард се користи главно како основа за конкретните сметководствени политики и постапки кои ги спроведуваат различните субјекти при подготовката на своите финансиски извештаи.

29.1. Целосност на годишните финансиски извештаи

Со оваа димензија се проценува целосноста на финансиските извештаи.

Извештајот за извршување на консолидираниот буџет кој претставува дел од завршната сметка, се изготвува во конзистентен формат со текот на времето што овозможува директна споредба со одобриениот буџет согласно економската (3 цифри), административната, функционалната (4 цифри) и програмската (2 цифри) класификација. Претставените информации се од ТС и вклучуваат збирни и детални информации за сите извори на приходи и расходи на буџетот и различните БК (основен буџет, ОСР, заеми и донации). Во описниот дел на завршната сметка е дадено резиме на извршувањето во однос на првичниот буџет и ребалансите на буџетите, како и во однос на бројките од извршувањето со последната фискална година и бројките од готовинскиот биланс на крајот на година (табела 2). Дел од информациите за обврските се дадени во форма на обврски за тековната ФГ, вклучувајќи ги и заостанатите обврски, (табела 3, видете исто така ПИ-22) и збирни податоци за буџетираните и извршените финансиски операции (табела 3, видете исто така ПИ-13). Министерството за финансии не чува централно, податоци за средства и за обврски.

Бидејќи информациите за консолидираната завршна сметка на владата е ограничена на приходите, расходите и готовинскиот биланс за годината, оценката за димензијата е Ц.

29.2. Доставување на извештаите за надворешна ревизија

Во рамките на оваа димензија се проценува навременоста на доставувањето на порамнетите финансиски извештаи на крајот од годината за надворешна ревизија како клучен показател на ефикасноста на системот за сметководство и за финансиско известување.

Во Законот за буџети се предвидува дека завршните сметки треба да бидат доставени до собранието до 30 јуни секоја година за претходната година. Датумите на поднесување на завршната сметка за ФГ 2017 – 2019 доследно ги следеа барањата и извештаите беа доставени

⁹⁴ Составено до ревизија на регуларноста, вклучува ревизија на усогласеноста и ревизија на финансиските извештаи.

за ревизија во законски предвидените рокови во сите три изминати години. Доставувањето на извештајот за ФГ 2020 година задоцни поради КОВИД-19.

Табела 29.1. Датуми на доставување на консолидираната финансиска сметка за ревизија

Фискална година	Датум кога завршната сметка се достави за надворешна ревизија	Временски период
2017	6 март 2018 година	Во период од 3 месеци
2018	1 март 2019 година	Во период од 3 месеци
2019	3 февруари 2020 година	Во период од 3 месеци
2020	Задоцнето поради КОВИД (датумот на затворање на проценката е јуни)	По датумот на затворање

Извор: Министерство за финансии, сектор буџет

Врз основа на датумот на последната доставена завршна сметка за ревизија (ФГ 2019), оценката за оваа димензија е А.⁹⁵

29.3. Сметководствени стандарди

Оваа димензија го проценува степенот до кој финансиските извештаи се разбирливи за корисниците за кои се наменети и придонесуваат за отчетноста и транспарентноста.

Сметководствените политики применети при подготовката на завршната сметка на владата се политиките вградени во националната законска рамка, што укажува на индиректна примена на објавените ИПСАС стандарди базирани на готови пари. Општите сметководствени политики се предвидени во Законот за сметководство на буџетите и БК и Правилникот за сметководство на буџетите и БК (последни измени 2013 година), со одредени специфики содржани во Правилник за содржината на одделните сметки во сметковниот план на буџетот и во Правилник за содржината на одделните сметки во сметковниот план на буџетските корисници. Во пракса сметководствените политики не се усогласени со ИПСАС на готовинска основа.

Во ревизорското мислење на ДЗР за завршната сметка за 2019 година (најновата која што е достапна) имаше квалификации во врска со финансиските извештаи (за ФГ 2019) и во врска со усогласеноста (за ФГ 2019 година). При усогласувањето со националната рамка, ниту во консолидираната завршна сметка ниту пак во финансиските извешти на одделните БК не се наведени применетите сметководствени стандарди бидејќи пропишаните обрасци не предвидуваат нивно наведување. Нема коментари на финансиските извештаи на владата кои би содржеле коментари за влијанието на конкретните применети сметководствени политики.

Иако националната рамка обезбедува конзистентно известување, сепак сметководствените стандарди не се формално наведени и оценката за димензијата е Д.

⁹⁵ Оценката е доделена во согласност со појаснувањето 29.2:9 од водичот за ПЕФА.

СТОЛБ VII. НАДВОРЕШНА КОНТРОЛА И РЕВИЗИЈА

Што опфаќа овој столб? Дали јавните финансии се предмет на независна контрола и дали постои надворешно постапување во однос на спроведување на препораките за подобрување од страна на извршната власт.

Севкупна успешност: клучни силни страни и слабости

Надворешната ревизија и контрола во Република Северна Македонија ја вршат ДЗР и собранието. ДЗР извршува финансиски ревизии, како и ревизии на успешност и на усогласеност. Поради ограничените ресурси, ДЗР не е во можност да ги ревидира сите субјекти предвидени со закон на годишно ниво и применува принцип на ротација при изготвувањето на својот годишен план за ревизии базиран на ризик. Меѓутоа, во согласност со законските прописи, ДЗР врши ревизија на извештајот за извршување на буџетот на владата секоја година. Во овој извештај се опфатени сите приходи и расходи, но се дадени податоци за средствата и обврските кои се дел само од одделните финансиските извештаи на одделните БК и не се консолидирани. Билансите на состојба на одделните институции се предмет на посебни ревизии. ДЗР ги врши ревизиите темелно и ги доставува ревизорските извештаи во рок од 3-4 месеци по добивањето на финансиските извештаи на субјектот. Во законските прописи предвиден е ефективен систем за понатамошно постапување на ревизорските препораки од страна на ревидираните субјекти и истиот се спроведува во пракса. Функционира финансиски и организациски независна врховна институција за ревизија која што му одговара на собранието и ги има потребните права целосно да ги извршува своите уставни и законски надлежности.

Постои посебна собраниска комисија (Комисија за финансирање и буџет) задолжена за контрола на ревизорските извештаи која што ревносно ја спроведува оваа задача во рок од три месеци по добивањето на ревизорскиот извештај. Доколку се пријавени слабости, собранието дава свои коментари и дополнителни насоки на ДЗР за понатамошно постапување. Меѓутоа собранието не издава посебни препораки ниту пак врши следење на препораките на ДЗР. Седниците во врска со ревизијата би можеле да бидат посистематски и би можеле да се искористат за зајакнување на системските прашања утврдени во извештаите на ДЗР. Иако постојат седници поврзани со ревизијата на годишниот извештај за извршување буџетот на владата, кои што се транспарентни и јавни, сепак ретко се одржуваат седници поврзани со одделени ревизорски извештаи.

ПИ-30. Надворешна ревизија

Овој показател ги разгледува карактеристиките на надворешната ревизија. Опфатот за овој показател е ЦВ, додека обемот е последните три завршени години за димензиите 30.1, 30.2 и 30.3 додека димензијата 30.4 се проценува во периодот на проценката.

Показател/димензија	Оценка
ПИ-30. Надворешна ревизија (М1)	Ц+
30.1. Опфат и стандарди на ревизијата	Б
30.2. Поднесување на ревизорските извешти до законодавната власт	Ц
30.3. Следење на надворешната ревизија	А
30.4. Независност на врховната ревизорска институција	А

Надворешната ревизија на јавниот сектор во Северна Македонија е надлежност на Државниот завод за ревизија (ДЗР) кој работи согласно Законот за државната ревизија од 2010 година (измени во 2014, 2015, 2016, 2018, 2020 и 2021). Ревизорските надлежностите на ДЗР ги опфаќаат сите органи на власта, вклучувајќи ги ФСО и регулаторните агенции, сите единици на локална самоуправа (ЕЛС) и институциите кои зависат од нив, сите претпријатија во сопственост

на владата и политичките партии. Законот му дава на ДЗР соодветна оперативна независност, како и потребните овластувања за спроведување на ревизиите. Тој се финансира од годишниот буџет, но неговите расходи се предмет на посебно гласање во Собранието. Главниот државен ревизор го назначува Собранието за мандат од 9 години.

ДЗР има 183 одобрени работни места, но само 105 се пополнети. Скоро сите вработени се магистри во областа на правото односно економијата. ДЗР им обезбедува обука во рамките на институцијата и сертификација за меѓународните ревизорски стандарди утврдени од страна на Меѓународната организација на врховни ревизорски институции (ИНТОСАИ). Повеќе обуки за вработените беа организирани во 2019 година за подобрување на нивното знаење, вештини и капацитетите со помош на проекти финансирани од донатори.

Во периодот на проценката, развојот на ДЗР беше насочуван согласно Планот за стратешки развој за периодот 2018 – 2022 година кој што предвидува напори за унапредување и подобрување на спроведувањето на Меѓународните стандарди за врховни ревизорски институции (ИССАИ), зајакнување на независноста и интегритетот како предуслови постигнување на професионализам и кредибилитет при работењето, како и за постојано следење на ефектите од спроведените ревизии и степенот на исполнување на ревизорските препораки од страна на ревидираните субјекти.

Според Законот за државна ревизија, само генералниот државен ревизор (ГДР) или заменик генералниот државен ревизор (ЗГДР) можат да го предводат ДЗР. Кога мандатот на претходниот главен државен ревизор заврши во декември 2017 година, со ДЗР раководеше заменик главниот државен ревизор до крајот на неговиот мандат во октомври 2019 година. По две години Собранието назначи нов главен државен ревизор во декември 2019 година, а заменикот главен државен ревизор беше назначен во февруари 2020 година. Во периодот од 4 октомври до 12 декември 2019 година, во отсуство на главен државен ревизор односно заменик главен државен ревизор, никој формално не раководеше со ДЗР.

ДЗР има надграден систем за управување со ревизии. Ревизорите ја имаат целокупната потребна ИТ опрема и алатки за пристап до системот од далечина и за спроведување на ревизиите. Ревизорите применуваат техники за извршување на ревизија со компјутерска поддршка и софтверот ИДЕА за анализирање на финансиските податоци. ДЗР остварува партнерски однос со земји членки на ЕУ за техничка помош за подобрување на административните капацитети, ефикасноста на надворешната ревизија и за зголемување на отчетноста и транспарентноста.

30.1. Опфат на ревизијата и стандарди

Во рамките на оваа димензија се врши проценка на клучните елементи на надворешната ревизија во смисла на обем и опфат на ревизијата, како и придржувањето кон ревизорските стандарди.

ДЗР ги нема ресурсите потребни за спроведување на целосна финансиска ревизија и ревизија на усогласеност на сите субјекти предмет на ревизија секоја година и според тоа се обидува детално да опфати најголем дел од овие институции во период од неколку години. До јуни секоја година ДЗР доставува до Собранието консолидиран годишен извештај за сите активности на ДЗР во текот на претходната година. Освен тоа, ДЗР има обврска да направи годишна ревизија на извршување на основниот буџет. ФСО се ревидираат исто така на годишно ниво. ДЗР исто така врши ревизија и на примерок на ЕБУ во согласност со годишните планови на ДЗР базирани на ризик. Во согласност со важечките прирачници и основните стандарди, ревизиите се фокусираат на материјални прашања и утврдуваат системски и контролни ризици.

Финансиските извештаи за извршување на основниот буџет не вклучуваат средства и обврски и ДЗР може да ги ревидира само средствата и обврските прикажани во билансите на состојба на одделните институции. Исто така, основниот буџет вклучува приходи и расходи поврзани со сопствени извори, т.е. не вклучува финансирање од задолжување, донации итн. Нивото на приходи и на расходи од овие други извори кои не се опфатени со ревизијата на основниот буџет од страна на ДЗР се под 10 проценти од вкупните приходи и расходи на БЦВ во сите три години на периодот на проценката. ДЗР исто така изготвува годишен извештај за секој од овие три фондови за социјално осигурување. Наведените ревизорски стандарди се ИССАИ.

Опфатот на приходи и на расходи на главните субјекти на ЦВ (буџетските корисници на БЦВ и ФСО) заедно со ревизорско мислење за финансиските извештаи (финансиската ревизија) во трите години е дадена во табелата подолу.

Табела 30.1. Опфат на ревизијата на финансиските извештаи на буџетот на РСМ

Година	Финансиски извештаи за ФГ	Опфат на завршната сметка на БЦВ	Опфат на завршни сметки за ФСО
		Приходи и расходи	Приходи и расходи
2018	ФГ 2017	>90 проценти	100 проценти
2019	ФГ 2018	>90 проценти	100 проценти
2020	ФГ 2019	>90 проценти	100 проценти

Извор: ДЗР

Со оглед на тоа дека прикажаниот опфат не вклучува консолидирани информации за средствата и обврските, оценката за оваа димензија е Б.

30.2. Доставување на ревизорските извештаи до законодавната власт

Во оваа димензија се проценува навременоста на доставување на ревизорските извештаи за извршувањето на буџетот до законодавната власт, како клучен елемент при обезбедувањето на навремена отчетност на извршната власт пред законодавната власт и јавноста.

Според членот 33(1) од Законот за државната ревизија, ДЗР треба да изготви годишен извештај за спроведените ревизии и за работењето на Државниот завод за ревизија и според Член 32 (2) ДЗР треба да го достави извештајот до собранието на Република Северна Македонија на разгледување најдоцна до 30 јуни во тековната година за претходната година.

Одделните извештаи од финансиските ревизија се доставуваат до собранието и се објавуваат на интернет страницата на ДЗР (www.dzr.gov.mk) што ќе бидат одобрени. Годишната ревизија на основниот буџет се доставува до собранието во јуни секоја годна, во рок од четири месеци од добивањето на извештаите за реализација на приходите и расходите од Министерството за финансии. Во согласност со прирачникот на ПЕФА, доцнењата се земаат предвид само за годишниот извештај за извршување на буџетот, а не са другите ревизии спроведени и доставени до законодавната власт од страна на ВРИ.

Табела 30.2: Временски распоред на доставување на ревизорските извештаи до законодавната власт за завршна сметка

Фискални години	Датуми на добивање на завршната сметка од страна на ДЗР	Датуми на поднесување на завршната сметка	Месеци од добивање до поднесување
2017	23 февруари 2018	28 мај 2018	3 месеци
2018	26 февруари 2019	31 мај 2019	3 месеци
2019	27 февруари 2020	18 септември 2020 ⁹⁶	7 месеци

Поради пандемијата со вирусот Корона, претседателот на Република Северна Македонија започна со периодично прогласување на вонредни состојби во земјата со извршување на неколку одлуки. Согласно со Членот 2 од одлуката со сила на закон за примената на Законот за буџетите за време на вонредна состојба, роковите за поднесување на завршната сметка на буџетот на Република Северна Македонија и конечниот извештај на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на основниот буџет за 2019 година беа продолжени.

Оваа димензија има оценка Ц бидејќи извештајот за ФГ 2019 бил поднесен до собранието повеќе од шест месеци по крајот на фискалната година, без оглед на тоа дека поднесувањето е во согласност со одлуката за вонредна состојба.

30.3. Постапување по надворешната ревизија

Оваа димензија го оценува степенот до кој извршната власт односно ревидираниот субјект ефективно и навремено постапува по препораките и согледувањата на надворешната ревизија.

Според членот 32 од Законот за државна ревизија, законскиот застапник на субјектот предмет на ревизија е обврзан да го извести ДЗР и телото надлежно за надзор и за контрола на мерките преземени во однос на наодите и на препораките содржани во ревизорските извештаи во рок од 90 дена од денот на добивање на конечниот извештај.

Годишниот извештај за 2019 година покажува дека 70 проценти од препораките каде што рокот од 90 дена изминал биле во процес на спроведување, 16 проценти не биле спроведени поради промена на околностите односно несогласување од страна на ревидираните субјекти, додека ревидираните субјекти не дале одговор во однос на 14 проценти од препораките.

Табела 30.2: Состојба со спроведувањето на препораките

Статус на препораките	2017	2018	2019
Спроведени	479	596	352
Не спроведени	161	136	73
Не може да се спроведат	4	23	4
Статусот не може да се утврди	145	42	69
Вкупно препораки	789	799	498

Извор: Државен завод за ревизија

Статусот на препораките на ревизијата се прегледува во текот на редовните ревизии, последователните прегледи односно наменските ревизии. Во годишниот извештај за 2019 година се наведува дека ДЗР спровело 38 последователни прегледи за утврдување на статусот

⁹⁶ Поради објавувањето на предвремените парламентарни избори кои се одржаа на 15 јули 2020 година, собранието беше распуштено во периодот од 16 февруари 2020 година па сè го конституирањето на новиот состав на 4 август 2020 година. Комисијата за финансирање и буџет во собранието која што е надлежна за прегледување на завршната сметка на буџетот на РСМ и конечниот извештај на ДЗР беше формирана на 14 септември 2020 година. Конечниот извештај на ДЗР беше доставен до собранието односно до надлежната комисијата кратко време подоцна на 18 септември 2020 година.

и степенот на спроведување на препораките дадени во конечните ревизорски извештаи од 2018 и 2019 година и издало 71 извештај. ДЗР користи наменска апликација (САПРИ) за следење на статусот на ревизорските препораки од страна на ревидираните субјекти. Апликацијата не само што се користи за следење на ревизорските препораки, туку се користи и за следење на резултатите од ревизиите кои што се во тек. Базата на податоци со ревизорски препораки е достапна само за вработените во ДЗР.

Врз основа на јасните докази за навремено и ефективно постапување од страна на извршната власт, оценката за оваа димензија е А.

30.4. Независност на врховната ревизорска институција

Оваа димензија на оценува независноста на ВРИ од извршната власт. Во табелата подолу е дадени преглед на исполнетите услови за независност на ДЗР.

Табела 30.3: Преглед на исполнетите услови за независност

Елемент/услови	Исполнет (Д/Н)	Применети докази/коментари
1. ДЗР работи независно од извршната власт во однос на:		
- постапки за назначување и разрешување на раководителот на ДЗР	Д	Според Законот за државната ревизија, член 4(3), главниот државен ревизор и заменикот ги назначува и разрешува собранието на Република Македонија, Член 4(4) Мандатот на главниот државен ревизор и заменикот е девет години без право на повторен избор. Со ДЗР раководеше заменикот ГДР во 2017 и 2018 година. На 12 декември 2019 година, собраниската комисија за избори и назначување на НА го избра новиот ГДР во согласност со законите и регулативите.
- планирање на ревизорските ангажмани	Д	Годишната програма на ревизии се подготвува независно и се одобрува од страна на ДЗР и се објавува на веб страницата на ДЗР.
- аранжмани на објавување на извештаи	Д	Сите ревизорски извештаи се објавуваат веднаш по завршувањето на ревизијата и се достапни од интернет страницата на ДЗР.
- одобрување и извршување на буџетот на ДЗР.	Д	Буџетот го предлага ДЗР и го одобрува НА. Во 2019 година, беше предложен буџет од 99.757.000 денари, а беа одобрени 86.633.000 денари (86%) и расходите беа 85.960.000 денари (99%).
2. Оваа независност е осигурена со закон.	Д	Устав, Закон за државната ревизија
3. ДЗР има неограничен и навремен пристап со сите евиденции, документации и информации за сите ревидирани субјекти.	Д	Според Членот 25(1) од Законот за државната ревизија, при вршење на државната ревизија овластениот државен ревизор и државниот ревизор имаат слободен пристап во службените простории и имотот на субјектот на ревизија, право на увид во книгите, обрасците и другата документација, електронските податоци и информациите системи, како и право да бараат објаснувања од претставниците на субјектот на ревизија за сите прашања кои се од значење за вршење на ревизијата.

Извор: Тим за проценка на ПЕФА

Врз основа на исполнетите услови со кои се осигурува дека ДЗР работи независно од извршната власт, оценката за оваа димензија е А.

ПИ-31. Контрола на ревизорските извештаи од страна на законодавната власт

Овој показател се фокусира на законодавна контрола на ревидираните финансиски извештаи на централната власт, вклучувајќи ги и институционалните единици, доколку (i) имаат обврска со закон да доставуваат ревизорски извештаи до законодавната власт или (ii) нивната матична институција треба да одговара на прашања и да презема мерки во нивно име. Опфатот е ЦВ е обемот ги вклучува последните три завршени фискални години.

Показател/Вода	Оценка
ПИ-31. Законодавна контрола на ревизорските извештаи (M2)	Ц+
31.1. Време на контролата на ревизорските извештаи	А
31.2. Седници за ревизорските наоди	Д
31.3. Препораки за ревизијата од страна на законодавната власт	Д
30.4. Транспарентност на законодавната контрола на ревизорските извештаи	А

Во 2019 година, како дел од твининг проект, беа спроведени активности за зајакнување на соработката помеѓу ДЗР и Собранието. Дел од овој твининг проект беа препораки за развој на квалитетни собраниски дискусии за ревизорските извештаи, проценка на потребите за подигање на свеста на пратениците во Собранието за ревизорски извештаи, стажирање и студиски посети. Како резултат, во мај 2021 беше потпиша меморандум за разбирање помеѓу ДЗР и Собранието за прегледување на ревизорските извештаи и изготвување на заеднички акциски планови. Стратешкиот план 2021 – 2023 година за Собранието предвидува „зајакнување на надзорната улога на Собранието и градење на капацитет на вработените во комисијата за финансирање и буџет“ како една од своите цели.

31.1. Време на контролата на ревизорските извештаи

Со оваа димензија се врши проценка на навременоста на контролата од страна на законодавната власт, што претставува клучен фактор во однос на ефективноста на функцијата за отчетност.

Во согласност со Членот 52 од Законот за буџетите, владата има обврска да го достави до Собранието годишниот извештај за извршување на буџетот (т.е. завршната сметка) заедно со ревизорскиот извештај за основниот буџет за дискусија и усвојување до 30 јуни. Што се однесува до другите ревизорски извештаи изготвени од страна на ДЗР, не е предвидена законска обврска за Собранието да разгледува било какви извештаи освен консолидираниот годишен извештај за ревизиите и за работењето на ДЗР претходната година. Според годишниот извештај за 2019 година на ДЗР, до Собранието биле доставени 90 ревизорски извештаи, но овие извештаи не биле дополнително прегледани.

Ревизорските извештаи биле доставени од страна на ДЗР до Собранието до 30 јуни во 2018 и 2019 година и до октомври во 2020 година. За сите три години, ревизорскиот извештај беше предмет на дискусија за време помало од 3 месеци. Записникот од прегледот и состанокот за усвојување се достапни на веб страницата на Собранието.

Табела 31.1: Време на контролата на ревизорскиот извештај

Фискални години	Датуми на добивање на ревизорскиот извештај на завршната сметка	Датуми за почеток на разгледувањето на ревизорските извештаи на пленарна седница	Времетраење на дискусија од добивањето	Време на разгледување од крајот на периодот
2017	19 јуни 2018	Прегледан во јули 2018 година	Под 3 месеци	8 месеци
2018	25 јуни 2019	Прегледан во јули 2019 година	Под 3 месеци	7 месеци
2019	13 октомври 2020*	Прегледан на 26 јануари 2021 година	Под 3 месеци	13 месеци

Извор: ДЗР и собрание

* видете објаснување во рамките на ПИ-30

Имајќи предвид дека прегледите на ревизорските извештаи за завршната сметка од страна на собранието беа завршени за помалку од 3 месеци по добивањето на извештаите, оценката за оваа димензија е А.

31.2 Седници за ревизорските наоди

Оваа димензија го оценува степенот до кој се одржуваат седници за клучните наоди на ВРИ.

Како што беше дискутирано во димензија 31.1, не постои законска обврска за собранието да ги разгледува ревизорските извештаи за одделни БК. Собранието не спроведе детални состаноци со ревидираните субјекти предмет на критики во периодот 2017-2019 година. Бројот на ревизии поднесен до собранието е 89 во 2017 година, 117 во 2018 година и 90 во 2019 година.

Може да се забележи дека се одржани седници во однос на годишниот извештај на ДЗР (како што е оценето во ПИ-31.4). Со оглед на тоа дека во годишниот извештај на ДЗР се дадени активностите на ДЗР во текот на годината, не може да се каже дека некој одделен субјект е предмет на седници.

Бидејќи само годишниот извештај на ДЗР е предмет на седница, а нема седници на собранието во врска со одделни ревизорски извештаи, оценката за оваа димензија е Д.

31.3. Препораки за ревизијата од страна на законодавната власт

Оваа димензија го проценува степенот до кој законодавната власт издава препораки и го следи нивното спроведување.

За време на прегледот на годишниот извештај се дискутира за наодите од годишниот извештај. Доколку се пријавени одредени слабости, собранието дава коментари и дополнителни насоки до ДЗР за понатамошно постапување. Меѓутоа собранието не издава посебни препораки, ниту пак го следи спроведувањето на препораките на ДЗР.

Со оглед на тоа дека не се исполнети условите во смисла на давање на препораки и соодветно проследување за сите три години опфатени со примерокот, оценката за оваа димензија е Д.

31.4. Транспарентност на законодавната контрола на ревизорските извештаи

Во оваа димензија се прави проценка на транспарентноста на функцијата контрола во смисла на пристап на јавноста.

Сите седници на комисијата во врска со годишниот извештај на ДЗР се емитуваат во живо на ТВ. Постапките се документирани и записниците од состаноците се достапни на веб страницата на собранието.

Со оглед на тоа дека сите седници се јавно достапни, оценката за оваа димензија е А

3. СЕВКУПНА АНАЛИЗА НА СИСТЕМИТЕ ЗА УЈФ

3.1. СИЛНИ СТРАНИ И СЛАБОСТИ НА УЈФ

Збирна фискална дисциплина

Збирната фискална дисциплина има за цел усогласување на нивоата на расходи и на приходи без притоа да се создадат значителни фискални дефицити кои би можеле да ја загорат фискалната одржливост, како и управување во рамките на расположливиот фискален простор.

Фискалната стратегија се подготвува врз основа на макроекономските и фискалните проекции. Сепак проекциите на каматните стапки не се откриваат изречно и нема независен преглед на проекциите. Независниот преглед на проекциите е опфатен во новиот нацрт системски закон за буџети. Во Фискалната стратегија се дадени проекции и цели за буџетот и двете надворешни години како основа за среднорочниот и годишниот буџет. Меѓутоа, отстапувањата од првичните проекции дадени во фискалната стратегија за претходната година не се објаснети и објавени, ниту пак е дадено објаснување за отстапувањата од проекциите, што потенцијално ја подрива фискалната дисциплина. Воведувањето на фискалното правило, фискалниот совет и придружните промени за поддршка на фискалното известување, како што е предложено во системскиот закон за буџети, би требало значително да придонесе за подобрената фискална дисциплина.

Во врска со управување со расходите, извршувањето на буџетот добро се одвива што придонесува за севкупна фискална дисциплина. Разликите помеѓу извршениот буџет и одобрените буџет на страната на расходите се мали го умерени и достигнуваат до осум проценти во периодот на проценката, што овозможува адекватна контрола и управување со буџетот и придонесува за фискалната дисциплина. Има цврсти контроли вградени во системот за извршување на буџетот во фазата на плаќање, што овозможува трошење од страна на буџетските корисници само во рамките на одобрените доделени средства. Меѓутоа не постои воспоставен механизам за спречување на буџетските корисници да не преземаат обврски по пат на склучување договори, кои што обврски би можеле да ги надминат годишните и среднорочните доделени средства и проценки. Контролата на преземените обврски е децентрализирана на ниво на одделни буџетски корисници и се потпира на нивните сопствени системи за финансиско управување и контрола, кои сè уште не се доволно развиени и оттука се подложни на недисциплина и преземање на обврски кои ги надминуваат доделените средства со буџетот.

Фискалните информации се транспарентни и јавно достапни и сите релевантни буџетски класификации се воспоставени, што би требало да обезбеди опкружување за известување за отчетност при користењето на средствата и соодветно следење на буџетот, иако не сите класификации се користат при подготвувањето на извештаите во текот на годината и на крајот на годината. Буџетската документација не е доволно сеопфатна, бидејќи не вклучува работи како што се буџетот за тековната година, збирни буџетски податоци за приходи и за расходи, макроекономски претпоставки, сеопфатни информации за финансиските средства, влијанија врз буџетот на нови предлог политики и проценка на фискалните ризици и даночните расходи. Постои значаен обем на владини операции кои се надвор од финансиските извештаи што повторно ја подрива фискалната дисциплина. Трансферите кон пониските нивоа на власта се транспарентни, правични и усогласени со систем базиран на правила.

Степенот до кој управувањето со приходите придонесува за фискалната дисциплина е различен. Иако постојат сеопфатни и ажурни информации за приходните права и обврски, сепак управувањето со приходните ризици, ревизиите и испитувањето на и нивото на даночни заостанати обврски заостануваат и бележат слабо ниво на успешност. Што се однесува до сметководствената евиденција на приходите, навременоста на информациите и трансферите поврзани со наплатата на приходите

се соодветни, додека пак порамнувањето на утврдените даноци би можело да се подобри. Отстапувањата на извршените во однос на буџетираните приходи достигна ниво од умерени седум проценти во 2018 и 2019 година, во позначајни отстапувања од 16 проценти во 2020 година како последица од пандемијата.

Среднорочните перспективи во буџетирањето придонесуваат помалку за севкупната фискална дисциплина во споредба годишното буџетско планирање и извршување. Иако буџетската документација содржи проценки и плафони за расходите за две години по буџетската година, сепак не се дадени анализи на отстапувањата од таквите проценки и плафони во следниот буџетски циклус и соодветни објаснувања, со што среднорочните цели и понатаму се флексибилни.

Следењето на фискалните ризици е на прилично основно ниво и има потреба за дополнителен развој за да се придонесе за подобро управување со расходите, а со тоа и кон подобра фискална дисциплина. Отсуството на целосно функционален систем за следење и управување со фискалните ризици може да доведе до дополнителни непланирани барања за буџетски расходи што претставува ризик за ефикасно фискално управување.

Конечно, не постои ефективен систем за управување со јавни инвестиции, што може да доведе до избирање на проекти кои се соочуваат со застои во спроведувањето и ќе доведе до недоволно трошење на капиталниот буџет или пак проекти кои се слабо буџетирани и се соочуваат со преголеми трошоци.

Стратешка распределба на ресурсите

Распределбата на ресурсите во согласност со стратешките приоритети придонесува кон максимизирање на влијанието на јавните трошења во насока на ефикасен јавен сектор и економски раст.

Секторските стратегии и среднорочните планови се усвојуваат во најголем дел од министерствата и за нив се прави соодветна проценка на трошоците. Постои видлива поврзаност помеѓу овие документи и распределбата на буџетот што овозможува спроведување на стратешките и среднорочните приоритети, што пак позитивно придонесува за стратешката распределба на ресурсите. Буџетските корисници имаат обврска да подготват тригодишни стратешки планови и да ги одразат своите стратешки приоритети во буџетот преку формулирање на програми и потпрограми, како и соодветни цели и очекувани резултати. Буџетскиот циркулар бара стратешкиот план, со квантифицирани програми, активности, цели и приоритети да биде составен дел од буџетското барање.

Во однос на овие барања, управувањето со успешноста и мерењето на резултатите се на основно ниво, што го попречува буџетирањето врз основа на успешноста и максимизирањето на позитивното долгорочно влијание. Ова главно се должи на тоа дека програмското буџетирање сè уште не е формално воведено, иако одредени елементи веќе се применуваат. Буџетските корисници обезбедуваат информации за програмите и за очекуваната успешност, но сепак не постои утврден систем за мерење на постигнатите резултати во однос на планот и квалитетот на обезбедените информации не е сигурен. Стратешките и годишните планови содржат информации за програмските цели, трошоци, очекувани резултати и показатели на успешност. Во смисла на следење на спроведувањето, буџетските корисници подготвуваат полугодишни и годишни извештаи за спроведувањето на програмите и остварениот напредок во насока на постигнување на целите. Сепак, овие информации не се прикажани на начин кој што би овозможил споредба на постигнатите резултати со показателите на успешноста утврдени во плановите.

Релативно веродостоен годишен буџет овозможува сигурно планирање ма стратешките распределби за расходи, како и доволни нивоа на приходи, иако акумулирањето на даночни

заостанати обврски може да претставува ризик и треба да се следи. Релативно високите отстапувања кај составот на расходите може да претставува ризик од прераспределување на средствата од стратешки кон ад хок приоритети.

Точното известување на приходите и расходите преку извештаи во текот на годината односно годишни извештаи обезбедува сигурни информации за извршувањето на стратешки важните активности, иако не дава информации за програмите односно успешноста. Иако се обезбедуваат извештаи за приливи и за плаќања, сепак нема консолидиран биланс на состојба на владата, што го попречува стратешкото управување со јавните финансии. Управувањето со набавките е оценето на повисоко ниво што оди во прилог на извршувањето на стратешки распределените средства. Контролите на платите се соодветни, што овозможува управување со трошоците за платите во рамките на распределените износи и заштита на средствата наменети за стратешки активности.

Слабиот систем за управување со јавните инвестиции негативно влијае на стратешката распределба на ресурсите, со оглед на тоа дека избирањето на квалитетни капитални проекти е од суштинско значење за одржлив рамномерен економски раст. Со оглед на долгорочните изгледи за остварување на стратешките цели, недоволно развиената среднорочна буџетска рамка е неповолна за соодветно стратешко планирање на активностите. Освен тоа, немањето на ефективен систем за управување со фискалните ризици може да доведе до непланирани расходи врз основа на материјализираните фискални ризици, што неизбежно ќе го стесни фискалниот простор за стратешки распределби.

Ефикасно извршување на услугите

Начинот на кој што средствата за извршување на услугите се подредуваат по приоритет, се буџетираат, се трошат и се оценуваат претставува клучен фактор на успешноста на ефикасното извршување на јавните услуги кои власите ги обезбедуваат за граѓаните и општеството.

Релативно веродостоен годишен буџет овозможува спроведување на расходите за извршување на услугите, иако разликите во составот на расходите може да претставуваат ризик од прераспределување на распределените средства за вршење на услугите во други категории на расходи. Иако информациите за наплатата на приходите се навремени и точни, сепак акумулирањето на заостанати даночни обврски претставува ризик од недоволни нивоа на приходи за извршување на програмите за вршење на услуги.

Транспарентни фискални информации и сигурни извештаи за извршување на буџетот овозможуваат соодветно следење на финансиските аспекти на трошењето на програмите за извршување на услугите. Предвидливоста на достапните ресурси и пари во текот на годината и практиките за управување со ликвидноста овозможуваат навремено извршување од страна на одделенијата за спроведување на услугите во согласност со годишните планови. Солидниот систем за извршувањето на буџет и контролите овозможуваат буџетските распределби наменети за извршување на услугите да бидат извршени согласно утврдениот ред. Сигурното пријавување на заостанатите обврски и релативно ниските нивоа на обем заостанати обврски осигуруваат дека распределените средства за извршување на услугите нема да бидат предмет на ад хок прераспределби за да се подмират неплатени обврски од претходни години

Слабото програмско буџетирање и управувањето со успешноста оневозможуваат спроведување на значајна анализа на ефикасноста на извршувањето на услугите. Соодветно мерење на постигнатите резултати, клучните показатели на успешноста, резултатите и исходите за секоја буџетска програма би било многу корисно за подобрување на ефикасноста на извршувањето на услугите на среден до долг рок. Ваквите информации за и анализа на успешноста би овозможила преземање на корективни мерки за идните буџетски циклуси и би обезбедила драгоцен информации за понатамошни подобрувања. Иако буџетските корисници даваат

информации за програмите, целите и показателите на успешност, сепак нема воспоставени системи за мерење на остварените резултати во споредба со планот.

Немањето на ефективни системи за управување со јавни инвестиции и јавни средства може да биде многу неповолно за обезбедувањето на адекватна инфраструктура за различните сектори за услуги како што се здравство, образование, транспорт, електрична енергија и водоснабдување.

Доброто функционирање на надворешната ревизија на ДЗР и собраниската контрола обезбедуваат дополнителна контрола на расходите поврзани со извршување на услугите, но сепак не сите субјекти се ревидираат секоја година. Постепениот развој на функцијата внатрешна ревизија може да придонесе за подобрување на системите и управување во одделенијата за извршување на услуги. Транспарентните, правичните трансфери базирани на правила од централната власт на пониските нивоа на власт исто така придонесуваат за ефикасно извршување на услугите на локално ниво.

3.2. ЕФЕКТИВНОСТ НА РАМКАТА ЗА ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА

Ефективноста на рамката за внатрешна контрола во Северна Македонија претставува мешана слика врз основа на наодите на ПЕФА со одредени подобрувања во централизираните основни процеси на УЈФ. Иако внатрешните контроли во одредени централизирани функции на УЈФ се подобрени (видете го делот за промените на успешноста, подолу), сепак помала е успешноста при преточувањето на концептот на децентрализирана отчетност на раководството во пракса во институциите од јавниот сектор. Во извештајот на ЕК за напредок за 2021 година Северна Македонија е претставена како „умерено подготвена“ во областа на финансиска контрола (што опфаќа внатрешна контрола, надворешна ревизија и заштита на финансиските интереси на ЕУ) со ограничен напредок во подобрувањето на внатрешните контроли на годишно ниво. Информациите за напредокот во однос на зајакнувањето на внатрешните контроли во организациите во јавниот сектор е накратко наведен во Анекс 2 и е подетално анализиран во извештаите на Министерството за финансии и развојните партнери.⁹⁷

Во смисла на опкружувањето на полето на контрола, воспоставени се основните елементи за ефективност на внатрешната контрола. Интегритетот на државната служба е кодифициран во етичкиот кодекс за државната служба. При подготовките за воспоставувањето на Академијата за јавни финансии, централната единица за хармонизација на Министерството за финансии е главното место за обука во полето на финансиско управување и контрола (т.е. внатрешна контрола). Во рамките на реформите на јавната администрација се реформираат и политиките и практиките за човечки ресурси.

Практиките за управување со ризици за поддршка на донесувањето на одлуките би можеле да се зајакнат. Иако е воспоставена методологија со најдобри практики за управување со ризиците и формално голем дел од организациите на ЦВ имаат регистри на ризици, сепак ревизорските наоди укажуваат на тоа дека одреден број на ризици се материјализирале во слабости (видете ги на пример ревизорските наоди за ХРМИС, евидентирање на и управување со средства и други хоризонтални теми) што доведе до пропуштени можности за подобро управување со јавните финансии. Димензиите кои се однесуваат на утврдувањето и проценката на ризиците во хоризонталните процеси на УЈФ, проценети во делот 3 на извештајот на ПЕФА, имаат добри оценки за Стратегија за управување со долг (А во 13.3), Макрофискална анализа на чувствителност (А во 14.3) и Проекции и следење на паричните текови (А во 21.2). За разлика

⁹⁷ Информации за ова можат да се најдат и во годишниот извештај ЈВФК и Извештајот за проценка на принципите на јавната администрација на ОЕЦД СИГМА од 2021 година.

од тоа, постои простор за подобрување во Економска анализа и инвестициски предлози (Ц во 11.1), Управување со приходните ризици (Ц во 19.2) и Централен надзор на ЈП и ЕЛС (и двете Ц).

Контролните активности во хоризонталните процеси на УЈФ се извршени и регулирани. Ова се однесува на постапките за одобрување, како што се проценети за основните процеси за плаќање во ПИ-25, чии оценки беа во повисокиот опсег на оценки во ПЕФА. За субјектите на БЦВ и ФЗО, разграничувањето на должностите (В во 25.1) е операционализирано во системот за извршување на буџет и е поддржано преку интерни акти во други процеси. Клучните контроли, вклучувајќи пристап до ресурси и евиденции (Процеси за интегритет на финансиски податоци, Б во ПИ-27.4), проверки (Ефективност на контролата над податоците кои се користат за проверка на плаќањето на плати, Б во ПИ-23.3) и порамнувања (практики за порамнувања на сметки во банка, А во ПИ -27.1) се извршуваат во согласност со регулативите.

Компонентата на рамката за внатрешна контрола поврзана со информации и комуникација е успешна, но сепак постои простор за подобрување во буџетската документација. Во процесите управувани од Министерството за финансии, пристапот до фискални информации беше оценет како добар (А во ПИ-9) додека суштината на буџетската документација (Д во ПИ-5) би можела да се подобри. Точноста на буџетските извештаи во текот на годината е оценета со Б во ПИ-28.3. Динамиката на буџетските извештаи во текот на годината (Б во ПИ-28.2) и навременоста на поднесувањето на завршната сметка на надворешна ревизија (А во ПИ29.2) добија високи оценки. Нефинансиското известување, т.е. известувањето за постигнатите резултати и исходи доби оценка за основно ниво на успешност (Ц во 8.2).

Успешноста на рамката за внатрешна контрола во тековните активности за следење спроведени од страна на Министерството за финансии и високот раководство на институциите е повторно мешана. Со исклучок на следењето на јавните претпријатија (Д во ПИ-10.1), следењето на ресурсите добиени од страна на одделенијата за извршување на услуги (Ц во ПИ-8.3), следењето на СНГ (Ц во ПИ-10.2) и следењето на инвестициите (Ц во ПИ-11.4) добија оценка доволна за основното ниво на успешност. Следењето на расходите за заостанати обврски (Б во ПИ-22.2) и следењето на набавките (А во 24.1) добија оценки во повисокиот опсег на одредници за успешност на ПЕФА. Бидејќи ефективното следење исто така подразбира и постапување по препораките на ревизијата, постои простор за подобрување на одговорот на препораките на внатрешната ревизија (Ц во ПИ-26.4).

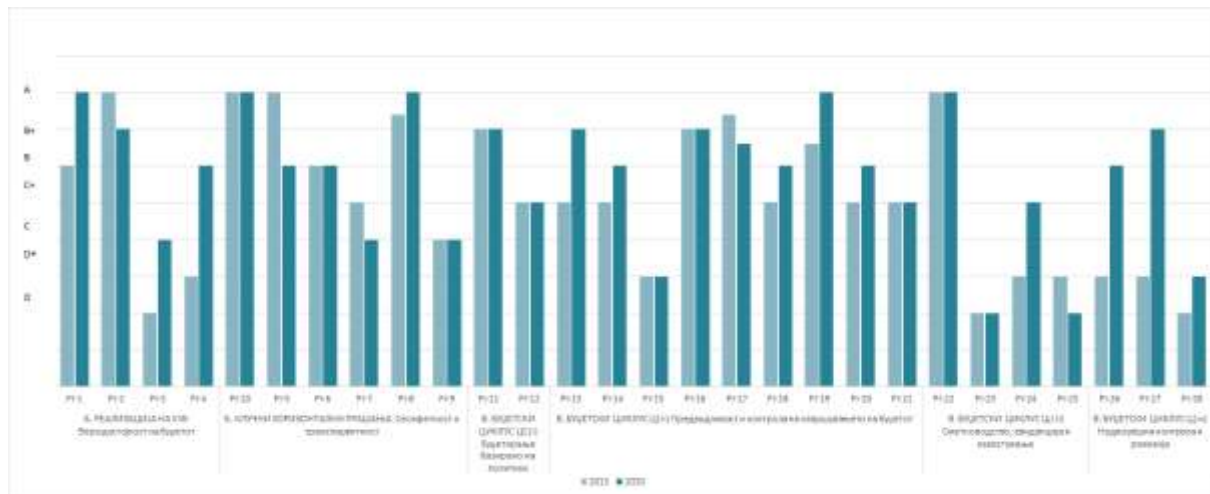
3.3. ПРОМЕНИ ВО ОДНОС НА УСПЕШНОСТА ОД ПРОЦЕНКАТА ВО 2015 ГОДИНА

Во извештајот на ПЕФА се документирани и анализирани промените во однос на успешноста споредено со проценката од 2016 година. Имајќи предвиде дека проценката во 2015 година беше спроведена во согласност со рамката на ПЕФА од 2011 година, а сегашната проценка ја користи рамката на ПЕФА од 2016 година, анализата на промените во однос на успешноста беше направена во согласност со насоките на секретаријатот на ПЕФА: со проценување на доказите собрани за оценките во 2020 година во однос на барањата на рамката на ПЕФА за 2011 година. Деталните оценки за димензијата и показателот согласно со рамката од 2011 година се дадени во Анекс 4.

Успешноста на УЈФ бележи севкупно подобрување во споредба со 2015 година. Од вкупно 28 показатели на успешност повторно проценети согласно со рамката од 2011 година, 11 показатели ги задржаа истите оценки, 11 показатели забележаа подобрување на оценката (најмногу поради подобрената успешност), а само шест показатели добија полоши оценки (два поради поинакво толкување на доказите во однос на критериумите за оценување). До 11 показатели кои ја задржаа истата оценка како и во 2015 година, три добија оценка А, два добија оценка Б/Б+, четири добија оценка Ц/Ц+ и два показатели добија оценка Д/Д+. Реформите исто

така доведоа до комбинација на скромни подобрувања на узводните и низводните практики за УЈФ. Клучните промени помеѓу оценките на ПЕФА во 2015 и 2020 година накратко се опишани подолу.

Графикон 2. Следење на промените на успешноста (2015 наспроти 2020 година)



Главните подобрувања на успешноста и оценките помеѓу двете последователни проценки на ПЕФА се поврзани со следниве работи:

- Следење на заостанати обврски поврзани со расходи: системот ЕСПЕО овозможува месечно известување на обемот и на структурата на заостанатите обврски. Обемот на заостанатите обврски за БЦВ, со исклучок на заостанатите обврски кон други институции на јавниот сектор, се на ниско ниво, но одредени институции сè уште не пријавуваат во системот.
- Проценка на аспекти на даночната управа: транспарентноста и пристапот до даночните обврски се подобри, како и ефективноста на казните ефектуирани преку законски промени. Сепак, управувањето со даночните заостанати обврски и понатаму останува проблем и не се забележува подобрување.
- Јавни набавки: Законот за јавни набавки од 2019 година е усогласен со соодветните директиви на ЕУ и сегашниот систем ги исполнува сите шест наведени услови во рамките на методологијата на ПЕФА од 2011 година. Освен тоа, новата платформа за јавни набавки (ЕЈН) сега вклучува планови за набавки на договорните органи.
- Усогласеност со правилата за обработка и евидентирање на трансакциите: Ниското ниво на пријавените заостанати обврски на БЦВ го поткрепуваат заклучокот дека усогласеноста е релативно висока. Во рамките на буџетските корисници постигнат е ограничен напредок во зајакнувањето на внатрешните контроли и отчетноста на раководството.
- Известување во текот на годината: Транспарентноста постепено се зголемува. Порталот отворени финансии сега обезбедува увид во реално време во трансакциите извршени од страна на трезорот.
- Надворешна ревизија: Субјектите на ЦВ кои претставуваат најмалку 75 проценти од вкупните расходи се ревидираат годишно, опфаќајќи ги најмалку приходите и расходите. Спроведените ревизии општо се придржуваат кон ревизорските стандарди, со фокус на значителни и системски прашања.
- Законодавна контрола на предлог буџетот: Со прегледот на предлог буџетот од страна на собранието сега се опфатени фискалните политики, среднорочната фискална рамка и среднорочните приоритети, како и детали за расходите и за приходите.

Оценките за показателите за контрола на платите се подобри само номинално, бидејќи практиките, во најголема мера не се променети во споредба со 2015 година, но ДЗР постепено врши ревизија во сè повеќе субјекти, вклучувајќи и ревизија на платите. Подобрување во законодавната контрола на ревизорскиот извештај беше забележано врз основа на повторно толкување на достапните докази. Другите вообичаени практики (димензии) за двата показатели и понатаму се непроменети во споредба со 2015 година.

Намалувањето на успешноста и на оценките е ограничено и делумно се должи на последиците од пандемијата и повторното оценување на успешноста во однос на критериумите на ПЕФА. Оценката е намалена во смисла на успешноста во однос на степенот на променливост на составот на расходите во текот на изминатите три години, како и во однос на сеопфатноста на информациите содржани во буџетската документација (за сметка на поголем удел на директно управувани ЕУ средства). Оценките номинално се влошени во однос на буџетските класификации и насоките за подготвување на буџетските поднесоци. Оценките исто така се номинално влошени во однос на показателот за управување со долгот, како резултат на повторната проценка на достапните докази во однос на критериумите на ПЕФА, додека пак основната успешност и понатаму е стабилна и дури и подобрена во одредени аспекти. Во однос на годишните финансиски извештаи, промената на димензијата за навременост беше предизвикана поради нарушувањата поврзани со КОВИД, додека пак димензијата за стандардите за сметководство доби пониска оценка поради повторното толкување на достапните докази и покрај тоа што успешноста не се промени.

И покрај позитивните севкупни трендови, постои простор за дополнително подобрување на процесите за УЈФ за да се обезбеди интегритет на фискалните агрегати. Севкупната нагорна тенденција на промените на успешноста не секогаш се преточува во посигурна буџетска реализација. Веродостојноста на буџетот е одржана во смисла на транспарентен систем за прераспределби и меѓувладини фискални трансфери базиран на правила, како и солиден систем на контроли на плаќањата. Умерен напредок е остварен во смисла на управувањето со фискалните ризици, особено подобреното известување на заостанатите обврски и општинскиот долг и сега се воспоставени механизми за проценка на изложеноста на ризици поврзана со гаранциите, но дури и со овие подобрувања сепак најголем дел од практиките ги исполнуваат само најосновните одредници согласно со рамката на ПЕФА за 2011 година. Без консолидиран преглед на фискалните ризици, помалку е веројатно дека може да се предвиди и управува нивното влијание врз збирната дисциплина. И понатаму опстојува голем недостаток на информации во однос на ефикасноста на фискалните политики, имајќи предвид дека во буџетската документација не се објаснети промените помеѓу различните верзии на фискалните предвидувања. Сепак, проширувањето на обемот на собраниската контрола над среднорочните приоритети обезбедува подобар фискален преглед и можност за рано согледување на проблемите. Спојувањето на овие придобивки со поефективен надзор на ревизорските извештаи (седници и дополнителни препораки ако има потреба) би го ставило собранието во подобра положба да ја повика извршната власт на одговорност.

Основата за стратешката распределба на ресурсите и понатаму останува во голема мера непроменета. Планирањето се фокусира на тригодишни работни планови на министерствата, а не на секторски стратегии. Одредени инвестициски одлуки можат да се поврзани со стратегиите, но севкупната поврзаност помеѓу инвестициските буџети и идните проценки на расходите е на основно ниво. Повеќе информации се достапни за успешноста на програмите на властите, вклучувајќи ги и ревизиите на ДЗР, но останува да се види како сето тоа ќе влијае врз одлуките за распределба на средствата.

Промените на успешноста одат во прилог на подобрена ефикасност во извршувањето на услугите, но сепак не постојат многу информации кои би ги поткрепиле ваквите подобрувања. Редовните ослободувања на при за трошење значи дека има средства на располагање за

поддршка на извршувањето на услугите. Исто така, унапредувањето на транспарентноста и конкурентноста на системот на набавки помогнаа во насока на спречување на протекувања на ресурсите наменети за извршување на услугите. Иако севкупната транспарентност на финансиските инструменти е подобрена, сепак би можеле да се постигнат и дополнителни подобрувања преку ставање на достап повеќе информации за ресурсите кои ги добиваат одделенијата за извршување на услуги (одредени подобрувања се забележани во здравствениот сектор). Зголемениот број и опфат на ревизиите на успешност извршени од страна на ДЗР отвара нови согледувања за ефикасноста и ефективноста на владините програми.

Анекс 1: 2021 Резиме на показателот на успешност

Северна Македонија		Тековна проценка		
2021				
Столб	Показател/Димензија	Оценка	Опис на исполнетите услови	
Сигурност на буџетот	PI-1	Остварување на збирните расходи	Б	Бидејќи варијациите во две од трите години опфатени со проценката се помеѓу 90 и 110 проценти.
	PI-2	Остварување на составот на расходите	Д+	Начин на оценување M1 (WL).
		(i) Остварување на составот на расходите по функција	Б	Бидејќи варијациите во составот на расходите беа помалку од 10 проценти во две од изминатите три години. Реализацијата во 2020 година имаше големи отстапувања како одговор на пандемијата.
		(ii) Остварување на составот на расходите по економски вид	Д	Бидејќи варијациите во составот на расходите според економска класификација во двете од изминатите три години надмина 15 проценти.
		(iii) Расходи од резервите за непредвидени ситуации	А	Бидејќи нивото на реалните расходи остварени за непредвидени ситуации беше помалку од проценти во минатите три години.
	PI-3	Остварување на приходите	Ц	Начин на оценување M2 (AV).
		(i) Остварување на збирните приходи	Ц	Бидејќи реалните отстапувања на приходите во двете од трите минати финансиски години беа помали од 8 проценти од вкупните приходи.
		(ii) Остварување на составот на приходите	Ц	Бидејќи разликите во составот на приходите во две од минатите три години беа помали од 15 проценти.
	Транспарентност на јавните финансии	PI-4	Класификација на буџетот	Б
PI-5		Буџетска документација	Д	Буџетската документација исполнува два од четирите основни елементи и три од осумте дополнителни елементи.
PI-6		Работење на централната влада надвор од финансиските извештаи	Д+	Начин на оценување M2 (AV).
		(i) Расходи надвор од финансиските извештаи	Ц	Вонбуџетските расходи кои не се вклучени во екс анте и екс пост финансиските извештаи изнесуваат помалку од 10 проценти од буџетските расходи на централната власт во 2020 година.
		(ii) Приходи надвор од финансиските извештаи	Д	Вонбуџетските приходи кои не се вклучени во екс анте и екс пост финансиските извештаи изнесуваат помалку од 10 проценти од буџетските приходи на централната власт во 2020 година.
		(iii) Финансиски извештаи на вонбуџетските единици	Ц	Најголемиот дел од вонбуџетските единици доставуваат финансиски извештаи во рок од 9 месеци од крајот на фискалната година.
PI-7		Трансфери до пониските нивоа на власта	А	Начин на оценување M2 (AV).
		(i) Систем за алоцирање на трансферите	А	Алокацијата на повеќе од 90 проценти, во просек, на дотациите од централната власт кон ЕЛС, се базира на транспарентен систем базиран на правила.
	(ii) Навременост на информациите за трансферите	А	Локалните власти добиваат насоки во однос на идните алокации и други фактори кои треба да ги земат предвид при подготовката на своите буџети до 30 септември секоја година.	
PI-8	Информации за успешноста на извршувањето на услугите	Д+	Начин на оценување M2 (AV).	
	(i) Планови за успешност на давањето услуги	Ц	Бидејќи се изготвуваат годишни информации за активностите кои треба да се спроведат и истите се објавуваат за најголем дел од министерствата.	

Северна Македонија		Тековна проценка		
2021				
Столб	Показател/Димензија	Оценка	Опис на исполнетите услови	
	(ii) Постигната успешност во давањето услуги	Ц	Бидејќи информациите не се прикажани на начин кој би овозможил споредба на постигнатите резултати во однос на планираните програми и алоцираните средства.	
	(iii) Добиени ресурси по единица извршена услуга	Ц	Анкетата спроведена во една од изминатите три години дава проценки на ресурсите добиени од страна на одделенијата за извршување на услуги за најмалку едно големо министерство.	
	(iv) Оценка на успешноста на извршувањето на услугата	Д	Бројот, институционалната покриеност и износот на расходи опфатени со ревизиите на успешност се помали отколку што е потребно за оценка Б, според тоа оценката за оваа димензија е Ц	
	PI-9	Пристап на јавноста до фискални информации	А	Сите оценети елементи се објавени во предвидениот рок.
Управување со средствата и со обврските	PI-10	Известување за фискалниот ризик	Ц	Начин на оценување M2 (AV).
		(i) Следење на јавните корпорации	Д	Најголем дел од јавните корпорации поднесуваат ревидирани финансиски извештаи во рок од 9 месеци по крајот на фискалната година што се квалификува за оценка Ц. Со исклучок на институционалните единици проценети во рамките на димензија 6.3, најголемиот дел од преостанатите ЈК поднесуваат извештај во рок од 9 месеци.
		(ii) Следење на властите на пониско ниво	Ц	Сите власти на пониско ниво поднесуваат неревидирани годишни финансиски извештаи во рок од 9 месеци по затворањето на фискалната година, кои што извештаи се објавени на веб страниците на одделните општини.
		(iii) Непредвидени обврски и други фискални ризици	Б	Две од три непредвидени обврски се пријавуваат, но нема консолидиран извештај во кој би биле вклучени сите значителни непредвидени обврски.
	PI-11	Управување со јавните инвестиции	Д+	Начин на оценување M2 (AV).
		(i) Економска анализа на инвестициските проекти	Ц	Бидејќи не постојат национални насоки, а за одредени проекти се вршат оценувањата врз основа на економска анализа (финансирани од надворешни извори).
		(ii) Избор на инвестициски проекти	Д	Значајни проекти добиваат приоритет од страна централен субјект, но не врз основа на мерливи критериуми за избор кои се ригорозни и се фокусираат на економска ефикасност и продуктивност.
		(iii) Трошоци на инвестициските проекти	Ц	Капиталните трошоци за значајните инвестициски проекти се вклучени во секоја година на среднорочниот буџет, но повторувачките трошоци на проектот не се вклучени во буџетската документација.
		(iv) Следење на инвестициските проекти	Ц	Вкупните трошоци и физичкиот напредок на значајните инвестициски проекти се следат од страна на органот на власта задолжен за спроведување, но не постојат стандардни постапки за спроведување на проектот, а во објавените годишни извештаи е опфатено само финансиското спроведување.
	PI-12	Управување со јавните средства	Д+	Начин на оценување M2 (AV).
		(i) Управување со финансиските средства	Ц	Иако се води евиденција на значајните категории на финансиски средства, информациите за нивното спроведување се премногу расцепкани за да може да се сметаат за соодветни за анализата.
		(ii) Управување со нефинансиските средства	Д	Постојат проблеми со навременоста на информациите во катастарот, единствениот централизиран регистар на недвижен имот, додека пак другите сеопфатни регистри на средства сè уште не се воспоставени.
		(iii) Транспарентност на располагањето со средствата	Д	Со оглед на тоа дека потребните информации за располагање со средствата се многу децентрализирани и информациите во извештајот за извршување на буџетот се ограничени само на збирни вредности.
PI-13	Управување со долгот	А	Начин на оценување M2 (AV).	

Северна Македонија		Тековна проценка		
2021				
Столб	Показател/Димензија	Оценка	Опис на исполнетите услови	
	(i) Евиденција и известување за долгот и гаранциите	Б	Иако централната евиденција редовно се ажурира и постојат сеопфатни статистички извештаи и извештаи за раководството, сепак постои само формално годишно порамнување со доверителите.	
	(ii) Одобрување на долгот и гаранциите	А	Министерството за финансии е, де факто, единствениот надлежен субјект за управување со долгот кој врши активности за задолжување (дава согласност за овие активности) во согласност со документираните правила и постапки и во рамките на ограничувањата одобрени од страна на Собранието и на Владата.	
	(iii) Стратегија за управување со долгот	А	Воспоставена е тековна, сеопфатна стратегија за управување со долгот и нејзиното извршување во однос на целите за управување со долгот јавно се објавува, вклучувајќи го и опсегот на цели за различни показатели.	
Фискална стратегија и буџетирање базирани на политики	PI-14	Макроекономско и фискално прогнозирање	Ц+	Начин на оценување М2 (AV).
		(i) Макроекономски предвидувања	Д	Предвидувањето на макроекономските показатели е вклучено во фискалната стратегија и ја опфаќа тековната година и двете следни години, но не се прегледува од страна на друг независен субјект.
		(ii) Фискални предвидувања	Ц	Министерството за финансии подготвува макроекономски предвидувања, но разликите од проектите предвидени во буџетот за претходната година не се објаснети и објавени како дел од годишниот буџетски процес.
		(iii) Анализа на макрофискалната чувствителност	Б	Сценаријата на фискалните предвидувања засновани на неочекувани промени во макроекономските услови или други надворешни ризици се објавуваат почнувајќи со фискалната стратегија 2019-2021 година.
	PI-15	Фискална стратегија	С	Начин на оценување М2 (AV).
		(i) Фискално влијание на предлог политиките	Д	Постојат кратки објаснувања на предложените промени во приходите и расходите, но тие не ги опфаќаат следните две години и не се квантифицираат.
		(ii) Усвојување на фискалната стратегија	А	Соодветно е усвоена фискалната стратегија која што ги содржи квантитативните фискални цели за буџетската година и следните две години.
		(iii) Известување за фискалните исходи	Д	Не постои објавен односно внатрешен извештај каде што се опишува напредокот остварен во однос на фискалната стратегија односно објаснување на отстапувањата од утврдените цели.
	PI-16	Среднорочна перспектива на буџетирањето на расходите	Ц	Начин на оценување М2 (AV).
		(i) Среднорочни пресметки на расходите	Б	Во годишниот буџет се претставени проценки на приходите за буџетската година и за двете следни фискални години, алоцирани според административна и економска класификација.
		(ii) Среднорочни плафони на расходите	Д	Плафоните на збирните расходи за буџетската година и двете следни фискални години не беа одобрени од Владата пред да биде издаден првиот буџетски циркулар за буџетот 2021-23.
		(iii) Усогласеност со стратешките планови и со среднорочните буџети	Б	Се подготвуваат среднорочни планови за најголем дел од министерствата и истите содржат информации за трошоците. Најголем дел од предлог политиките за расходи во одобрените среднорочни буџетски проценки се усогласено со стратешките планови.
		(iv) Усогласеност на буџетите со оценките од претходната година	Д	Буџетската документација не содржи објаснување за промените на оценките на расходите помеѓу втората година на последниот среднорочен буџет и првата година на тековниот среднорочен буџет на збирно ниво.
PI-17	Процес на подготовка на буџетот	Ц+	Начин на оценување М2 (AV).	

Северна Македонија		Тековна проценка	
2021			
Столб	Показател/Димензија	Оценка	Опис на исполнетите услови
	(i) Буџетски календар	A	Постои јасен буџетски календар. Истиот се почитува и им дава на сите буџетски корисници најмалку шест недели од приемот на буџетскиот циркулар, темелно да ги подготват своите детални проценки на време.
	(ii) Насоки за подготвување на буџетот	Д	Буџетскиот циркулар не предвидува плафони на расходите за вкупните средства.
	(iii) Поднесување на буџетот на законодавецот	Ц	Извршната власт има поднесено предлог годишен буџет до законодавната власт најмалку еден месец пред почетокот на фискалната година, во две од последните три години.
	PI-18 Законодавна контрола на буџетите	Б+	Начин на оценување M1 (WL).
	(i) Обем на разгледувањето на буџетот	A	Со прегледот од стана на законодавната власт се опфатени фискалните политики, среднорочните фискални предвидувања и среднорочните приоритети, како и детали за расходите и за приходите.
	(ii) Законодавни постапки за разгледување на буџетот	Б	Постапките на законодавната власт за прегледување на предлог буџетите се одобрени од страна на законодавната власт пред седниците за буџет и се почитуваат. Постапките вклучуваат внатрешни организациони аранжмани како што се законодавни комисии, техничка поддршка и постапки за преговарање.
	(iii) Време на одобрувањето на буџетот	A	Законодавната власт го одобри годишниот буџет пред почетокот на годината во секоја од изминатите три фискални години.
	(iv) Правила за прилагодување на буџетот од извршната власт	A	Постојат јасни правила за измена на буџетот во текот на годината од страна на извршната власт. Правилата предвидуваат строги ограничувања во однос на обемот и природата на измените и истите се почитуваат.
	PI-19 Администрација на приходите	Ц	Начин на оценување M2 (AV).
	(i) Права и обврски за приходните мерки	A	Институциите кои ги наплаќаат приходите обезбедуваат сеопфатни и ажурни информации за правата и обврските за приходите, вклучувајќи го и процесот за жалби.
(ii) Управување со ризикот на приходите	Ц	Делумно структурирани и системски пристапи се користат за проценка на ризиците од усогласеност на приходите.	
(iii) Ревизија и истражување на приходите	Д	Ниту една институција за приходи нема план за подобрување на усогласеноста (УЈП има планови само за некои сектори). Оценката за оваа димензија е Д.	
(iv) Следење на доспеаните побарувања	Д*	Врз основа на анализите и доказите во прилог и со оглед на тоа дека УЈП не е во можност да ја утврди староста на даночните заостанати обврски (освен за ДДВ), оценката за оваа димензија е Д* поради недостаток на сигурни податоци.	
PI-20 Сметководство на приходите	Ц+	Начин на оценување M1 (WL).	
(i) Информации за наплатата на приходите	A	Секторот трезор во Министерството за финансии има дневен пристап до податоците за приходите расчленети по видови, кои се пријавуваат месечно.	
(ii) Пренос на наплатените приходи	A	Сите плаќања на приходите се собираат во ЕТС под контрола на секторот трезор на Министерството за финансии.	
(iii) Порамнување на приходните сметки	Ц	Со оглед на тоа дека институциите за приходи не вршат порамнување на податоците поврзани со утврдувањата.	
PI-21 Предвидливост на алокацијата на ресурсите во текот на годината	A	Начин на оценување M2 (AV).	
(i) Консолидирање на паричните салда	A	Бидејќи сите банкарски и парични салда на БЦВ се консолидираат секојдневно.	
(ii) Предвидување и следење на паричните средства	A	Врз основа на тоа колку често се ажурира годишното готовинско предвидување, како и обемот на информации кој се користи за негово ажурирање.	

Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот

Северна Македонија		Тековна проценка	
2021			
Столб	Показател/Димензија	Оценка	Опис на исполнетите услови
	(iii) Информации за плафоните за обврзување	Б	Сигурни информации за плафоните за ангажирање на средства издадени на единките корисници, кои се ажурираат месечно на редовна основа за следното тримесечје.
	(iv) Значајност на прилагодувањата на буџетот во текот на годината	А	И покрај значителниот обем на прилагодувања во текот на годината поради пандемијата, ваквите прилагодувања се случија двапати во 2020 година и понатаму се транспарентни и систематски.
PI-22	Заостанати обврски за расходи	Б+	Начин на оценување M1 (WL).
	(i) Обем на заостанати обврски за расходи	А	Односот помеѓу пријавените заостанати обврски на крајот на последните три фискални години и вкупните расходи е под 1 процент.
	(ii) Следење на расходите за заостанати обврски	Б	Информациите за обемот и за составот на заостанатите обврски на јавниот сектор (вклучувајќи ги и субјектите на БЦВ) се подготвуваат и објавуваат тримесечно во рок од 2 недели од крајот на тримесечјето, но не ја вклучуваат нивата старост. Информациите на ДЗР укажуваат на тоа дека податоците можеби не се целосни.
PI-23	Контрола на платите	Б+	Начин на оценување M1 (WL).
	(i) Интеграција на евиденција на плати и персонал	Б	Постои посредна врска помеѓу базите на податоци за персонал и за плати и вработувањето на персоналот се контролира со одобрување на работни места и според достапните средства за таквите работни места.
	(ii) Управување со промени на платите	А	Бидејќи промените помеѓу евиденцијата на персоналот и пресметките на платите се ажурираат на месечно ниво и на време за исплатата за следниот месец, со ниско ниво на претпоставени ретроактивни измени.
	(iii) Внатрешни контроли на платите	Б	Иако системските прашања нагласени во наодите на ДЗР укажуваат на низа слабости на внатрешната контрола, сепак ниту една од овие слабости не е поврзана со интегритетот на податоците кој што се смета за висок.
	(iv) Ревизија на платите	Б	ДЗР прогресивно врши ревизија на сè повеќе институции од централната ласт, но без целосна годишна покриеност на сите расходи за плати на ЦВ.
PI-24	Набавки	А	Начин на оценување M2 (AV).
	(i) Следење на набавките	А	ЕСЈН води податоци за договори вклучувајќи податоци за тоа што било набавено, вредноста на набавките и кому се доделени договорите. Податоците се точни и целосни за сите начини за набавка на стоки, услуги и работи.
	(ii) Начини за набавки	А	Врз основа на доминантниот удел на примена на отворените начини на набавки, оценката за оваа димензија е А.
	(iii) Јавен пристап до информации за набавките	А	Сите клучни информации за набавки се целосни и сигурни за владините единици кои ги претставуваат сите операции за набавки и навремено се ставаат на достап на јавноста.
	(iv) Управување со жалбите по набавките	А	Системот за жалби за набавки ги исполнува сите критериуми.
PI-25	Внатрешна контрола на расходите што не се плати	Б+	Начин на оценување M2 (AV).
	(i) Разграничување на задолженијата	Б	Постои соодветно разграничување на задолженијата со јасни надлежности во однос на обработката на плаќањата, но сепак низа институции сè уште не го операционализирале разграничувањето на задолженијата во другите чекори на процесот на расходите.

Северна Македонија		Тековна проценка	
2021			
Столб	Показател/Димензија	Оценка	Опис на исполнетите услови
	(ii) Ефективност на контролите на преземените обврски за расходи	Б	Со оглед на сеопфатноста на контролите на ангажирањето на средства на годишно ниво во споредба со проекциите на расположливите парични средства и годишните доделени средства, но сепак постојат недостатоци во однос на контролата на усогласувањето на повеќегодишните ангажирани средства со среднорочните плафони.
	(iii) Усогласеност со правилата и постапките за плаќање	А	Буџетските инспекции и наодите на надворешната ревизија не утврдија неусогласеност со редовните постапки за плаќање односно неовластено користење на исклучоци.
	PI-26 Внатрешна ревизија	Ц+	Начин на оценување M1 (WL).
	(i) Опфат на внатрешната ревизија	А	Врз основа на искажаниот опфат со внатрешна ревизија на приходите и расходите на ЦВ од нешто повеќе од 90 проценти од приходите и расходите, оценката за оваа димензија е А.
	(ii) Природа на ревизијата и применетите стандарди	Б	Со оглед на тоа дека фокусот на внатрешната ревизија е на адекватноста и ефективноста на внатрешната контрола со ограничени придобивки во спроведувањето на целосни програми за подобрување на осигурувањето на квалитетот во согласност со важечките стандарди.
	(iii) Спроведување на внатрешни ревизии и известување	Ц	Со оглед на тоа дека беа извршени помалку од 75 проценти од планираните внатрешни ревизии во 2020 година, оценката за оваа димензија е Ц.
	(iv) Одговор на внатрешните ревизии	Ц	Со оглед на тоа дека одговорот на раководството дојде во рок од 12 месеци откако беше изготвен извештајот и тоа за 75 проценти од издадените препораки, оценката за димензијата е Ц.
	PI-27 Интегритет на финансиските податоци	Б+	Начин на оценување M2 (AV).
	(i) Порамнување на сметки во банка	А	Бидејќи сите буџетски сметки во банка на централната власт (90 проценти по материјалност) се дел од ЕТС и се порамнуваат секојдневно со НБРСМ.
	(ii) Времена сметка за задржани средства	А	Преодни сметки – отворени од страна на секторот трезор на Министерството за финансии – се порамнуваат следниот ден.
(iii) Времена сметка за аванси	Б	Достапните информации укажуваат тримесечно порамнување на времените сметки за аванси	
(iv) Процес за интегритет на финансиските податоци	Б	Интегритетот на финансиските податоци с осигурен преку ограничен и евидентиран пристап на ТС кој доведува до постоење на ревизорска трага, но не постои наменска единица ниту тим надлежен за проверка на интегритетот на финансиските податоци.	
	PI-28 Буџетски извештаи во текот на годината	Ц+	Начин на оценување M1 (WL).
	(i) Опфат и споредливост на извештаите	Ц	Бидејќи опфатот и класификацијата на податоците во извештаите овозможуваат директна споредба на административно и збирно ниво на економска класификација со буџетот, без дополнителни детални податоци за расходите од трансферите до буџетските корисници од втор ред.
	(ii) Динамика на буџетските извештаи во текот на годината	Б	Извештаите за извршување на буџетот во текот на годината се подготвуваат и објавуваат на месечно ниво, во рок од четири недели од крајот на периодот.
	(iii) Точност на буџетските извештаи во текот на годината	Б	И покрај тоа што нема загриженост во однос на точноста на податоците и месечното описно ажурирање на извршувањето на буџетот, пријавените расходи се опфатени дури во фазата на плаќање.
	PI-29 Годишни финансиски извештаи	Д+	Начин на оценување M1 (WL).
	(i) Целосност на годишните финансиски извештаи	Ц	Информациите во завршната сметка на владата се ограничени на приходи, расходи и готовински тек за годината.

Северна Македонија		Тековна проценка	
2021			
Столб	Показател/Димензија	Оценка	Опис на исполнетите услови
	(ii) Поднесување на извештаите на надворешна ревизија	A	Врз основа на датумот на последно доставениот финансиски извештај на ревизија (ФГ 2019).
	(iii) Сметководствени стандарди	Д	Иако националната рамка овозможува доследно известување со текот на времето, сепак сметководствените стандарди формално не се објавуваат.
Надворешна контрола и ревизија	PI-30 Надворешна ревизија	Ц+	Начин на оценување M1 (WL).
	(i) Опфат и стандарди на ревизијата	Б	Со оглед на опфатот на извештајот кој што не содржи консолидирани информации за средствата и за обврските.
	(ii) Поднесување на ревизорските извешти до законодавната власт	Ц	Доставувањето на извештајот за ФГ 2019 беше повеќе од седум месеци, без оглед на тоа дека поднесувањето беше во согласност со одлуката за вонредна состојба.
	(iii) Следење на надворешната ревизија	A	Врз основа на јавни докази за навремено и ефективно следење од страна на извршната власт.
	(iv) Независност на врховната ревизорска институција	A	Врз основа на условите кои се исполнети за да се обезбеди дека ВРИ работи независно од извршната власт.
	PI-31 Законодавна контрола на ревизорските извештаи	Ц+	Начин на оценување M2 (AV).
	(i) Време на контролата на ревизорските извештаи	A	Со оглед на тоа дека прегледот од страна на собранието на ревизорскиот извештај на завршната сметка беше завршен за помалку од 3 месеци од неговото добивање.
	(ii) Седници за ревизорските наоди	Д	Бидејќи одделните ревизорски извештаи не се прегледуваат од страна на собранието.
	(iii) Препораки за ревизијата од страна на законодавната власт	Д	Со оглед на тоа дека условите не се исполнети за сите три години во примерокот.
	(iv) Транспарентност на законодавната контрола на ревизорските извештаи	A	Сите седници се јавно достапни.

Анекс 2: Резиме на согледувањата на рамката на внатрешната контрола

Компоненти и елементи на внатрешната контрола	Краток опис и согледувања ⁹⁸
1. Опкружување на контрола	
1.1 Личен и професионален интегритет и социјалните етички вредности на раководството и на персоналот, вклучувајќи и поволен став и поддршка во однос на внатрешната контрола постојано во рамките на организацијата	Врз основа на самостојно пријавените информации за 2020 година, повеќе од 90 проценти од организациите на јавниот сектор пријавија се нивниот персонал е запознаен со етичкиот кодекс за државни службеници и мал број организации имаат развиено свои конкретни етички кодекси. Само што започнува воспоставувањето на структури за олеснување на спречувањето и на обработката на состојби на судир на интереси (етички комисии и/или етички комесари). (Извештај за ЈВФК од ЦЕХ 2020 година)
1.2 Заложби за компетентност	За 2020 година, централната единица за хармонизација на Министерството за финансии заклучи дека потребни се дополнителни напори за подготовка на плановите за стручен развој и развој на конкретни вештини.
1.3 „Тонот на врвот“ (т.е. филозофскиот пристап и стилот на работа на раководството)	Самостојно искажаните информации за 2020 година укажуваат на тоа дека најголем де од организациите од јавниот сектор одржуваат редовни состаноци на високото раководство каде што се дискутира за реализацијата на целите и резултатите, извршувањето на буџетот и клучните ризици (извештај на централната единица за хармонизација за ЈВФК 2020 година)
1.4 Организациона структура	Внатрешни организациони структури се пропишани во регулативите, статутите и правилниците за внатрешната организација. Министерствата на централната власт се задолжени да ја координираат работата со подредените субјекти во својата организациона структура, своите буџетски корисници од втор ред и јавните претпријатија во нивна надлежност. Мал број на субјекти на централно ниво (4 проценти) искажаа дека се запознаени со состојбата на внатрешните контроли во нивните подредени субјекти (Извештај на централната единица за хармонизација за ЈВФК 2020 година)
1.5 Политики и практики за човечки ресурси	УЧР и УЈФ се паралелни текови на реформите под чадорот на реформите на јавната администрација.
2. Проценка на ризик	
2.1 Утврдување на ризик	Исполнети се условите за организациите од јавниот сектор да ги утврдат и документираат ризиците во стратегиите за управување со ризици, регистрите на ризици односно планските документи. Фокусот е ставен на ризиците за усогласеност. За 2020 година, според самостојно искажаните информации околу 70 проценти од испитаниците на централно ниво го исполниле ова барање.
2.2 Проценка на ризик (значајност и веројатност)	Ризиците на ниво на организации од јавниот сектор се проценуваат на основа на влијанието и на веројатноста во согласност со насоките од ЦЕХ при МФ од 2015 година.
2.3 Оценување на ризик	Воспоставени с е услови за следење на состојбата и за оценување на ризиците во текот на годината. Оценувањето на ризиците треба да биде документирано во одделни регистри на ризици.
2.4 Проценка на афинитет кон ризик	За проценката на афинитетот кон ризик се донесува одлука во одделните стратегии за управување со ризиците.
2.5 Справување со ризиците (пренесување, толеранција, третман и прекинување)	Во принцип, сите категории на одговор на ризиците се на располагање. Доколку се избере третман на ризикот, потребно е

⁹⁸ Согледувањата произлегуваат главно од годишниот извештај на ЈВФК за 2020 година подготвен врз основа на самостојно пријавени информации од организациите од јавниот сектор. Согледувањата дополнително се споредени резултатите од Дел 3 за основните функции за УЈФ.

Компоненти и елементи на внатрешната контрола	Краток опис и согледувања ⁹⁸
	да се документираат контролите предвидени за ублажување на ризикот, во регистрите на ризици.
3. Активности за контрола	
3.1 Постапка за овластување и одобрување	Надвор од основните процеси на Министерството за финансии, околу 55 проценти од институциите на централно ниво искажаа дека имаат воспоставено правила и постапки за преземање на обврски и генерални одобрувања за плаќања до одделенијата за финансиски работи (Извештај на ЦЕХ ЈВФК за 2020 година), што укажува на тоа дека овластувањата и одобрувањата на институционално ниво и понатаму се релативно централизирани.
3.2 Разграничување на задолженијата (овластување, обработка, евидентирање, прегледување)	Во ПИ-25.1, разграничувањето на должностите е оценето со Б. Најновите самостојно искажани информации укажуваат дека 80 проценти од институциите на централно ниво (БЦВ и ФСО) ги имаат спроведено барањата за разграничување на задолженијата. Регулаторната рамка заедно со постапките на ТС обезбедуваат разграничување на задолженијата во клучните фази на процесот на плаќање.
3.3 Контроли на пристапот до ресурси и евиденција	Процесите за интегритет на финансиските податоци во ПИ-27.4 се оценети со Б.
3.4 Проверки	Ефективноста на контролите на податоците користени за проверка на плаќањата на платите во ПИ -23.3 е оценета Б.
3.5 Порамнувања	Од процесите спроведувани од страна на Министерството а финансии, порамнувањето на приходните сметки доби оценка Ц во ПИ-20.3. додека пак практиките за порамнување на сметките во банка во ПИ-27.1 се оценети со А.
3.6 Преглед на оперативната успешност	Од организациите на јавниот сектор се очекува да ја прегледаат оперативната успешност, работењето, процесите и активностите како дел од редовното следење (видете ја ставката 5.1 подолу), во контекстот на важечките стратегии и буџетските програми. Се развиваат годишни планови за финансиско управување и контроли и планови за надминување на слабостите и неправилностите врз основа на самооценувањето на внатрешната контрола. Владата не спроведува централизирани, независни прегледи на успешноста (како што се на пример прегледи на трошењата).
3.7 Преглед на операциите, процесите и активностите	
3.8 Надзор (проценка, прегледување и одобрување, насоки и обуки)	Не се собираат информации за конкретни теми во текот на проценката ПЕФА.
4. Информации и комуникации	
	Надвор од Министерството за финансии, во годишниот извештај на ЦЕХ при Министерството за финансии за 2020 година се забележува дека информатичките системи за управување со финансиските и нефинансиските информации во рамките на организациите од централната власт и понатаму се недоволно развиени. На пример, само 71 проценти од организациите на ниво на централната власт водат централизирана евиденција на сите потпишани договори и договорно преземени обврски со поддршка на информатички системи.
5. Следење	
5.1 Редовно следење	Раководството е задолжено да испорача резултати и да обезбеди усогласеност во согласност со концептот на раководна отчетност. Според принципите на ЦОСО, внатрешната ревизија е составен дел од компонентата за следење на рамката на внатрешна контрола.

Компоненти и елементи на внатрешната контрола	Краток опис и согледувања ⁹⁸
	Оваа функција е оперативна за практично сите приходи расходи на централно ниво (оценка А за ПИ-26.1). Спроведувањето на внатрешните ревизии и известувањето е оценето со Ц во ПИ-26.3.
5.2 Оценување	Капацитетите за независно оценување на успешноста на органите на власта е во зародиш, но ревизиите за успешност на ДЗР (Ц за ПИ-8.4) опфаќаат сè поголем број на органи на власта. Работата на внатрешната ревизија во однос на ефикасноста и ефективноста на органите на власта е ограничена.
5.3 Одговор на раководството	Раководството генерално добро одговара на наодите на внатрешната и на надворешната ревизија, но постои простор за подобрување на навременоста и степенот на одговорот на раководството. Кај внатрешната ревизија стапката на одговор во рок од 12 месеци е 60 проценти (оценка Ц за ПИ-26.4), а кај надворешната ревизија околу 70 проценти од препораките се спроведуваат (оценка А за ПИ-30.3). Процесот на следењето на напредокот на спроведување на препораките од надворешната ревизија е поддржан од страна на наменски информатички систем.

Анекс 3: Извори на информации

Анекс 3А: Поврзани анкети и аналитички работи

Бр.	Институција	Наслов на документот	Датум	Линк
1	ММФ	Оценување на фискалната транспарентност	Окт. 2018	https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/10/29/Former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia-Fiscal-Transparency-Evaluation-46317
2	ММФ	Проценка на управувањето со јавните инвестиции (ПИМА)	Фев. 2020	Не е објавено
3	ЕК	ПЕФА 2015	Дек. 2015	Македонија 2015 Отчетност на јавните расходи и финансии (ПЕФА)
4	ЕК	Извештај за северна Македонија 2020	Окт. 2020	https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2020_en
5	ЕК	Работен документ на персоналот ЕРП 2021-2023 проценка на персоналот	Апр. 2021	https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/policy-highlights/economic-governance_en
6	ОЕЦД СИГМА	Извештаи за мерење на основата и извештаи за следење	2015-2019	http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm
7	Меѓународно буџетско партнерство	Анкета за отворен буџет	2019	https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-Budget-Survey-Report-2019.pdf
8	Светска Банка	Северна Македонија: Сеење на семето на одржливата иднина	2019	https://documents1.worldbank.org/curated/en/159301557513724528/pdf/North-Macedonia-Public-Finance-Review-Sowing-the-Seeds-of-a-Sustainable-Future.pdf
9	Центар за исклучителност во финансиите	Управување со средствата на јавниот сектор во Република Северна Македонија, Документ за дискусија	2021	Веб страници за управување со средствата од јавниот сектор МН.pdf (cef-see.org)
10	ММФ	Алатка за дијагностичка проценка на даночната управа (ТАДАТ) повторување	2021	Не е објавено
11	Светска Банка	Даночен ДИЈАМАНТ	2020	Не е објавено

Анекс 3Б: Листа на интервјуирани лица

Бр.	Институција	Сектор	Лице	Позиција	Е-пошта (да не се објавува)
1	Министерство за финансии	Буџети и фондови	Аница Иваноска-Стрезовски	Помошник раководител на секторот	anica.ivanoska@finance.gov.mk
2	Министерство за финансии	Буџети и фондови	Тања Костовска	Помошник раководител на секторот	tanja.kostovska@finance.gov.mk
3	Министерство за финансии	Буџети и фондови	Радмила Сандева-Крстова	Раководител на единицата за буџети на единиците	radmila.sandeva@finance.gov.mk

Бр	Институција	Сектор	Лице	Позиција	Е-пошта (да не се објавува)
				локалната самоуправа	
4	Министерство за финансии	Буџети и фондови	Весна Крпацовска	Сектор за јавни претпријатија и институции	vesna.krpacovska@finance.gov.mk
5	Министерство за финансии	Буџети и фондови	Александра Алтиевска Анѓелиќ	Раководител на единица за буџетите на фондовите	aleksandra.altievska@finance.gov.mk
6	Министерство за финансии	Трезор	Бари Исени	Раководител на сектор	bari.iseni@finance.gov.mk
7	Министерство за финансии	Трезор	Билјана Миноска	Помошник раководител на сектор	biljana.minoska@finance.gov.mk
8	Министерство за финансии	Трезор	Владо Делевски	Раководител на единица за проекции и управување со ликвидност	vlado.delevski@finance.gov.mk
9	Министерство за финансии	Трезор	Мара Срезовска	Државен советник за трезорски прашања	mara.srezovska@finance.gov.mk
10	Министерство за финансии	Трезор	Лилјана Ѓуровска	Државен советник за трезорски прашања	liljana.gjurovska@finance.gov.mk
11	Министерство за финансии	Макроекономски и политики	Јордан Трајковски	Државен советник за прашања за економски и макроекономски политики	jordan.trajkovski@finance.gov.mk
12	Министерство за финансии	Макроекономски и политики	Ѓоко Ѓорѓески	Помошник раководител на секторот за макроекономски политики за анализа на реалниот и надворешниот сектор	gjoko.gjorgjeski@finance.gov.mk
13	Министерство за финансии	Макроекономски и политики	Неџати Куртиши	Раководител на одделение за макроекономски модели и проекции	nedzati.kurtisi@finance.gov.mk
14	Министерство за финансии	Макроекономски и политики	Весна Цветанова	Помошник на раководителот на секторот за макроекономски	vesna.cvetanova@finance.gov.mk

Бр	Институција	Сектор	Лице	Позиција	Е-пошта (да не се објавува)
				политики за анализи на монетарниот и финансискиот сектор	
15	Министерство за финансии	Меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг	Дејан Николовски	Раководител на сектор	dejan.nikolovski@finance.gov.mk
16	Министерство за финансии	Меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг	Андрија Алексоски	Помошник раководител на секторот за ЕУ и меѓународни финансиски односи	andrija.aleksoski@finance.gov.mk
17	Министерство за финансии	Меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг	Кристина Павловска	Помошник раководител на секторот за ЕУ и меѓународни финансиски односи	kristina.pavlovska@finance.gov.mk
18	Министерство за финансии	Меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг	Сања Манасијевиќ Манчева	Помошник раководител на секторот на управување со јавен долг	sanja.manasijevic- manceva@finance.gov.mk
19	Министерство за финансии	Меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг	Ленче Божиноска	Единица за билатерална и европска финансиска соработка	lence.bozinoska@finance.gov.mk
20	Министерство за финансии	Меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг	Сузана Пенева Стоимчева	Државен советник за прашања во полето на финансискиот систем, меѓународните финансии и усогласувањето со ЕУ, управување со јавниот долг и систем за децентрализиран о спроведување на средствата на ЕУ	suzana.stoimceva@finance.gov.mk

Бр	Институција	Сектор	Лице	Позиција	Е-пошта (да не се објавува)
21	Министерство за финансии	Меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг	Рената Давиткова Панчева	Раководител на Одделение за евиденција, следење и сервисирање на јавниот долг	renata.davitkova-panceva@finance.gov.mk
22	Министерство за финансии	Меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг	Ана Вељаноска	Раководител на единицата ИПА	ana.veljanovska@finance.gov.mk
23	Министерство за финансии	Сектор внатрешна ревизија	Виктор Ѓорчев	Раководител на сектор	viktor.gjorcev@finance.gov.mk
24	Министерство за финансии	Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола	Трајко Спасовски	Раководител на сектор	trajko.spasovski@finance.gov.mk
25	Министерство за финансии	Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола	Мите Митевски	Помошник раководител на сектор	mite.mitevski@finance.gov.mk
26	Министерство за финансии	Даночни и царински политики	Јордан Симонов	Раководител на единица за анализа	jordan.simonov@finance.gov.mk
27	Министерство за финансии	Сектор за јавни приходи и даночни и царински политики	Сандра Ташовска	Соработник	sandra.burovska@finance.gov.mk
28	Министерство за финансии	Сектор за јавни приходи и даночни и царински политики	Данаил Каров	Помошник раководител	danail.karov@finance.gov.mk
29	Министерство за финансии	Сектор за јавни приходи и даночни и царински политики	Марина Димоска	Раководител на единица	marina.dimoska@finance.gov.mk
30	Министерство за финансии	Сектор за јавни приходи и даночни и царински политики	Наталија Козовска	Советник	natalija.kozovska@finance.gov.mk
31	Министерство за финансии	Сектор за јавни приходи и даночни и царински политики	Марјан Алексовски	Советник	marjan.aleksovski@finance.gov.mk

Бр	Институција	Сектор	Лице	Позиција	Е-пошта (да не се објавува)
32	Министерство за финансии	Сектор за второстепена управна постапка, управни спорови и наплата на побарувања	Милица Неделковска	Помошник раководител на сектор	milica.nedelkovska@finance.gov.mk
33	Министерство за финансии	Сектор за второстепена управна постапка, управни спорови и наплата на побарувања	Андреј Ангеловски	Раководител на сектор	andrej.angelovski@finance.gov.mk
34	Министерство за финансии	Сектор за финансиска инспекција во јавниот сектор и координација на борба против измама на ЕУ средствата	Николина Алексовска	Единица за финансиска инспекција кај субјектите на централно и локално ниво	nikolina.aleksovska@finance.gov.mk
35	Министерство за финансии	Сектор за финансиска инспекција во јавниот сектор и координација на борба против измама на ЕУ средствата	Фатмир Адеми		fatmir.ademi@finance.gov.mk
36	Министерство за финансии	Управа на имотно правни работи	Милорад Атанасов		milorad.atanasov@finance.gov.mk
37	Министерство за финансии	Управа на имотно правни работи	Ирена Јованоски	Советник за координација и контрола на секторите за првостепена управна постапка	irena.stepanoska@finance.gov.mk
38	Министерство за финансии	Управа на имотно правни работи	Магдалена Бабановска Талески	Советник за облигациони, имотни и правни односи	magdalena.babanovska@finance.gov.mk
39	Министерство за финансии	Управа на имотно правни работи	Валентина Димитровска	Заменик раководител	valentina.dimitrovska@finance.gov.mk
40	Министерство за финансии	Управа за јавни приходи	Марјан Михајловски	Раководител на сектор	marjan.mihajlovski@ujp.gov.mk

Бр	Институција	Сектор	Лице	Позиција	Е-пошта (да не се објавува)
				меѓународна соработка	
41	Министерство за финансии	Управа за јавни приходи	Марина Јолеска		marina.joleska@ujp.gov.mk
42	Министерство за финансии	Управа за јавни приходи	Даниела Бошковска		daniela.boshkovska@ujp.gov.mk
43	Министерство за финансии	Царинска управа	Саша Сашек	Директор на секторот за финансиски работи	sasha.sashek@customs.gov.mk
44	Министерство за финансии	Царинска управа	Златко Поповиќ	Раководител на сектор за наплата на приходи	zlatko.popovic@customs.gov.mk
45	Министерство за финансии	Царинска управа	Илија Јаноски	Раководител на сектор за меѓународна соработка, проекти и европска интеграција	ilija.janoski@customs.gov.mk
46	Министерство за финансии	Биро за јавни набавки	Катерина Поповска	Раководител на единица	katerina.popovska@bjn.gov.mk
47	Министерство за финансии	Биро за јавни набавки	Ирина Арсовска	Советник	irina.arsovska@bjn.gov.mk
48	Министерство за финансии	Биро за јавни набавки	Игор Димитровски	Советник	igor.dimitrovski@bjn.gov.mk
49	Државен завод за ревизија		Максим Ацевски	Главен државен ревизор	maksim.acevski@dzt.gov.mk
50	Државен завод за ревизија		Цвета Ристовска	Помошник главен државен ревизор	cveta.ristovska@dzt.gov.mk
51	Државен завод за ревизија		Елена Ристовска	Главен ревизор	elena.ristovska@dzt.gov.mk
52	Државен завод за ревизија		Милан Ракиќ	Советник на ГДР за ревизија	milan.rakic@dzt.gov.mk
53	Државен завод за ревизија		Лилјана Стојанова	Советник на ГДР за ревизија	liljana.stojanova@dzt.gov.mk
54	Државен завод за ревизија		Тања Јаневска	Помошник главен државен ревизор	tanja.janevska@dzt.gov.mk
55	Државен завод за ревизија		Добринка Весковска	Помошник главен државен ревизор	dobrinka.veskovska@dzt.gov.mk
56	Државен завод за ревизија		Сашо Јаковчевски	Помошник главен државен ревизор	saso.jakovcevski@dzt.gov.mk

Бр	Институција	Сектор	Лице	Позиција	Е-пошта (да не се објавува)
57	Државен завод за ревизија		Данце Ангеловска	Раководител на единица	dance.angelovska@dzt.gov.mk
58	Државен завод за ревизија		Маја Јовановска Цветковски	Главен ревизор	maja.jovanovska@dzt.gov.mk
59	Државен завод за статистика		Наташа Наумовска		natasa.naumovska@stat.gov.mk
60	Државен завод за статистика		Татјана Митевска		tatjana.mitevaska@stat.gov.mk
61	Државен завод за статистика		Марина Мијовска		marina.mijovska@stat.gov.mk
62	Државен завод за статистика		Елена Петреска		elena.petreska@stat.gov.mk
63	Државен завод за статистика		Елена Георгиевска		elenag@stat.gov.mk
64	Државен завод за статистика		Снезана Георгиевска		snezanag@stat.gov.mk
65	Секретаријат за европски прашања	Сектор за координација на европските средства и друг вид на странска помош	Евгенија Серафимовска - Кирковски	Раководител на сектор	evgenija.kirkovski@sep.gov.mk
66	Секретаријат за европски прашања		Александар Зафироски		aleksandar.zafirovski@sep.gov.mk
67	Секретаријат за европски прашања		Љубица Герасимова		ljubica.gerasimova@sep.gov.mk
68	Јавно претпријатие за државни патишта	Сектор финансии	Татјана Миновска	Помошник директор за финансии	minovska@roads.org.mk
69	Јавно претпријатие за државни патишта	Сектор за инвестиции со средства од МФИ	Зоран Сламков	Раководител на инвестицискиот сектор со средства од Република Македонија	zorans@roads.org.mk
70	Јавно претпријатие за државни патишта	Сектор за финансиско планирање, маркетинг и продажба	Маја Тасковска	Раководител на сектор за финансиско планирање,	maja.taskovska@roads.org.mk

Бр	Институција	Сектор	Лице	Позиција	Е-пошта (да не се објавува)
				маркетинг и продажба	
71	Јавно претпријатие за државни патишта	Сектор за инвестиции и изградба на патишта со средства од МФИ	С. Мифтари	Советник за инвестиции и изградба на патишта со средства од МФИ	s.miftari@roads.org.mk
72	Генерален секретаријат на владата	Сектор за финансиски прашања	Славица Јорданоска	Советник	slavica.jordanoska@gs.gov.mk
73	Министерство за животна средина и просторно планирање	Сектор за финансиски прашања	Сашка Брблиц	Помошник раководител на секторот за финансиски работи	s.Brbllic@moepp.gov.mk
74	Министерство за животна средина и просторно планирање	Сектор за финансиски прашања	Осман Мислими	Советник за подготовка на буџетот	o.mislimi@moepp.gov.mk
75	Министерство за локална самоуправа		Армен Дајдини		armendajdini@hotmail.com
76	Министерство за локална самоуправа				filip.fika.f@gmail.com
77	Собрание	Собраниска комисија за финансирање и буџет	Оливера Тренговска	Советник во комисијата за финансирање и буџет	o.trengovska@sobranie.gov.mk
78	Министерство за здравство	Сектор за медицинска опрема	Гордана Мајнова	Заменик раководител на сектор	gordana.majnova@zdravstvo.gov.mk
79	Министерство за здравство	Сектор финансии	Фатмир Авмедовски	Раководител на сектор	fatmir.avmedovski@zdravstvo.gov.mk
80	Министерство за образование		Соња Јаневска - Петкоска	Државен советник за финансии, буџетски политики и сметководство	sonja.janevska-petkoska@mon.gov.mk
81	Министерство за економија	Сектор за правни работи (единица за ЈПП)	Билјана Мицковска	Раководител на сектор	biljana.mickovska@economy.gov.mk
82	Министерство за економија	Сектор за правни работи (единица за ЈПП)	Олгица Димитријева - Динова		olgica.d.dinova@economy.gov.mk

Бр	Институција	Сектор	Лице	Позиција	Е-пошта (да не се објавува)
83	Министерство за транспорт и врски		Јасминка Киркова	Државен советник за транспорт и јавни политики	kirkova@mtc.gov.mk
84	Министерство за транспорт и врски	Сектор железници	Билјана Здравева	Раководител на сектор	biljana.zdraveva@mtc.gov.mk
85	Министерство за транспорт и врски	Сектор ЕУ	Дарко Мицески	Раководител на сектор	darko.miceski@mtc.gov.mk
86	Министерство за транспорт и врски	Финансиски сектор	Мишо Василевски	Советник	miso.vasilevski@mtc.gov.mk
87	Државна комисија по жалби за јавни набавки		Христина Тасевска		hristina.tasevska@gs.gov.mk
88	Државна комисија по жалби за јавни набавки		Наташа Јовановска		natasa.jovanovska@gs.gov.mk
89	Државна комисија за заштита на конкуренцијата		Каролина Андоновска	Раководител на секторот на комисијата за заштита на конкурентноста	karolina.andonovska@kzk.gov.mk
90	Државна комисија за заштита на конкуренцијата		Александра		aleksandra.h@kzk.gov.mk
91	Државна комисија за заштита на конкуренцијата		Јане Ќука		jane.kjuka@kzk.gov.mk
92	Државна комисија за заштита на конкуренцијата		Мино Кузмановски		mino.kuzmanovski@kzk.gov.mk
93	Државна комисија за заштита на конкуренцијата		Валентина Николова		valentina.nikolova@kzk.gov.mk
94	Државна комисија за заштита на конкуренцијата		Сања Лазаревска		sanja.lazarevska@kzk.gov.mk

Бр	Институција	Сектор	Лице	Позиција	Е-пошта (да не се објавува)
95	Државна комисија за спречување на корупцијата		Б. Ивановска		b.ivanovska@dsk.org.mk
96	Државна комисија за спречување на корупцијата		Д. Трајчевска		d.trajcevska@dsk.org.mk
97	Фонд за здравствено осигурување	Сектор за сметководство и трезор	Арбен Салихи	Директор	arbens@fzo.org.mk
98	Фонд за здравствено осигурување	Сектор сметководство	Славица Костовска	Раководител на сектор	slavicak@fzo.org.mk
99	Фонд за здравствено осигурување	Сектор трезор	Цвета Дуковска	Раководител на сектор	cvetad@fzo.org.mk
100	Фонд за здравствено осигурување		Весна Д.		vesnad@fzo.org.mk
101	Центар за економски анализи		Марјан Николов	Претседател	makmar2000@yahoo.com
102	Делегација на ЕУ во Скопје		Паулина Станоева	Раководител на програмата за реформа на јавната администрација	Paulina.STANOEVA@eeas.europa.eu
103	ОЕЦД СИГМА		Фердинанд Пот	Виш советник за политики, управување со јавни финансии	Ferdinand.POT@oecd.org
104	Швајцарски државен секретаријат за економски прашања		Анета Дамјановска		aneta.damjanovska@eda.admin.ch

Анекс 3Ц: Извори на информации користени за извлекување на докази за оценување на секој од показателите

Показател / димензија	Извори на податоци
Сигурност на буџетот	
PI-1. Остварување на збирните расходи 1.1. Остварување на збирните расходи	Закони за годишен буџет 2018, 2019, 2020 Годишни завршни сметки 2018, 2019, 2020
PI-2. Остварување на составот на расходите 2.1. Остварување на составот на расходите по функција	Закони за годишен буџет 2018, 2019, 2020 Годишни завршни сметки 2018, 2019, 2020 Закон за буџетите – пречистен тест (Службен весник 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16), Член 11
2.2. Остварување на составот на расходите по економски вид	
2.3. Расходи од резервите за непредвидени ситуации	
PI-3. Остварување на приходите 3.1. Остварување на збирните приходи	Закони за годишен буџет 2018, 2019, 2020 Годишни завршни сметки 2018, 2019, 2020
3.2. Остварување на составот на приходите	
Транспарентност на јавните финансии	
PI-4. Класификација на буџетот 4.1 Буџетска класификација	Закон за буџети – пречистен текст (Службен весник 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16), Член 13 2020 Буџет на Република Северна Македонија Годишен финансиски извештај за 2019 година Нацрт (системски) Закон за буџети (СЗБ 21) Правилник за класификација на приходи; Правилник за измени и дополнувања на Правилникот за класификација на приходи; Правилник за класификација на расходи Правилник за измени и дополнувања на Правилник за класификација на расходи Маса за карти за ГФС ЦОФОГ – Функционална класификација (буџет) Маса за карти за ЦОФОГ Правилник за сметковниот план и правилник за содржината на одделните сметки во сметковниот план.
PI-5. Буџетска документација 5.1 Буџетска документација	Закон за буџети – пречистен текст (Службен весник 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16) Закон за јавен долг (Службен весник 62/2005, 88/2008, 35/2011, 139/2014, 98/2019) Фискална стратегија 2021-2023 (јули 2020) Ревидирана фискална стратегија 2021-2023 (Декември 2020) Стратегија за управување со јавен долг 2021-2023 (Декември 2020) 2021 Буџет на република северна Македонија Годишен финансиски извештај за 2019
Систем за алоцирање на трансферите PI-6. Работење на централната влада надвор од финансиските извештаи	Закон за јавните претпријатија (Службен весник 38/96, 6/2002, 40/2003, 49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/10, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15 и 39/16)
6.1. Расходи надвор од финансиските извештаи	Извршени приходи и расходи 2020
6.2. Приходи надвор од финансиските извештаи	

6.3. Финансиски извештаи на вонбуџетските единки	
PI-7. Трансфери до пониските нивоа на власта	Закон за локална самоуправа (Службен весник 5/2002)
7.1. Систем за алоцирање на трансферите	Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (Службен весник 61/2004, 96/2004, 67/2007, 156/2009, 47/2011, 192/2015, 209/2018, 244/2019, 53/2021 и 77/2021)
7.2. Навременост на информациите за трансферите	Закон за буџетите – Член 19
PI-8. Информации за успешноста на извршувањето на услугите	Буџетски циркулар 2019, 2020 и 2021 Стратешки приоритети и планови на владата и министерствата Прирачник за стратешко планирање, јануари 2014
8.1. Планови за успешност на давањето услуги	Закон за извршување на буџетите за 2021 година (Декември 2020 година)
8.2. Постигната успешност во давањето услуги	Закон за државната ревизија (Службен весник 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16, 83/18 и 122/21)
8.3. Добиени ресурси по единица извршена услуга	Годишен извештај за извршени ревизии и за работењето на Државниот завод за ревизија за 2020
8.4. Оценка на успешноста на извршувањето на услугата	Годишен извештај за функционирањето на системот на јавната внатрешна финансиска контрола за 2019 година Годишни планови и извештаи на ЈПДП, ФЗО и ФПИО
PI- 9. Пристап на јавноста до фискални информации	Закон за буџети за 2021 година (Службен весник 307/2020)
9.1. Пристап на јавноста до фискални информации	Извештаи за извршување на буџетите линк Буџетски циркулар линк
Управување со средствата и со обврските	
PI-10. Известување за фискалниот ризик	Закон за буџетите (Службен весник 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16)
10.1. Следење на јавните корпорации	Закон за јавните претпријатија (Службен весник 38/96, 6/2002, 40/2003, 49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/10, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15 и 39/16)
10.2. Следење на властите на пониско ниво	Закон за сметководство на буџетот и буџетските корисници (Службен весник 61/02, 98/02, 81/05, 24/11, 145/15 и 170/17)
10.3. Непредвидени обврски и други фискални ризици	Закон за локална самоуправа (Службен весник 5/2002) Закон за концесии и ЈПП (Службен весник 6/02, 144/14, 33/15, 104/15, и 215/15) Фискална стратегија 2021-23 првична и ревидирана Закон за јавен долг (Службен весник 62/05, 88/08, 35/11, 139/14 и 98/19) Стратегија за јавен долг 2021-23 Годишен долг извештај за управување со јавен долг 2019 година Закон за пријавување на обврски (Службен весник 64/18) Годишен извештај на фондот за осигурување на депозити за 2019 година Нацрт (системски) Закон за буџетите (СЗБ 21) Град Скопје - Официјален портал (skopje.gov.mk)
PI- 11. Управување со јавните инвестиции	Постапка за рангирање на проекти, МОН
11.1. Економска анализа на инвестициските проекти	Постапка за рангирање на проекти, МТВ
11.2. Избор на инвестициски проекти	Постапки на единствениот редослед на проекти, СЕП
11.3. Трошоци на инвестициските проекти	Буџетски циркулар 2019-21, 2020-22 и 2021-23

11.4. Следење на инвестициските проекти	Прирачник за стратешко планирање, генерален секретаријат, јануари 2014 година Годишни планови и извештаи на ЈПДП
PI-12. Управување со јавните средства	Закон за управување со имот во државна сопственост
12.1. Управување со финансиските средства	Закон за користење и располагање со средства во сопственост на државата и на општините (2019)
12.2. Управување со нефинансиските средства	Закон за продажба и располагање со комерцијален имот во посед на државата
12.3. Транспарентност на располагањето со средствата.	Закон за концесии Закон за земјоделство Закон за градежништво Закон за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост Регистар на ЈПП линк Ревизорски извештаи линк линк Документ за дискусија на ЦЕФ: Управување со средствата на јавниот сектор во Република Северна Македонија линк Правилник за сметковниот план Правилник за сметководството на буџетите и буџетските корисници Примерок на финансиските извештаи на БЦВ вклучувајќи ги и ФСО и главните ресорни министерства).
PI-13. Управување со долгот	Закон за јавен долг (“Службен весник на Република Македонија”, 62/05, 88/08, 35/11 и 139/14 и “Службен весник на Република Македонија”, 98/19) линк
13.1. Евиденција и известување за долгот и гаранциите	Закон за финансирање на локалната самоуправа
13.2. Одобрување на долгот и гаранциите	Годишен извештај за управување со јавниот долг 2019 линк 2018 линк 2017 линк
13.3. Стратегија за управување со долгот	Тримесечни статистички извештаи за долгот линк Стратегија за управување со долгот за периодот 2021-2023 линк Главни секундарни законски прописи (Образец М1 за месечно известување, правилник за формата и содржината на месечните информации за промената на обемот на секое задолжување од страна на имателите на јавниот долг, Правилник за формата и содржината на периодичните финансиски извештаи на единиците на локалната самоуправа)
Фискална стратегија и буџетирање базирани на политики	
PI-14. Макроекономско и фискално прогнозирање	Фискална стратегија 2018-2020 како и 2021-23 (со изгледи до 2025)
14.1. Макроекономски предвидувања	Буџети од 2018 до 2021
14.2. Фискални предвидувања	Закон за буџетите – пречистен текст (Службен весник 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16) Нацрт (системски) закон за буџети (СЗБ)
14.3. Анализа на макрофискалната чувствителност	програма за економски реформи 2021 – 2023 Стратегија за управување со јавен долг
PI-15. Фискална стратегија	Фискална стратегија 2018-2020 како и 2021-23 (со изгледи до 2025)
15.1. Фискално влијание на предлог политиките	Буџети од 2018 до 2021
15.2. Усвојување на фискалната стратегија	Закон за буџетите – пречистен текст (Службен весник 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12,
15.3. Известување за фискалните исходи	

	192/15, 167/16) Нацрт (системски) закон за буџети (СЗБ) програма за економски реформи 2021 – 2023 Стратегија за управување со јавен долг
PI-16. Среднорочна перспектива на буџетирањето на расходите	Фискална стратегија 2017-19, 2018-20, 2019-21, 2020-22 and 2021-23
16.1. Среднорочни пресметки на расходите	Буџетски циркулар 2018-20, 2019-21, 2020-22, и 2021-23
16.2. Среднорочни плафони на расходите	Закон за буџети (Службен весник 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16)
16.3. Усогласеност со стратешките планови и со среднорочните буџети	Нацрт (системски) закон за буџетите (СЗБ 21)
16.4. Усогласеност на буџетите со проценките од претходната година	Методологија за стратешко планирање, генерален секретаријат (Службен весник 124/08) Стратешки план на МТВ 2021-23 Програма за реформа на УЈФ 2018-21 Упатство за стратешко планирање, генерален секретаријат, јануари 2014
PI-17. Процес на подготовка на буџетот	Закон за буџети и фискална одговорност (Службен весник 4/18)
17.1. Буџетски календар	
17.2. Насоки за подготвување на буџетот	Фискална стратегија 2017-19, 2018-20, 2019-21, и 2020-22
17.3. Поднесување на буџетот на законодавецот	Насоки за макроекономски и фискални политики за 2018 Буџетски циркулар 2019-21
PI-18. Законодавна контрола на буџетите	Устав на Северна Македонија 1991 со 36 измени до 2019
18.1. Обем на разгледувањето на буџетот	Закон за народното собрание (Службен весник 84/05, 17/06, 107/06, 77/08, 80/08, и 161/08)
18.2. Законодавни постапки за разгледување на буџетот	Деловник на народното собрание (Службен весник 60/02, 91/08, 119/10, 23/13)
18.3. Време на одобрувањето на буџетот	
18.4. Правила за прилагодување на буџетот од извршната власт	Закон за буџетите (Службен весник 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16)
Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот	
PI-19. Администрација на приходите	Програма за реформа на УЈФ 2018-21 линк
19.1. Права и обврски за приходните мерки	Стратегија за реформа на даночниот систем 2021-2025
19.2. Управување со ризикот на приходите	Стратешки план на управата за јавни приходи 2021-23
19.3. Ревизија и истражување на приходите	линк
19.4. Следење на доспеаните побарувања	Закон за царинската управа (Службен весник 39/2005, 4/2008, 48/2010, 158/2010, 44/2011, 53/2011, 11/2012, 71/12, 187/2013, 15/2015, 129/2015, 154/2015, 192/2015, 23/2016, 144/2018 и 110/2021) Стратегија за управување со ризици 2018-2022
PI-20. Сметководство на приходите	Закон за буџетите
20.1. Информации за наплатата на приходите	Упатство за начинот на регистрација, распределување, рефундирање и трансфер на јавните приходи
20.2. Пренос на наплатените приходи	
20.3. Порамнување на приходните сметки	Упатство за формата и за содржината на платежните инструменти за домашни трансакции
PI-21. Предвидливост на алокацијата на ресурсите во текот на годината	Упатство за начинот на трезорско работење линк
21.1. Консолидирање на паричните салда	Правилник за начинот на отворање на девизни сметки на буџетските корисници и единките за трошење на Република Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа (2005)
21.2. Предвидување и следење на паричните средства	
21.3. Информации за плафоните за обврзување	2019 Одлука за прераспределба линк
21.4. Значајност на прилагодувањата на буџетот во текот на годината	2020 Одлука за прераспределба линк 2020 Одлука за прераспределба линк 2020 Закон за ребаланс на буџетот линк
PI-22. Заостанати обврски за расходи	

22.1. Обем на заостанати обврски за расходи	Закон за пријавување и евидентирање на обврските (2018) линк Закон за финансиската дисциплина (2013) Правилник за начинот на пријавување на обврските и формата и содржината на рекапитуларните извештаи линк
22.2. Следење на расходите за заостанати обврски	
PI-23. Контрола на платите	Закон за административни службеници (Службен весник 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16, 11/18, 275/19 and 14/20) Закон за вработени во јавниот сектор (Службен весник 27/14, 199/14, 27/16, 35/18, 198/18, 143/19 и 14/20) ИТ ревизија на ДЗР: Ефективност и ефикасност на мерки и активности преземени од страна на министерството за информатичко општество и администрација за целосно спроведување на ХРМИС во институциите на јавниот сектор (2019) Годишен извештај на ДЗР за 2020 година линк
23.1. Интеграција на евиденција на плати и персонал	
23.2. Управување со промени на платите	
23.3. Внатрешни контроли на платите	
23.4. Ревизија на платите	
PI-24. Набавки	Закон за јавните набавки (ЗЈН) (2019) линк Годишен извештај на БЈН за 2020 година линк
24.1. Следење на набавките	
24.2. Начини за набавки	
24.3. Јавен пристап до информации за набавките	
24.4. Управување со жалбите по набавките	
PI-25. Внатрешна контрола на расходите што не се плати	Упатство за начинот на трезорско работење (Службен весник 219/2018) линк Годишен извештај за функционирањето на системот за ЈВФК за 2019 година линк
25.1. Разграничување на задолженијата	
25.2. Ефективност на контролите на преземените обврски за расходи	
25.3. Усогласеност со правилата и постапките за плаќање	
PI-26. Внатрешна ревизија	Закон за ЈВФК (последни измени 2015) Нацрт закон за ЈВФК (2020) Годишен консолидиран извештај за ЈВФК за 2019 и 2020 Примерок на извештаи на внатрешната ревизија
26.1. Опфат на внатрешната ревизија	
26.2. Природа на ревизијата и применетите стандарди	
26.3. Спроведување на внатрешни ревизии и известување	
26.4. Одговор на внатрешните ревизии	
Сметководство и известување	
PI-27. Интегритет на финансиските податоци	Годишен извештај на ДЗР за 2020 година линк
27.1. Порамнување на сметки во банка	
27.2. Времена сметка за задржани средства	
27.3. Времена сметка за аванси	
27.4. Процес за интегритет на финансиските податоци	
PI-28. Буџетски извештаи во текот на годината	Отворен владин портал https://open.finance.gov.mk/en/home Закон за буџети, Член 53 Оценување на фискалната транспарентност на ММФ (2018) Анкета за отворен буџет (2019) Месечни извештаи за извршување, економска класификација линк Месечни извештаи, административна класификација линк
28.1. Опфат и споредливост на извештаите	
28.2. Динамика на буџетските извештаи во текот на годината	
28.3. Точност на буџетските извештаи во текот на годината	

	Правилник за начинот на известување на обврските и формата и содржината на рекапитуларните извештаи линк Годишен извештај на ДЗР за 2020 линк
PI-29. Годишни финансиски извештаи	Закон за сметководството на буџетот буџетските корисници Правилник за формата и содржината на билансот на состојба и билансот на успех Правилник за сметковниот план и правилник за содржината на одделните сметки во сметковниот план Правилник за сметководство на буџетот и буџетските корисници Оценување на фискалната транспарентност на ММФ (2018) Закон за буџетите
29.1. Целосност на годишните финансиски извештаи	
29.2. Поднесување на извештаите на надворешна ревизија	
29.3. Сметководствени стандарди	
Надворешна контрола и ревизија	
PI-30. Надворешна ревизија	Закон за државната ревизија (Службен весник 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16, 83/18 и 122/21) План на ДЗР за стратешки развој 2018-2022 Годишен извештај на ДЗР за 2019 година линк
30.1. Опфат и стандарди на ревизијата	
30.2. Поднесување на ревизорските извешти до законодавната власт	
30.3. Следење на надворешната ревизија	
30.4. Независност на врховната ревизорска институција	
PI-31. Законодавна контрола на ревизорските извештаи	Закон за буџетите, Член 52 Одлука за вонредна состојба, 18 март, 2020 година
31.1. Време на контролата на ревизорските извештаи	
31.2. Седници за ревизорските наоди	
31.3. Препораки за ревизијата од страна на законодавната власт	
31.4. Транспарентност на законодавната контрола на ревизорските извештаи	

Анекс 4: Резиме за промената на успешноста во 2021 година

Показател / димензија	Оценка 2015	Оценка 2020	Тренд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
ПИ-1 Остварување на збирните расходи во споредба со првично одобрениот буџет	Б	А	↑	Остварувањето на расходите отстапи од планираниот буџет за повеќе од 5% за една од минатите три фискални години (2020). Видете Анекс 5б.	Успешноста е подобрена. Повторното гледање на податоците, согласно со насоките на ПЕФА укажува на тоа дека отстранувањето на надворешното финансирање – грантови и заеми ја подобрува оценката.
ПИ-2 Состав на реализацијата на расходите во споредба со првично одобрениот буџет	А	Б+	↓	(М1 начин)	
(i) Степен на промените во составот на расходите во изминатите три години, со исклучок на ставките за непредвидени состојби	А	Б		Промените во составот на расходите според административната класификација беше 7% во 2018 година, 6,3% во 2019 година и 17,5% во 2020 година. Подетални пресметки се дадени во анекс 5б.	Во проценката од 2015 година, промените надминаа 5% во само една од трите години. Во оваа проценка промените надминуваат 5% во сите три години и надминуваат 10% во една година (2020).
(ii) Просечниот износ на расходи кои реално се платени за непредвидени состојби во изминатите три години.	А	А		Износите платени за непредвидени состојби се многу помали од 3% од вкупните расходи во претходната проценка и остануваат исти.	Нивото на успешност не е променето.
PI-3 Остварување на збирните приходи во споредба со првично одобрениот буџет	Д	Ц	↑	Реалните отстапувања на приходите во две од трите минати фискални години е помеѓу 92 и 116 проценти од приходите.	Во проценката во 2015 година остварувањето на приходите беше под 92% во сите три согледани години.
PI-4 Обем и следење на заостанатите обврски за плаќање на расходите	Д+	Б	↑	(М1 начин)	
(iii) Обем на заостанати обврски за плаќање на	Ц	Б		Обемот на пријавени заостанати обврски на БЦВ, со исклучок на заостанатите обврски кон	Подобрување на оценката како резултат на суштински подобрувања на успешноста.

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тре нд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
расходи и промени на обемот				други институции од јавниот сектор, е мал. Овој обем не е значително намален (повеќе од 25 проценти) во минатите две години.	Некои институции сè уште не пријавуваат преку ЕСПЕО.
(iv) Достапност на податоци за следење на обемот на заостанатите обврски за плаќање на расходите	Д	Б		Системот ЕСПЕО овозможува месечно известување за обемот и за структурата на заостанатите обврски, но не и нивниот старосен профил.	Подобрување на оценката како резултат на суштински подобрувања на успешноста. Некои институции сè уште не пријавуваат преку ЕСПЕО.
Б. КЛУЧНИ ХОРИЗОНТАЛНИ ПРАШАЊА: Сеопфатност и транспарентност					
PI-5 Класификација на буџетот	А	Б	↓	При презентирање на буџетот и неговата реализација се користат доследни економски, функционални и подфункционални класификации.	Намалувањето на оценката се должи на вклучувањето на нивото на ГФС во рамката на ПЕФА за 2016 година.
PI-6 Сеопфатност на информациите вклучени во буџетската документација	Б	Б	=	Пет од девет одредници се задоволени.	Нема промена во успешноста.
PI-7 Степен на непријавено работење на владата	Ц+	Ц	↓	(M1 начин)	
(i) Ниво на непријавени владини операции	Ц	Ц		Вонбуџетските расходи кои не се вклучени во екс анте и екс пост фискалните извештаи задно со буџетот изнесуваат околу 7 проценти од консолидираните расходи на централната власт во 2020.	Нема промена во успешноста.
(ii) Информации за приходи/расходи за проекти финансирани од донатори	А	Ц		Сите проекти финансирани од заеми се целосно вклучени во фискалните извештаи, но само 50% од проектите финансирани со грантови.	Влошување на успешноста поради зголемениот дел на средства од ЕУ кои се директно управувани.
PI-8 Транспарентност на фискалните односи во рамките	А	А	=	(M2 начин)	

Показател / димензија	Оценка 2015	Оценка 2020	Тренд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
A. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
на органите на власта					
(i) Транспарентност и објективност на хоризонталната распределба помеѓу локалните власти	A	A		Распределбата на повеќе од 90 проценти, во просек, на грантовите на централната власт кон ЕЛС се базира на транспарентни системи базирани на правила.	Нема промена во успешноста.
(ii) Навременост и сигурни информации на локалните власти за нивните распределени средства	A	A		ЕЛС добиваат насоки за можните распределби и други фактори кои треба да се земат предвид при подготовката на буџетот до 30 септември секоја година.	Нема промена во успешноста.
(iii) Степен на консолидација на фискалните податоци за генералната влада според секторски категории	B	A		Рекапитуларните извештаи на приходите и расходите на генералната влада според економска класификација сега се објавуваат 1 месец по крајот на предметната година.	Периодот за објавување на рекапитуларните извештаи е скратен од 13 на 1 месец.
PI-9 Надзор над збирните фискални ризици од други субјекти на јавниот сектор	Ц	Ц	=	(M1 начин)	
(i) Степен на следење од страна на централната власт на самостојните субјекти и јавните претпријатија	Ц	Ц		Тримесечни финансиски извештаи се изготвуваат од страна на ЈП и регулаторните агенции и се доставуваат до Министерството за финансии, но овие не се консолидирани во извештај за фискалните ризици.	Нема промена во успешноста.
(ii) Степен на следење од страна на централната власт на фискалната позиција на	Ц	Ц		ЕЛС изготвуваат тримесечни извештаи и ги доставуваат до МФ и за сите задолжувања потребна е согласност од МФ. Сепак не се достапни информации за тековните	Иако оценката не е променета (бидејќи не е изготвен консолидиран извештај), има подобрување во однос на заостанатите обврски и општинскиот долг.

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тренд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
локалните власти.				финансиски обврски на ЕЛС.	
PI-10 Пристап на јавноста до клучни фискални информации	A	A	=	Владата ги става на достап на јавноста сите 5 главни и дополнителните 4 елементи согласно со утврдените временски рокови.	Во претходната проценка беа исполнети 5 од 6 одредници, нема промена во успешноста на показателот.
В. БУЏЕТСКИ ЦИКЛУС					
В(i) Буџетирање базирано на политики					
PI-11 Подреденост и учество во годишниот буџетски процес	Б+	Б	↓	(М2 начин)	
(i) Постоене на и придржување до фиксен буџетски календар	A	A		Јасен буџетски календар постои, генерално се следи и предвидува доволно време за поднесување на буџетот.	Нема промена во успешноста.
(ii) Насоки за подготвување на поднесоците на буџетот	Ц	Д		Плафоните на расходите не се предмет на претходно одобрување од страна на владата. Бидејќи буџетскиот циркулар не предвидува плафони на расходите за вкупните средства.	Повторна проценка на достапните докази, нема промена во успешноста.
(iii) Навремено одобрување на буџетот од законодавната власт	A	A		Буџетите се одобруваат пред почетокот на секоја година.	Нема промена во успешноста.
PI-12 Повеќегодишни перспективи во фискалното планирање, политиките на расходи и буџетирање	Ц+	Ц+	=	(М2 начин)	
(i) Повеќегодишни фискални предвидувања и функционални распределби	Д	Ц		Предвидувањата на фискалните збирни износи (врз основа на главните категории на економската класификација) се подготвуваат за период од најмалку две години на редовна основа. Во буџетската документација	Оценката е подобрена бидејќи фискалната стратегија ги предвидува главните категории на економската класификација.

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тре нд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
				не е дадено објаснување за промените помеѓу верзиите.	
(ii) Обем и зачестеност на анализата за одржливоста на долгот	А	А		МФ пријави дека АОД се споредува годишно со користење на алатките за моделирање на одржливоста на долгот на ММФ/СБ.	Нема промена во успешноста и оценката.
(iii) Постојење на секторски стратегии со проценети трошоци	Ц	Ц		Планирањето се фокусира на тригодишни стратегии на министерствата, не на секторски стратегии.	Нема промена во успешноста. Улогата на секторските стратегии не е променета.
(iv) Врска помеѓу инвестициските буџети и проценките на идните расходи	Ц	Ц		Одредени инвестициски одлуки се слабо поврзани со секторските стратегии.	Нема промена во успешноста. Улогата на секторските стратегии не е променета. Инвестициското планирање се фокусира на тригодишни стратегии на министерствата, не на секторски стратегии .
В(ii) Предвидливост и контрола при извршувањето на буџетот					
PI-13 Транспарентност на обврските на даночните обврзници	Ц+	Ц+	=	(М2 начин)	
(i) Јасност и сеопфатност на даночните обврски	Б	Б		Законските прописи и постапки за најголем дел, но не за сите главни даноци се сеопфатни и јасни, со релативно ограничени дискрециони овластувања на органите на власта.	Нема промена на основната успешност во однос на претходната проценка.
(ii) Пристап на даночните обврзници до информации за даночните обврски и административните постапки	Б	Б		Даночните обврзници имаат лесен пристап до сеопфатни, лесни за користење и ажурни информации за даночните обврски и административните постапки за дел од главните даноци, додека пак за другите даноци информациите се ограничени.	Нема промена на основната успешност во однос на претходната проценка.

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тренд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
(iii) Постоене и функционирање на механизам за жалби за даноци	Д	Д		Жалбите се доставуваат директно до управниот суд.	Нема промена на основната успешност на системот на жалби за даноци во однос на претходната проценка.
PI-14 Ефективност на мерките за регистрација на даночни обврзници и утврдување на даноци	Ц+	Б	↑	(M2 начин)	
(i) Контроли во системот на регистрација на даночните обврзници	Ц	Б		Даночните обврзници се регистрираат во систем со комплетна база на податоци кој што е поврзан со други релевантни системи за регистрација на органите на власта и регулативите на финансискиот сектор.	Воведен е интегриран регистар на даночни обврзници поврзан со одредени релевантни владини системи.
(ii) Ефективност на казните за неусогласеност со обврските за регистрација и пријавување	Ц	Б		Постојат казни за неусогласеност за најрелевантните области но не се секогаш ефективни поради недоволниот опфат и/или недоследната примена.	Од претходната проценка воведени се законски и административни промени.
(iii) Планирање и следење на програмите за даночна ревизија и за истражување на измами	Б	Б		Годишниот план на ревизии (УЈП) и годишниот план на контроли (царина) се формулирани врз основа на анализа на ризик. Ниту еден од овие документи не се квалификува како план за подобрување на усогласеноста.	Нема промена во успешноста и оценката.
PI-15 Ефективност на наплатата на даночните плаќања	Д+	Д+	=	(M1 начин)	
(i) Стапка на наплата за бруто даночните заостанати обврски	Д	Д		Стапката на наплата на даночниот долг во минатите две години беше под 60% и вкупниот износ на даночни заостанати обврски беше значителен (повеќе од 2% од вкупниот годишен наплатен износ).	Поради несигурни податоци, не беше можно да се оцени успешноста.

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тре нд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
(ii) Ефективност на преносот на наплатениот данок во трезорот од страна на управата за приходи	А	А		Сите даночни приходи се уплаќаат директно во ЕТС.	Нема промена во успешноста и оценката
(iii) Зачестеност на целосно порамнување на сметките помеѓу утврдувањето, наплатата евидентирањето на заостанатите обврски и приемот на даноците во трезорот	Д	Д		Утврдените даноци не се порамнуваат помеѓу институциите за наплата на приходите и секторот за трезор на МФ.	Нема промена на оценката. Во смисла на успешноста, сè уште постојат проблеми поврзани со примената на различни ИС за различни видови на даноци, пред спроведувањето на новиот интегриран информациски систем.
PI-16 Предвидливост на достапноста на средства за преземање на обврски за расходи	Б+	Б+	=	(M1 начин)	
(i) Степен до кои се следат и предвидуваат паричните текови	А	А		Предвидување на паричните текови се изготвува за фискалната година и се ажурира месечно врз основа на реалните парични приливи и одливи. Влезните параметри кои се користат за предвидување и за извршување се координирани помеѓу главните сектори на МФ, институциите за приходи и НБРСМ преку неформална комисија за ликвидност.	Нема промена на оценката. Подобрувањата на успешноста вклучуваат изменети постапки и алатки (Ексел формат) за планирање на паричните текови – развиени во 2019 година со техничка помош од СБ – и обучен персонал за нивно користење.
(ii) Сигурност и хоризонт на периодичните информации во текот на годината до МДА за плафоните на расходите	Б	Б		Буџетските корисници добиваат сигурни информации за плафоните на преземените обврски за следните три месеци, врз основа на финансиските планови доставени од страна на буџетските	Не е променета оценката. Успешноста е подобрена во однос на намалување на обемот на поднесување на финансиските планови на хартија.

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тренд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
				корисници кои ги одобрува секторот трезор.	
(iii) Зачестеност и транспарентност на прилагодувањата на буџетските алокации над нивото на управување на МДА.	A	A		И покрај обемот на прилагодувања како одговор на пандемијата со КОВИД-19, сепак се почитувани документираните правила за ребаланс на буџетот.	Нема промена во оценката. Успешноста е конзистентна.
PI-17 Евидентирање на и управување со парични салда, долгови и гаранции	A	B+	↓	(M2 начин)	
(i) Квалитет на евиденцијата и извештаите на податоците за долгот	A	B		Евиденцијата за домашниот и надворешниот долг е целосна, ажурирана и порамнета со доверителите најмалку квартално. Не постојат документираните загрижености во врска со точноста на податоците. Сеопфатни извештаи за раководството и статистички извештаи (каде со се опфатени сервисирањето на долгот, обемот и операциите) се изготвуваат најмалку еднаш годишно.	Намалувањето на оценката се должи само на различното толкување на достапните докази. Претходниот опис на проценката има предвид квартално порамнување со НБРСМ (не со доверителите) и нема промена во однос на успешноста во таа смисла. Реалниот степен на успешност е подобрен во однос на функционалностите на ДМИС.
(ii) Степен на консолидација на паричните салда на власта	A	A		Сите парични салда на БЦВ се пресметуваат и се консолидираат на дневна основа. Нема сметки на други субјекти (фондови за социјално осигурување и ЕБУ) кои не се во ЕТС.	Нема промена во успешноста и оценката
(iii) Системи за склучување на договори за заеми и издавање на гаранции	B	B		Издавањето на долгови и гаранции е под контрола на МФ и се прави во рамките за вкупен долг и за гаранции.	Нема промена во успешноста и оценката
PI-18 Ефективност на контролата на платите	Ц+	B	↑	(M1 начин)	

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тре нд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
(i) Степен на интеграција и порамнување помеѓу евиденцијата на вработени и податоците за плати.	Б	Б		Базите на податоци за вработените и пресметките на платите сè уште не се директно поврзани. Платите се поддржани со целосна документација од основните децентрализирани евиденции. Пресметките на платите се споредуваат во платите од претходниот месец.	Нема промена во успешноста и оценката
(ii) Навременост на промените на евиденцијата на вработените и платите	А	Б		Потребните промени на евиденцијата на вработените и платите се ажурираат на месечна основа, генерално на време за исплата на платите за следниот месец. Ретроактивните прилагодувања се ретки, според искажувањата, но сепак не постојат сигурни податоци во врска со корекциите помали од 3% од исплатата на плати.	Оценката е променета во Б поради поинаквото толкување на доказите согласно условите на рамката. Во претходната проценка не се дадени сигурни податоци кои би покажале дека ретроактивните прилагодувања се одржуваат под 3% од износот за плати. Нена промена во основното ниво на успешност.
(iii) Внатрешни контроли на промените на евиденцијата на вработените и платите	А	Б		Овластувањата за промена на евиденцијата на вработените и платите се ограничени, но тоа не доведува до постоење на ревизорска трага.	Успешноста не е променета. Оценката е променета во Б поради немање на ревизорска трага.
(iv) Постојење на ревизии на платите за утврдување на слабостите на контролите и/или непријавени работници	Ц	Б		Платите се ревидирани од страна на ДЗР и внатрешните ревизори.	Оценката се подобрува бидејќи ДЗР врши ревизија во сè повеќе субјекти.
PI-19 Конкуренција, вредност за вложените пари и контрола на набавките	Б+	А	↑	(M2 начин)	
(i) Транспарентност, сеопфатност и	Ц	А		Законот за јавни набавки од 2019 година е усогласен	Подобрување на оценката и успешноста со новиот ЗЈН.

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тренд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
конкуренција во законската и во регулаторната рамка.				со соодветните директиви на ЕУ и системот ги исполнува сите шест наведени услови во рамките на методологијата на ПЕФА за 2011 година.	
(ii) Примена на конкурентски методи на набавки	A	A		Примена на конкурентски начини на набавки е вообичаениот начин на за спроведување на повеќе од 80% од јавните набавки.	Нема промена на оценката.
(iii) Јавен пристап со целосни, сигурни и навремени информации за набавки	B	A		Клучните информации за набавките (владини планови за набавки, можности за тендери, доделување на договори и податоци за разрешување на жалбите по набавките) се ставени на достап на јавноста на соодветен начин, практично за сите набавки.	Подобрување на оценката и на успешноста со новата платформа за јавни набавки (ЕСЈН). Плановите на набавките се сега достапни преку ЕСЈН.
(iv) Постојење на независен систем за жалби по набавките	A	A		ДКЖ ги исполнува сите седум одредници потребни согласно со методологијата за ПЕФА за 2011 година.	Нема промена во успешноста и оценката
PI-20 Ефективност на внатрешните контроли за расходи кои не се плати	Ц+	B	↑	(M1 начин)	
(i) Ефективност на контролите на преземените обврски за остварување на расходи	B	B		Ниското ниво на пријавени заостанати обврски укажува на тоа дека контролите на преземените обврски во споредба со годишниот буџет, се адекватни. Исклучок се повеќегодишните преземени обврски.	Нема промена на оценката, но сега е можно да се провери ефективноста на контролите на преземените обврски преку извештаи за заостанатите обврски, што претставува подобрување на успешноста.
(ii) Сеопфатност, релевантност и разбирање на други правила/постапки и за внатрешни контроли.	B	B		Сеопфатноста и релевантноста на внатрешните контроли е подобрена преку подобра усогласеност на активностите за контрола со ризиците при работењето на субјектите	Нема промена на оценката. Успешноста постепено се подобрува под координација на МФ, но и понатаму има простор за подобрување во однос на тоа како се операционализираат внатрешните контроли преку

Показател / димензија	Оценка 2015	Оценка 2020	Тренд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
				на власта. Оваа област се смета како работа во тек и не можно да се оцени дали контролите се економични.	внатрешни постапки на ниво на одделните субјекти од ЦВ.
(iii) Степен на усогласеност со правилата за обработка и евидентирање на трансакции	Ц	Б		Во отсуство на наоди на ревизијата за неусогласеност со редовните постапки за плаќање односно за неовластено користење на исклучоците. Ниското ниво на пријавени заостанати обврски и отсуството на наоди од инспекцијата на буџетот одат во прилог на тоа дека усогласеноста е на релативно високо ниво.	Оценката е подобрена поради поинаквото толкување на исполнетите услови (во проценката во 2015 беше дадена оценка Ц врз основа на централизацијата на овластувањата кај раководителот на институцијата што може да доведе до потенцијални неправилности).
PI-21 Ефективност на внатрешната ревизија	Ц+	Ц+	=	(M1 начин)	
(i) Опфат и квалитет на функцијата за внатрешна ревизија	Б	Б		Бројот на единици за внатрешна ревизија се зголеми (91 во 2020, 84 во 2015). Притоа, бројот на ревизори се намали од 2015 до 2020 (145 и 133 соодветно), што ја продлабочи загриженоста во однос на екипирањето на воспоставените единици. За да се покаже дека стандардите се „генерално исполнети“, потребен е посилен систем за осигурување на квалитетот (видете ПИ-26.2 во главното тело). Ревидираната рамка за обука и сертификација треба да се операционализира преку подзаконски акти.	Нема промена на оценката. Номинално подобрување на основното ниво на успешност во смисла на број на единици и усогласеност со стандардите во смисла на методологија и обука.
(ii) Зачестеност и дистрибуција на извештаите	А	Ц		Редовно се подготвуваат и доставуваат извештаи за ревизии спроведени во согласност со стратешките и годишните планови на единиците за внатрешна	Пониска оценка поради поинаквото толкување на достапните факти. За оценка Б и А потребно ревизорските извештаи да се доставуваат до “ревидираниот субјект,

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тре нд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
				ревизија. Истите редовно се доставуваат до раководството на ревидираниот субјект / организациона единица и се достапни на ДЗР и на МФ ако има потреба. Бројот на планирани/спроведени ревизии се намалува.	министерството за финансии и ВРИ“ што не било случај ниту во 2015 ниту во 2020. Притоа, нивото на успешност се намалува.
(iii) Степен до кој раководството одговара на функцијата внатрешна ревизија.	Ц	Ц		Со оглед на нивото од 61 проценти спроведени препораки на внатрешната ревизија за период од 12 месеци во 2020 година (кое што ниво се намалува на годишно ниво), одговорот на раководството се смета за делумен.	Нема промена на оценката. Позитивни трендови на успешноста се забележани во периодот 2017-2019, но истите не продолжиле во 2020 година. Пандемијата со КОВИД можеби имала одредена улога.
PI-22 Навременост и редовност на порамнување на сметките					
	A	A	=	(M2 начин)	
(i) Редовно банкарско порамнување	A	A		Банкарското порамнување за сите сметки во ЕТС во домашната валута, се одвива на дневно ниво на збирно расчленето ниво, до следниот ден.	Нема промена во успешноста и оценката
(ii) Редовност и порамнување на времените сметки за задржани средства и за аванси	A	A		Порамнувањето на времените сметки за задржани средства се одвива на дневно ниво со тоа што само неколку салда (ако има воопшто) се пренесени понатаму. Времените сметки за аванси на изведувачите се порамнуваат најмалку еднаш на три месеци.	Нема промена во успешноста и оценката
PI-23 Достапност на информации за ресурсите добиени од страна на единиците за извршување на услугите	Д	Д	=	Информациите се достапни на интернет страницата на ФЗО за ресурсите кои ги добиваат институциите за здравствена заштита, но не	Мало подобрување, податоците се јавно достапни за здравствените институции.

Показател / димензија	Оценка 2015	Оценка 2020	Тренд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
				и за давателите на образовни услуги.	
PI-24 Квалитет и навременост на буџетските извештаи во текот на годината	Д+	Ц+	↑	(М1 начин)	
(i) Обем на извештаите во смисла на покриеност и компатибилност со буџетските проценки	Д	Ц		Споредба со буџетот е можна за главните економски ставки и според економската класификација. Расходите се евидентираат во фаза на плаќање.	Подобрувањето на оценката е резултат од повторната проценка на достапните докази за успешност на оваа димензија. Транспарентноста се покажува дека постепено се зголемува.
(ii) Навременост на издавањето на извештаите	А	А		Извештаите се подготвуваат тримесечно или почесто и се издаваат во рок од 4 недели по крајот на периодот.	Нема промена на оценката. Порталот за отворени финансии (иако не е предмет на проценка) претставува подобрување на успешноста во смисла на нивото на информациите за извршувањето во текот на годината кои се објавуваат.
(iii) Квалитет на информации	А	А		Не постои значајна загриженост во врска со точноста на податоците од ТС.	Нема промена на оценката.
PI-25 Квалитет и навременост на годишните финансиски извештаи	Д+	Д	↓	(М1 начин)	
(i) Целосност на финансиските извештаи	Д	Д		Консолидираниот извештај на власта се подготвува годишно, со информации за приходите и за расходите.	Нема промена во успешноста и оценката
(ii) Навременост на поднесувањето на финансиските извештаи	А	Д		Поради пандемијата со КОВИД и прогласувањето на вонредната состојба, роковите за подготвување и за усвојување на завршната сметка за буџетот на Република Северна Македонија за 2020 година се одложи за по завршувањето на вонредната состојба.	Намалувањето на успешноста и на оценката е поради КОВИД. Датумот на поднесување на надворешна ревизија беше по датумот на завршување на проценката. Нема промени во претходните 3 години (за ФГ 2017-2019 година) каде завршната сметка постојано се доставува во рок од три

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тренд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
					месеци (што се квалификува за оценка А).
(iii) Применети сметководствен и стандарди	Ц	Д		Иако националната рамка овозможува доследно известување со текот на времето, сепак сметководствените стандарди не се формално објавени.	Постоечките докази е протолкувани поинаку. Бидејќи стандардите не се објавени. Нема промени на успешноста.
В(iv) Надворешна контрола и ревизија					
PI-26 Обем природа и следење на надворешната ревизија	Д+	Б	↑	(M1 начин)	
(i) Обем/природа на спроведената ревизија (вклучувајќи и придржување кон стандардите за ревизија)	Д	Б		Субјектите на ЦВ кои претставуваат најмалку 75 % оф вкупните расходи се ревидираат на годишно ниво, при што се опфатени најмалку приходите и расходите. Спроведените ревизии генерално се придржуваат на стандардите за ревизија и се фокусираат на значајни на системски прашања.	Подобрување на оценката поради зголемениот опфат и повторното толкување на приходите и расходите опфатени во ревизијата на завршната сметка на основниот буџет и фондовите за социјално осигурување.
(ii) Навременост на поднесување на ревизорските извештаи до законодавната власт	А	Б		Поднесувањето на ревизорските извештаи во 2018 година и 2019 година беше навремено (во рок од 4 месеци), но беа потребни повеќе од 6 месеци извештајот да дојде до собранието во 2020 година поради состојбата со КОВИД.	Намалување на оценката подари застоите поврзани со КОВИД во 2020 година.
(iii) Докази за постапување по препораките на ревизијата	Б	Б		Способноста на ДЗР за следење на состојбата со препораките се подобри со наменскиот информатички систем, но сепак уделот на препораките каде што измина рокот од 90 дена и кои беа во фаза на спроведување, изнесуваше 70 проценти (65 проценти во 2015).	Оценката останува непроменета со оглед на тоа дека подобрувањето на успешноста (изразено во процент од препораките кои се целосно спроведени) и понатаму е маргинален.

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тренд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
PI-27 Законодавна контрола на законот за годишниот буџет	Д+	Б+	↑	(M1 начин)	
(i) Обем на контрола од страна на законодавната власт	Д	А		Со прегледот од страна на законодавната власт се опфатени фискалните политики, среднорочната фискална рамка и среднорочните приоритети, како и детали за расходите и за приходите.	Подобрување на успешноста и на оценката.
(ii) Степен до кој постапките на законодавната власт се добро утврдени и се почитуваат.	А	А		Постапките на законодавната власт за прегледување на буџетот се цврсто утврдени и се почитуваат, вклучувајќи ја и комисијата за финансирање и буџет и собраниската буџетска канцеларија.	Нема промена во успешноста.
(iii) Адекватно време за законодавната власт да даде одговор на предлозите на буџетот како и за деталните проценки така и, ако е потребно за предлозите за макрофискалните збирни износи порано во буџетскиот циклус (време кое во пракса е наменето за сите фази заедно).	Б	Б		Законодавната власт има најмалку еден месец да ги прегледа буџетските предлози.	Нема промена во успешноста.
(iv) Правила за измени во текот на годината на буџетот без експанте одобрување од страна на	А	А		Постојат јасни правила за буџетски измени во текот на годината, утврдени граници на степенот и на природата на измените и истите доследно се почитуваат.	Нема промена во успешноста.

Показател / димензија	Оцен ка 2015	Оцен ка 2020	Тренд	Опис на исполнетите услови во тековната проценка	Објаснување на промената (вклучувајќи и проблеми со споредбата)
А. ОСТВАРУВАЊЕ НА УЈФ: Веродостојност на буџетот					
законодавната власт					
PI-28 Законодавна контрола на извештаите на надворешната ревизија	Д	Д+	↑	(M1 начин)	
(i) Навременост на разгледувањето на ревизорските извештаи од страна на законодавната власт	Д	А		Без оглед на застојот поврзан со КОВИД во однос на поднесувањето на ревизорскиот извештај, Собранието го спроведе својот преглед во период помал од 3 месеци.	Подобрување на оценката во споредба со минатата проценка. Тимот на проценката поинаку ја толкуваше обврската на Собранието да ги разгледа „сите ревизорски извештаи“ и даде проценка врз основа на прегледот на ревизорскиот извештај на завршната сметка.
(ii) Седници одржани за клучните наоди од страна на законодавната власт	Д	Д		Не се одржани детални седници за ревизорските извештаи од страна на Собранието.	Нема промени на оценката и основното ниво на успешност.
(iii) Издавање на препорачани активности од страна на законодавната власт и нивно извршување од страна на извршната власт.	Д	Д		Собранието не издава препораки.	Нема промена на успешноста. Во минатиот извештај на ПЕФА оваа димензија доби проценка Ц (во табелата со прегледот) и Д (во описот на проценката. Нема промена на оценката Д дадена во описот.

Анекс 5 – Пресметки за ПИ-1, ПИ-2 и ПИ-3 (рамка за 2016 година)

Листови со пресметки на показателите за успешност на УЈФ ПИ-1. ПИ-2.1 и ПИ-2.3 (илјади денари)						
Табела 1 – Фискални години за проценката						
Година 1 =	2018					
Година 2 =	2019					
Година 3 =	2020					
Табела 2						
Податоци за годината =	2018					
Административен или функционален раководител	Буџет	Остварено	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Проценти
1	43.602.533	43.543.887	40.034.182	3.509.705	3.509.705	8,8%
2	16.408.410	17.378.863	15.065.576	2.313.288	2.313.288	15,4%
3	25.179.444	22.297.960	23.118.805	(820.845)	820.845	3,6%
4	10.241.000	10.130.382	9.402.895	727.486	727.486	7,7%
5	8.635.600	8.072.519	7.928.878	143.640	143.640	1,8%
6	6.674.765	5.780.154	6.128.514	(348.361)	348.361	5,7%
7	6.500.000	5.972.509	5.968.052	4.457	4.457	0,1%
8	6.071.729	2.714.344	5.574.830	(2.860.486)	2.860.486	51,3%
9	3.746.709	3.422.975	3.440.085	(17.111)	17.111	0,5%
10	2.345.411	1.974.768	2.153.467	(178.699)	178.699	8,3%
11	2.271.161	1.097.951	2.085.293	(987.342)	987.342	47,3%
12	1.936.203	1.838.274	1.777.748	60.526	60.526	3,4%
13	1.472.050	1.398.549	1.351.580	46.969	46.969	3,5%
14	1.271.174	909.136	1.167.143	(258.007)	258.007	22,1%
15	1.181.000	1.062.307	1.084.349	(22.042)	22.042	2,0%
16	1.172.580	620.777	1.076.618	(455.841)	455.841	42,3%
17	1.129.000	896.248	1.036.605	(140.357)	140.357	13,5%
18	1.031.827	950.732	947.384	3.348	3.348	0,4%
19	1.005.700	934.424	923.395	11.029	11.029	1,2%
20	981.126	733.863	900.832	(166.970)	166.970	18,5%

21	11.458.415	9.956.292	10.520.679	(564.387)	564.387	5,4%
Алоциран расход	154.315.837	141.686.912	141.686.912	0	13.640.896	
Камата	8.684	7.692				
Непредвидени обврски	200	87				
Вкупен расход	154.324.721	141.694.691				
Збирно остварување (ПИ-1)						91,8%
Варијација на составот (ПИ-2)						9,6%
Уделот на непредвидени обврски во буџетот						0,00%
Табела 3						
Податоци за годината =	2019					
Административен или функционален раководител	Буџет	Остварено	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Проценти
1	44.610.701	43.856.767	41.367.730	2.489.038	2.489.038	6,0%
2	16.941.295	13.948.926	15.709.749	(1.760.823)	1.760.823	11,2%
3	26.096.948	23.395.707	24.199.832	(804.126)	804.126	3,3%
4	10.900.300	10.987.652	10.107.904	879.749	879.749	8,7%
5	8.674.900	8.224.196	8.044.279	179.918	179.918	2,2%
6	8.310.755	7.427.923	7.706.605	(278.682)	278.682	3,6%
7	7.273.985	4.481.094	6.745.203	(2.264.109)	2.264.109	33,6%
8	6.478.053	5.978.520	6.007.131	(28.611)	28.611	0,5%
9	3.937.665	6.055.317	3.651.417	2.403.900	2.403.900	65,8%
10	3.315.904	3.229.190	3.074.855	154.336	154.336	5,0%
11	2.038.141	2.041.969	1.889.979	151.990	151.990	8,0%
12	2.033.025	1.533.570	1.885.234	(351.664)	351.664	18,7%
13	1.570.316	1.454.541	1.456.162	(1.621)	1.621	0,1%
14	1.493.283	1.024.253	1.384.729	(360.476)	360.476	26,0%
15	1.399.400	908.130	1.297.671	(389.541)	389.541	30,0%
16	1.321.600	1.200.188	1.225.526	(25.339)	25.339	2,1%
17	1.101.325	1.021.453	1.021.264	189	189	0,0%
18	1.057.850	887.124	980.950	(93.826)	93.826	9,6%

19	1.046.350	976.794	970.286	6.508	6.508	0,7%
20	1.030.455	752.297	955.546	(203.249)	203.249	21,3%
21	12.754.060	12.123.344	11.826.905	296.439	296.439	2,5%
Алоцирани расходи	163.386.311	151.508.956	151.508.956	0	13.124.132	
Камати	9.180	8.102				
Непредвидени обврски	200	108				
Вкупни расходи	163.395.691	151.517.166				
Збирно остварување (ПИ- 1)						92,7%
Разлика во составот (ПИ-2)						6,3%
Удел на непредвидените состојби во буџетот						0,0%
Табела 4						
Датум за годината =	2020					
Административен или функционален раководител	Буџет	Остварено	Прилагоден буџет	Отстапувањ е	Апсолутно отстапување	Процен ти
1	15.327.117	14.909.866	15.749.854	(839.988)	839.988	5,3%
2	49.051.135	50.423.644	50.404.013	19.631	19.631	0,0%
3	26.787.938	24.841.812	27.526.775	(2.684.963)	2.684.963	9,8%
4	11.588.658	10.458.090	11.908.284	(1.450.194)	1.450.194	12,2%
5	10.133.000	7.892.386	10.412.478	(2.520.092)	2.520.092	24,2%
6	7.448.753	8.796.213	7.654.197	1.142.017	1.142.017	14,9%
7	7.112.872	7.209.513	7.309.052	(99.539)	99.539	1,4%
8	5.827.579	2.693.065	5.988.309	(3.295.244)	3.295.244	55,0%
9	4.369.979	18.473.371	4.490.507	13.982.864	13.982.864	311,4%
10	3.527.658	3.043.368	3.624.954	(581.586)	581.586	16,0%
11	2.163.400	1.880.208	2.223.069	(342.860)	342.860	15,4%
12	1.850.000	2.099.727	1.901.025	198.702	198.702	10,5%
13	1.540.460	1.473.203	1.582.947	(109.744)	109.744	6,9%
14	1.430.000	1.335.479	1.469.441	(133.962)	133.962	9,1%
15	1.398.400	1.092.189	1.436.969	(344.780)	344.780	24,0%
16	1.375.123	1.243.673	1.413.050	(169.377)	169.377	12,0%

17	1.359.500	1.120.133	1.396.996	(276.863)	276.863	19,8%
18	1.215.410	1.267.914	1.248.932	18.982	18.982	1,5%
19	1.192.650	1.459.166	1.225.544	233.622	233.622	19,1%
20	1.180.900	917.486	1.213.470	(295.985)	295.985	24,4%
21	14.352.442	12.297.656	14.748.296	(2.450.640)	2.450.640	16,6%
Алоцирани расходи	170.232.974	174.928.164	174.928.164	(0)	31.191.635	
Камати	8.273	8.031				
Непредвидени обврски	200	168				
Вкупни расходи	170.241.447	174.936.364				
Збирно остварување (ПИ- 1)						102,8%
Разлика во составот (ПИ-2)						17,8%
Удел на непредвидените состојби во буџетот						0,0%
Табела 5 – Матрица на резултати						
	За ПИ-1.1		За ПИ-2.1		За ПИ-2.3	
Година	Вкупни расходи. Остварено		Разлики во составот		Удел на непредвидени состојби	
2018	91,8%		9,6%		0,0%	
2019	92,7%		8,7%			
2020	102,8%		17,8%			
				-		
Пресметка на разликите на расходите според економска класификација (ПИ-2.2) милиони денари						
Табела 1 – Фискални години за проценката						
Година 1 =	2018					
Година 2 =	2019					
Година 3 =	2020					
Табела 2						
Датум за годината =	2018					
Економски наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапувањ е	Апсолутно отстапување	Процен т
Надоместоци на вработени	26.345	25.610,0	24.188,7	1.421,3	1.421,3	5,9%
Користење на стоки и на услуги	16.983	14.159,4	15.592,8	-1.433,4	1.433,4	9,2%
Резервации	200	84,5	183,6	-99,1	99,1	54,0%
Камати	8.684	7.692,7	7.973,1	-280,4	280,4	3,5%

Субвенции и трансфери (вкл. на локални буџети)	35.439	38.599,4	32.538,9	6.060,5	6.060,5	18,6%
Тековни трансфери на вонбуџетски фондови	34.550	35.158,6	31.722,0	3.436,6	3.436,6	10,8%
Социјални надоместоци	8.050	8.290,5	7.390,9	899,6	899,6	12,2%
Капитални расходи	24.075	12.099,5	22.104,4	-10.005,0	10.005,0	45,3%
Вкупни расходи	154.324	141.694,6	141.694,6	0,0	23.635,8	
Отплата на долг	22.665	28.140				
Разлики во составот						16,7%
Табела 3						
Датум за годината =	2019					
Економски наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Процент
Надоместоци на вработени	27.592	26.964	25.586,5	1.377,5	1.377,5	5,4%
Користење на стоки и на услуги	19.030	15.830	17.646,2	-1.815,8	1.815,8	10,3%
Резервации	200	108	185,5	-77,7	77,7	41,9%
Камати	9.180	8.102	8.513,0	-411,0	411,0	4,8%
Субвенции и трансфери (вкл. на локални буџети)	37.688	39.382	34.948,4	4.433,3	4.433,3	12,7%
Тековни трансфери на вонбуџетски фондови	33.625	33.947	31.180,9	2.765,9	2.765,9	8,9%
Социјални надоместоци	10.259	9.416	9.513,2	-97,2	97,2	1,0%
Капитални расходи	25.821	17.769	23.943,7	-6.175,0	6.175,0	25,8%
Вкупни расходи	163.396	151.517	151.517,4	0,0	17.153,4	
Отплата на долг	16.495	16.068				
Разлики во составот						11,3%
Табела 4						
Датум за годината =	2020					
Економски наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Процент
Надоместоци на вработени	29.744	28.927	30.564,0	-1.636,6	1.636,6	5,4%
Користење на стоки и на услуги	19.995	14.969	20.546,6	-5.577,7	5.577,7	27,1%
Резервации	200	168	205,5	-37,1	37,1	18,0%
Камати	8.273	8.030	8.501,4	-471,1	471,1	5,5%
Субвенции и трансфери (вкл. на локални буџети)	40.409	56.277	41.523,7	14.753,3	14.753,3	35,5%

Тековни трансфери на вонбуџетски фондови	37.518	39.194	38.552,8	641,6	641,6	1,7%
Социјални надоместоци	10.524	11.348	10.814,2	533,7	533,7	4,9%
Капитални расходи	23.578	16.022	24.228,0	-8.206,2	8.206,2	33,9%
Вкупни расходи	170.241	174.936	174.936,4	0,0	31.857,2	
Отплата на долг	43.214	41.829				
Разлики во составот						18,2%
Табела 5 – Матрица на резултати						
Година	Разлики во составот					
2018	16,7%					
2019	11,3%					
2020	18,2%					
Пресметка на реализацијата на составот на приходите (ПИ-3) (во илјади денари)						
Табела 1 – Фискални години за проценка						
Година 1 =	2018					
Година 2 =	2019					
Година 3 =	2020					
Табела 2						
Датум за годината =	2018					
Економски наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Процент
Даночни приходи						
Даноци на доход, добивка и капитална добивка	30.238.000,0	32.304.458,0	28.019.699,1	4.284.758,9	4.284.758,9	15,3%
Даноци на стоки и услуги	77.782.037,0	72.999.154,0	72.075.840,8	923.313,2	923.313,2	1,3%
Даноци на меѓународна трговија и трансакции	5.328.000,0	5.603.709,0	4.937.130,7	666.578,3	666.578,3	13,5%
Други даноци	1.450.700,0	519.801,0	1.344.274,7	-824.473,7	824.473,7	61,3%
Социјални придонеси						
Придонеси за социјално осигурување	55.403.000,0	56.538.000,0	51.338.560,4	5.199.439,6	5.199.439,6	10,1%
Грантови						
Грантови од странски влади	4.011.216,0	0,0	3.716.947,7	-3.716.947,7	3.716.947,7	100,0%
Други приходи						
Приход од имот	264.238,0	168.356,0	244.853,1	-76.497,1	76.497,1	31,2%

Глоби и казни	2.092.182,0	1.795.512,0	1.938.696,7	-143.184,7	143.184,7	7,4%
Такси и надоместоци	4.023.056,0	9.187,0	3.727.919,1	-3.718.732,1	3.718.732,1	99,8%
Други владини услуги	4.241.454,0	2.508.109,0	3.930.295,2	-1.422.186,2	1.422.186,2	36,2%
Сума на преостанат износ	8.678.117,0	6.869.410,0	8.041.478,5	-1.172.068,5	1.172.068,5	14,6%
Вкупни приходи	193.512.000,0	179.315.696,0	179.315.696,0	0,0	22.148.180,0	
Севкупна разлика						92,7%
Разлика во составот						12,4%
Табела 3						
Датум за годината =	2019					
Економски наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Процент
Даночни приходи						
Даноци на доход, добивка и капитална добивка	34.539.000,0	30.260.100,5	32.088.567,0	-1.828.466,5	1.828.466,5	5,7%
Даноци на стоки и услуги	80.072.957,0	76.767.565,8	74.392.033,5	2.375.532,3	2.375.532,3	3,2%
Даноци на меѓународна трговија и трансакции	5.816.000,0	6.032.618,5	5.403.373,2	629.245,3	629.245,3	11,6%
Други даноци	1.457.101,0	674.303,7	1.353.724,3	-679.420,6	679.420,6	50,2%
Социјални придонеси						
Придонеси за социјално осигурување	62.316.000,0	62.166.000,0	57.894.876,5	4.271.123,5	4.271.123,5	7,4%
Грантови						
Грантови од странски влади	5.571.738,0	0	5.176.440,8	-5.176.440,8	5.176.440,8	100,0%
Други приходи						
Приход од имот	255.030,0	35.884,8	236.936,4	-201.051,6	201.051,6	84,9%
Глоби и казни	2.092.032,0	1.814.348,8	1.943.608,9	-129.260,2	129.260,2	6,7%
Такси и надоместоци	3.895.144,0	13.225,4	3.618.795,8	-3.605.570,4	3.605.570,4	99,6%
Други владини услуги	4.704.619,0	2.551.958,0	4.370.841,1	-1.818.883,1	1.818.883,1	41,6%
Сума на преостанат износ	10.128.379,0	15.572.994,6	9.409.802,5	6.163.192,1	6.163.192,1	65,5%
Вкупни приходи	210.848.000,0	195.889.000,0	195.889.000,0	0,0	26.878.186,4	
Севкупна разлика						92,9%
Разлика во составот						13,7%
Табела 4						

Датум за годината =	2020					
Економски наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Процент
Даночни приходи						
Даноци на доход, добивка и капитална добивка	36.482.000,0	29.121.846,5	30.619.720,8	-1.497.874,4	1.497.874,4	4,9%
Даноци на стоки и услуги	85.349.957,0	69.011.387,2	71.635.103,7	-2.623.716,5	2.623.716,5	3,7%
Даноци на меѓународна трговија и трансакции	6.200.000,0	5.734.334,0	5.203.724,3	530.609,7	530.609,7	10,2%
Други даноци	2.097.700,0	510.106,4	1.760.621,4	-1.250.515,0	1.250.515,0	71,0%
Социјални придонеси						
Придонеси за социјално осигурување	67.033.000,0	66.564.000,0	56.261.491,8	10.302.508,2	10.302.508,2	18,3%
Грантови						
Грантови од странски влади	5.534.478,0	184.157,5	4.645.144,8	-4.460.987,3	4.460.987,3	96,0%
Други приходи						
Приход од имот	251.700,0	47.286,0	211.254,4	-163.968,4	163.968,4	77,6%
Глоби и казни	2.192.032,0	1.361.028,7	1.839.795,2	-478.766,5	478.766,5	26,0%
Такси и надоместоци	3.658.991,0	19.745,3	3.071.029,1	-3.051.283,8	3.051.283,8	99,4%
Други владини услуги	5.376.126,0	2.056.898,0	4.512.238,3	-2.455.340,3	2.455.340,3	54,4%
Сума на преостанат износ	8.132.016,0	11.974.619,6	6.825.285,3	5.149.334,3	5.149.334,3	75,4%
Вкупни приходи	222.308.000,0	186.585.409,1	186.585.409,1	0,0	31.964.904,3	
Севкупна разлика						83,9%
Разлика во составот						17,1%
Табела 5 – Матрица на резултати						
Година	Вкупно отстапување на приходите	Разлики во составот				
2018	92,7%	12,4%				
2019	92,9%	13,7%				
2020	83,9%	17,1%				

Анекс 5а – Пресметки за ПИ-1, ПИ-2 и ПИ-3 (рамка за 2011)

Пресметки за показателите за успешност за УЈФ ПИ-1, ПИ-2.1 и ПИ-2.3 илјади денари						
Табела 1 – Фискални години за проценка						
година 1 =	2018					
година 2 =	2019					
година 3 =	2020					
Табела 2						
Датум на годината =	2018					
Административен или функционален наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Процент
1	43.402.913	43.359.421	41.693.498,0	1.665.923,1	1.665.923,1	4,0%
2	12.753.189	14.661.459	12.250.907,2	2.410.551,6	2.410.551,6	19,7%
3	24.507.926	21.887.347	23.542.686,3	-1.655.339,7	1.655.339,7	7,0%
4	10.240.000	10.130.379	9.836.699,7	293.679,4	293.679,4	3,0%
5	8.635.600	8.072.519	8.295.488,6	-222.970,0	222.970,0	2,7%
6	5.431.695	5.607.031	5.217.768,8	389.262,4	389.262,4	7,5%
7	6.490.000	5.954.154	6.234.392,7	-280.238,9	280.238,9	4,5%
8	1.876.147	1.623.735	1.802.255,3	-178.520,3	178.520,3	9,9%
9	3.720.249	3.403.509	3.573.727,7	-170.218,8	170.218,8	4,8%
10	2.083.885	1.929.189	2.001.811,6	-72.622,9	72.622,9	3,6%
11	889.383	707.942	854.354,8	-146.412,6	146.412,6	17,1%
12	1.930.403	1.836.280	1.854.374,5	-18.094,1	18.094,1	1,0%
13	1.463.262	1.384.466	1.405.631,7	-21.165,3	21.165,3	1,5%
14	1.271.174	909.136	1.221.109,1	-311.972,6	311.972,6	25,5%
15	1.181.000	1.061.347	1.134.486,6	-73.139,1	73.139,1	6,4%
16	662.580	620.777	636.484,4	-15.707,5	15.707,5	2,5%
17	1.129.000	896.248	1.084.534,6	-188.287,0	188.287,0	17,4%
18	1.026.800	947.178	986.359,7	-39.181,9	39.181,9	4,0%
19	1.005.700	934.424	966.090,7	-31.666,7	31.666,7	3,3%
20	741.120	666.528	711.931,1	-45.402,7	45.402,7	6,4%
21	11.079.796	9.354.944	10.643.420,5	-1.288.476,5	1.288.476,5	12,1%

Алоцирани расходи	141.521.822	135.9480.13,5	135.948.013,5	0,0	9.518.833,2	
Камата						
Непредвидена состојба	200,0	86,9				
Вкупни расходи	141.522.022	135.948.100,3				
Збирна реализација (ПИИ-1)						3,9%
Разлика во составот (ПИ-2)						7,0%
Удел на непредвидени состојби во буџетот						0,0%
Табела 3						
Датум на годината =	2019					
Административен или функционален наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Процент
1	44.407.186	43.759.889	42.872.217,1	887.671,7	887.671,7	2,1%
2	13.161.601	11.772.084	12.706.660,0	-934.575,5	934.575,5	7,4%
3	25.167.166	22.661.293	24.297.243,3	-1.635.950,5	1.635.950,5	6,7%
4	10.899.300	10.967.645	10.522.557,2	445.088,1	445.088,1	4,2%
5	8.674.900	8.224.197	8.375.045,3	-150.848,8	150.848,8	1,8%
6	8.150.755	7.424.409	7.869.017,8	-444.609,0	444.609,0	5,7%
7	1.689.010	1.879.390	1.630.628,1	248.761,9	248.761,9	15,3%
8	5.891.908	5.940.550	5.688.249,6	252.300,3	252.300,3	4,4%
9	3.264.244	5.773.440	3.151.412,9	2.622.027,2	2.622.027,2	83,2%
10	3.289.070	3.206.475	3.175.380,7	31.094,5	31.094,5	1,0%
11	2.032.341	2.040.934	1.962.091,6	78.842,5	78.842,5	4,0%
12	876.600	708.017	846.299,6	-138.282,9	138.282,9	16,3%
13	1.570.316	1.454.541	1.516.036,8	-61.495,5	61.495,5	4,1%
14	1.025.383	895.998	989.939,8	-93.941,8	93.941,8	9,5%
15	1.399.400	908.130	1.351.028,7	-442.898,7	442.898,7	32,8%
16	1.321.600	1.199.920	1.275.917,9	-75.998,2	75.998,2	6,0%
17	1.101.325	1.021.132	1.063.256,8	-42.125,0	42.125,0	4,0%
18	1.057.850	887.124	1.021.284,6	-134.160,8	134.160,8	13,1%
19	1.030.350	973.090	994.735,2	-21.645,6	21.645,6	2,2%

20	864.455	722.743	834.574,4	-111.831,8	111.831,8	13,4%
21	12.157.150	11.459.507	11.736.928,7	-277.421,9	277.421,9	2,4%
Алоцирани расходи	149.031.910	143.880.506,1	143.880.506,1	0,0	9.131.572,1	
Камата	200,0	107,8				
Вкупни расходи	149.032.110	143.880.613,9				
Збирна реализација (ПИ-1)						3,5%
Разлика во составот (ПИ-2)						6,3%
Удел на непредвидени состојби во буџетот						0,0%
Табела 4						
Датум на годината =	2020					
Административен или функционален наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Процент
1	12.097.217	13.601.937	12.721.353,7	880.583,0	880.583,0	6,9%
2	48.591.115	49.192.471	51.098.096,4	-1.905.625,5	1.905.625,5	3,7%
3	25.964.848	24.277.752	27.304.463,1	-3.026.711,3	3.026.711,3	11,1%
4	11.587.658	10.436.590	12.185.504,8	-1.748.914,5	1.748.914,5	14,4%
5	9.927.000	7.886.060	10.439.167,8	-2.553.107,3	2.553.107,3	24,5%
6	7.448.753	8.796.213	7.833.059,6	963.153,8	963.153,8	12,3%
7	6.370.406	7.157.975	6.699.077,0	458.897,7	458.897,7	6,9%
8	1.872.435	1.531.966	1.969.040,3	-437.074,5	437.074,5	22,2%
9	3.702.831	15.693.000	3.893.872,7	11.799.127,4	11.799.127,4	303,0%
10	3.500.824	3.021.350	3.681.443,5	-660.093,7	660.093,7	17,9%
11	2.163.400	1.880.208	2.275.017,2	-394.808,8	394.808,8	17,4%
12	1.845.000	2.098.728	1.940.189,8	158.538,1	158.538,1	8,2%
13	1.532.460	1.459.220	1.611.524,8	-152.304,6	152.304,6	9,5%
14	1.430.000	1.335.479	1.503.778,6	-168.299,8	168.299,8	11,2%
15	1.398.400	1.092.189	1.470.548,2	-378.359,0	378.359,0	25,7%
16	1.017.665	1.144.587	1.070.169,8	74.417,1	74417,08151	7,0%
17	1.359.500	1.120.133	1.429.641,2	-309.507,9	309507,8691	21,6%

18	767.160	592.044	806.740,4	-214.696,0	214695,9711	26,6%
19	1.192.650	1.459.166	1.254.182,9	204.983,3	204983,3085	16,3%
20	980.900	825.084	1.031.508,0	-206.423,8	206.423,8	20,0%
21	13.443.185	11.752.991	14.136.764,8	-2.383.773,8	2.383.773,8	16,9%
Алоцирани расходи	158.193.407	166.355.144,4	166.355.144,4	0,0	29.079.400,8	
Непредвидена состојба	200,00	168,42				
Вкупни расходи	158.193.607	166.355.312,9				
Збирна реализација (ПИ-1)						5,2%
Разлика во составот (ПИ-2)						17,5%
Удел на непредвидени состојби во буџетот						0,0%
Табела 5 – Матрица на резултати						
	За ПИ-1.1		За ПИ-2.1		За ПИ-2.3	
Година	Вкупни расходи, Остварено		Разлики во составот		Удел на непредвидени состојби	
2018	3,9%		7,0%		0,0%	
2019	3,5%		6,3%		0,0%	
2020	5,2%		17,5%		0,0%	

Пресметка на реализацијата на составот на приходите (ПИ-3) илјади денари						
Табела 1 – Фискални години за проценката						
Година 1 =	2018					
Година 2 =	2019					
Година 3 =	2020					
Табела 2						
Датум за годината =	2018					
Економски наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапува ње	Апсолутно отстапување	Процент
Даночни приходи						
Даноци на доход. добивка и капитална добивка	30.238.000,0	32.304.458,0	28.019.699,1	4.284.758,9	4.284.758,9	15,3%
Даноци на стоки и услуги	77.782.037,0	72.999.154,0	72.075.840,8	923.313,2	923.313,2	1,3%
Даноци на меѓународна	5.328.000,0	5.603.709,0	4.937.130,7	666.578,3	666.578,3	13,5%

трговија и трансакции						
Други даноци	1.450.700,0	519.801,0	1.344.274,7	-824.473,7	824.473,7	61,3%
Социјални придонеси						
Придонеси за социјално осигурување	55.403.000,0	56.538.000,0	51.338.560,4	5.199.439,6	5.199.439,6	10,1%
Грантови						
Грантови од странски влади	4.011.216,0	0,0	3.716.947,7	-3.716.947,7	3.716.947,7	100,0%
Други приходи						
Приход од имот	264.238,0	168.356,0	244.853,1	-76.497,1	76.497,1	31,2%
Глоби и казни	2.092.182,0	1.795.512,0	1.938.696,7	-143.184,7	143.184,7	7,4%
Такси и надоместоци	4.023.056,0	9.187,0	3.727.919,1	-3.718.732,1	3.718.732,1	99,8%
Други владини услуги	4.241.454,0	2.508.109,0	3.930.295,2	-1.422.186,2	1.422.186,2	36,2%
Сума на преостанат износ	8.678.117,0	6.869.410,0	8.041.478,5	-1.172.068,5	1.172.068,5	14,6%
Вкупни приходи	193.512.000,0	179.315.696,0	179.315.696,0	0,0	22.148.180,0	
Севкупна разлика						92,7%
Разлика во составот						12,4%
Табела 3						
Датум на годината =	2019					
Административен или функционален наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Процент
Даночни приходи						
Даноци на доход, добивка и капитална добивка	34.539.000,0	30.260.100,5	32.088.567,0	-1.828.466,5	1.828.466,5	5,7%
Даноци на стоки и услуги	80.072.957,0	76.767.565,8	74.392.033,5	2.375.532,3	2.375.532,3	3,2%
Даноци на меѓународна трговија и трансакции	5.816.000,0	6.032.618,5	5.403.373,2	629.245,3	629.245,3	11,6%
Други даноци	1.457.101,0	674.303,7	1.353.724,3	-679.420,6	679.420,6	50,2%
Социјални придонеси						
Придонеси за социјално осигурување	62.316.000,0	62.166.000,0	57.894.876,5	4.271.123,5	4.271.123,5	7,4%
Грантови						
Грантови од странски влади	5.571.738,0	0	5.176.440,8	-5.176.440,8	5.176.440,8	100,0%

Други приходи						
Приход од имот	255.030,0	35.884,8	236.936,4	-201.051,6	201.051,6	84,9%
Глоби и казни	2.092.032,0	1.814.348,8	1.943.608,9	-129.260,2	129.260,2	6,7%
Такси и надоместоци	3.895.144,0	13.225,4	3.618.795,8	-	3.605.570,4	99,6%
Други владини услуги	4.704.619,0	2.551.958,0	4.370.841,1	-	1.818.883,1	41,6%
Сума на преостанат износ	10.128.379,0	15.572.994,6	9.409.802,5	6.163.192,1	6.163.192,1	65,5%
Вкупни приходи	210.848.000,0	195.889.000,0	195.889.000,0	0,0	26.878.186,4	
Севкупна разлика						92,9%
Разлика во составот						13,7%
Табела 4						
Датум на годината =	2020					
Административен или функционален наслов	Буџет	Реално	Прилагоден буџет	Отстапување	Апсолутно отстапување	Процент
Даночни приходи						
Даноци на доход-добивка и капитална добивка	36.482.000,0	29.121.846,5	30.619.720,8	-	1.497.874,4	4,9%
Даноци на стоки и услуги	85.349.957,0	69.011.387,2	71.635.103,7	-	2.623.716,5	3,7%
Даноци на меѓународна трговија и трансакции	6.200.000,0	5.734.334,0	5.203.724,3	530.609,7	530.609,7	10,2%
Други даноци	2.097.700,0	510.106,4	1.760.621,4	-	1.250.515,0	71,0%
Социјални придонеси						
Придонеси за социјално осигурување	67.033.000,0	66.564.000,0	56.261.491,8	10.302.508,2	10.302.508,2	18,3%
Грантови						
Грантови од странски влади	5.534.478,0	184.157,5	4.645.144,8	-	4.460.987,3	96,0%
Други приходи						
Даноци на доход-добивка и капитална добивка	251.700,0	47.286,0	211.254,4	-163.968,4	163.968,4	77,6%
Даноци на стоки и услуги	2.192.032,0	1.361.028,7	1.839.795,2	-478.766,5	478.766,5	26,0%
Даноци на меѓународна	3.658.991,0	19.745,3	3.071.029,1	-	3.051.283,8	99,4%

трговија и трансакции						
Други даноци	5.376.126,0	2.056.898,0	4.512.238,3	-	2.455.340,3	54,4%
Сума на преостанат износ	8.132.016,0	11.974.619,6	6.825.285,3	5.149.334,3	5.149.334,3	75,4%
Вкупни приходи	222.308.000,0	186.585.409,1	186.585.409,1	0,0	31.964.904,3	
Севкупна разлика						83,9%
Разлика во составот						17,1%

Табела 5 – Матрица на резултати

Година	Вкупно отстапување на приходите	Разлики во составот				
2018	92,7%	12,4%				
2019	92,9%	13,7%				
2020	83,9%	17,1%				