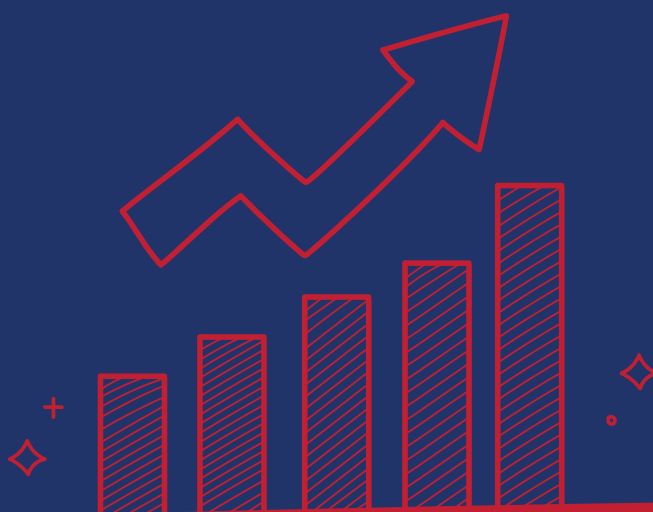




**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# ПРИРАЧНИК ЗА БУЦЕТИРАЊЕ ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО 7 ЧЕКОРИ



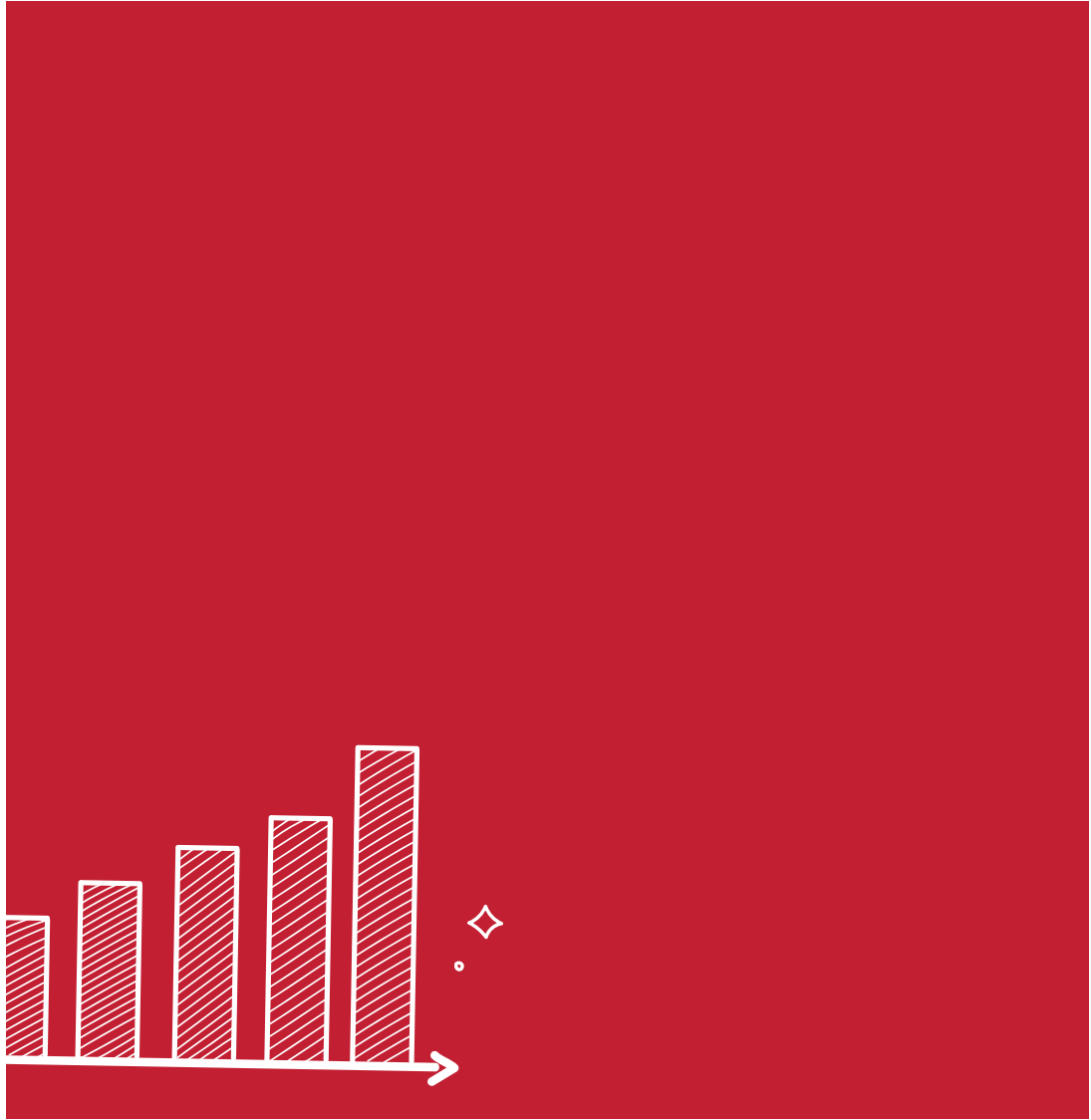
Овој прирачник е подготвен од проф.д-р Борче Треновски во рамки на Проектот на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите, со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД).

Мислењата изразени во овој прирачник за буџетирање во единиците на локалната самоуправа во 7 чекори, е одговорност на Кардно Емерџинг Маркетс САД, лтд., и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

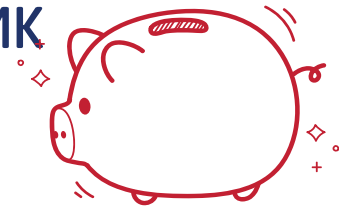
# СОДРЖИНА

За што служи овој прирачник и за кого е наменет?.....	5
Основни поими.....	6
<b>1. КЛУЧНА ЗАКОНСКА РАМКА.....</b>	<b>8</b>
<b>2. ШТО Е ПРОЦЕС НА БУЏЕТИРАЊЕ (ОПШТИНСКИ БУЏЕТ) И ШТО ОПФАЌА?.....</b>	<b>9</b>
2.1. Што е буџет на ЕЛС и од што се состои?.....	9
2.2. Која е улогата на буџетските класификации?.....	12
2.3. Кои се клучни буџетски документи?.....	14
2.4. Дистрибуција на одговорностите во процесот на буџетирање.....	15
<b>3. КЛУЧНИ ПРЕДУСЛОВИ ЗА ДОБРО БУЏЕТИРАЊЕ НА ЛОКАЛНО НИВО.....</b>	<b>17</b>
3.1. Буџетски принципи и начела кои се основа на општинскиот буџет.....	17
3.2. Зошто е неопходна транспарентност во општинското буџетирање.....	18
3.3. Вклучување на родовата перспектива – посебна придобивка за процесот на буџетирање.....	20
3.4. Граѓанското учество – неразделен дел од процесот на буџетирање.....	22
3.5. Комуницирање со јавноста – неопходна димензија во процесот на буџетирање.....	22
<b>4. КЛУЧНИ ЧЕКОРИ ВО ПРОЦЕСОТ НА БУЏЕТИРАЊЕ – БУЏЕТСКИ ЦИКЛУС.....</b>	<b>24</b>
УЛОГАТА НА ФИСКАЛНАТА СТРАТЕГИЈА.....	25
ЧЕКОР 1: Донесување буџетски календар.....	27
ЧЕКОР 2: Доставување на буџетскиот циркулар.....	30
ЧЕКОР 3: Подготовка на предлог-финансиски планови.....	32
ЧЕКОР 4: Подготовка на предлог-буџет.....	34
ЧЕКОР 5: Донесување на буџетот.....	37
ЧЕКОР 6: Извршување на буџетот.....	40
ЧЕКОР 7: Надзор и следење на општинскиот буџет.....	43
Анекс I – ПРИМЕР ЗА ОПШТИНСКИ БУЏЕТСКИ КАЛЕНДАР	
Анекс II - ПРИМЕР ЗА ОПШТИНСКИ БУЏЕТСКИ ЦИРКУЛАР	
Анекс II - РАБОТЕН ДОКУМЕНТ-ОПШТИНСКИ БУЏЕТСКИ ЦИРКУЛАР	
Анекс III - ЧЕКОРИ И НАСОКИ ЗА ЕФИКАСНА ПОДГОТОВКА НА ПРЕДЛОГ-БУЏЕТ И ПРЕДЛОГ ФОРМАТ НА БУЏЕТСКА ПРОГРАМА	
Анекс IV – АЛАТКИ ЗА ПОВЕЌЕГОДИШНО БУЏЕТИРАЊЕ НА КАПИТАЛНИТЕ ТРОШОЦИ	
Анекс IV – АЛАТКА ЗА СРЕДНОРОЧНО БУЏЕТИРАЊЕ - ФИНАНСИСКИ ПРОЕКЦИИ	
Анекс V - АЛАТКА ЗА ПОДГОТОВКА НА ГРАЃАНСКИ БУЏЕТ	





# ЗА ШТО СЛУЖИ ОВОЈ ПРИРАЧНИК И ЗА КОГО Е НАМЕНЕТ?



## За што служи овој прирачник?

Прирачникот за буџетирање на единиците на локална самоуправа (ЕЛС) дава сеопфатен, но едноставен преглед на процесот на буџетирање, улогата на административниот кадар и на останатите засегнати страни, притоа укажувајќи на добрите практики и искуства во процесот на буџетирање. Прирачникот има за цел да го подобри и унапреди процесот на буџетирање во ЕЛС, посебно да ги унапреди процесите на планирањето и реализацијата на приходите и расходите, рационалното, наменското и транспарентното трошење на планираните и обезбедените средства во буџетот, како и да обезбеди поголема ефикасност во самиот надзор над трошењето на јавните ресурси.

Прирачникот ќе помогне да се едуцираат вработените за основните законски рамки, клучните процеси, главните буџетски документи, најдобрите практики/искуства и главните чекори во процесот на буџетирање на ЕЛС. Дополнително, прирачникот ќе придонесе за креирање добри политики/практики во општините, квалитетно и навремено извршување на преземените обврски и услуги, обезбедување на поквалитетни услуги за граѓаните и повисоко ниво на отчетност на градоначалникот и на администрацијата.

## За кого е наменет?

Прирачникот треба да послужи како алатка на административниот кадар<sup>1</sup> во општините во извршувањето на нивните работни задачи, со цел да станат поефикасни и да се елиминираат тесни грла во работењето и да се подобри процесот на општинско буџетирање. Поконкретно:

- Разбирање на принципите на добро управување со локалните финансии;
- Разработка на клучните чекори во процесот на планирање на буџетот;
- Детектирање на клучните чинители и нивните улоги во процесот на подготовка и извршување на општинските буџети;
- Утврдување на добрите практики и тесните грла во процесот на општинското буџетирање;
- Рефлектирање и елаборирање на процесите поврзани со буџетот и локалниот јавен финансиски менаџмент и улогата на општинската администрација;
- Добивање основни информации и знаење за алатки што придонесуваат кон поголема фискална транспарентност и отчетност на општините.

**Главна цел на прирачникот е да се информираат вработените во општинската администрација за процесот на планирање и извршување на буџетот на ЕЛС и да се подобрат процесите во работењето на секое ниво.**

<sup>1</sup> Имајќи предвид дека општинската администрација е најдиректно одговорна за подготовка на акти/ракување со документи, вршење стручни работи за советот и градоначалникот, следење/анализа/информирање на сите области од надлежност на општината, а прирачникот е наменет за општинската администрација – во продолжение за појасна елаборација на оваа улога на администрацијата, таа ќе биде наведена на места каде нејзината улога е директна, меѓутоа и индиректна.

## ОСНОВНИ ПОИМИ

**Буџет** е акт на централната власт (буџетот на државата) и локалната власт (буџетот на општината) со кој се планираат годишните приходи и други приливи и се одобруваат годишните расходи и други одливи на државата или на општината.

**Приходите** во буџетот се категоризираат како даноци и други задолжителни плаќања, кои се утврдени со закон, прилив што произлегува од сопственост на средства (камата, дивиденда, закупнина и слично), надомест за дадени добра или услуги, подароци, донации, спонзорства, субвенции и трансфери.

**Расходи** се плаќања од буџетот што се евидентираат на готовинска основа во Прегледот за приходи и расходи.

**Општински буџетски корисници** се органите на општината и јавните служби основани од општината.

**Буџет на општините** е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.

**Основен буџет** на општината е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства со буџетот за финансирање на основните надлежности на општината.

**Буџет на самофинансирачки активности** е годишен план на приходите од активностите на буџетските корисници, односно единките корисници, кои се дополнителни на основните активности дефинирани со закон и на одобрените средства.

**Сопствени извори на приходи** се локални даноци, локални такси и локални надоместоци, приходи од сопственост на општината, самопридонес, парични казни, донации и други приходи утврдени со закон.

**Дотација** е трансфер од Буџетот на Република Северна Македонија и буџетите на фондовите до буџетот на општината.

**Блок-дотација** е дотација наменета за финансирање на надлежностите во определена област утврдена со закон.

**Наменска дотација** е дотација наменета за финансирање на конкретна активност.

**Партиципативно одлучување** е поединечно или колективно вклучување на жителите на општината во одлучувања за работи од локално значење во различни нивоа на одлучување.

**Буџетска класификација** е хиерархиски приказ на шифрите наменети за класифицирање на функциите, организациските единици, активностите и економските трансакции на единствен и конзистентен начин.

**Буџетски дефицит** е негативна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи, и тој се финансира со обезбедени средства од други приливи.

**Буџетски суфицит** е позитивна разлика меѓу планираните, односно наплатените приходи и одобрените средства, односно расходи, и се користи за финансирање на негативната разлика меѓу планираните, реализираните други приливи и други одливи.

**Буџетско салдо** е разлика помеѓу сите приходи и расходи на буџетот;

**Задолжување на општините** е обезбедување финансиски средства од домашни и странски извори на капитал во рамките и под услови утврдени со закон;

**Фискална/буџетска транспарентност** е отвореност кон јавноста за минатите, сегашните и идните фискални активности на државата, како и за структурата и функциите на државата што ги детерминираат фискалните политики и исходи;

**Партиципација** во склоп на управувањето се однесува на вклучување на засегнатите страни во процесот на донесување одлуки за тоа како економските и социјалните ресурси се алоцирани, испорачани, употребени и одржувани;

**Отчетноста** подразбира одговорност да се објаснат одлуките и мерките пред јавноста, граѓаните, заедницата во склоп на очекувањата што ги има таа. Подразбира детални информации за тоа како се реализирани преземените обврски и дали и кои резултати се остварени

**Граѓански буџет** е прикажување на буџетот на едноставен начин со цел да се информираат граѓаните како се креира и како се трошат распределените средства.

**Финансиски план** е план на приливи и одливи на буџетскиот корисник за одредена буџетска година.

**Квотата** е вкупен износ на средства кој буџетскиот корисник може да го троши во одреден временски период во рамки на една буџетска година.

**Обврска** е проценета обврска, преземена обврска, настаната обврска за плаќање и доспеана, а неплатена обврска.

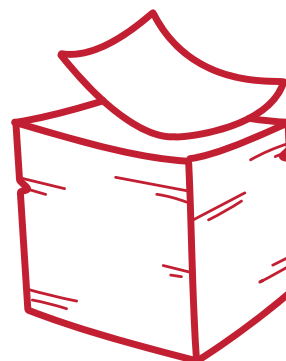
**Програма** е потесна област во рамки на политиката, која ги следи заедничките специфични среднорочни цели. Една програма може да има една или повеќе потпрограми.

**Потпрограма** е подетално разработен дел од програма со краткорочни до среднорочни цели и се состои од проекти и /или активности.

**Ликвидност** е способност за навремено плаќање на обврските во договорениот рок.

**Долг на општа власт** се состои од консолидирани финансиски обврски создадени врз основа на задолжување на субјекти на општата власт.

**Пренамена** на буџет е одлука за измена на распоредот на средствата во буџетот на општината во рамки на одобрените буџети.



# 1 КЛУЧНА ЗАКОНСКА РАМКА

Закон	Опис
Закон за буџетите	Со кој се обезбедува детална рамка за буџетскиот процес, односно со него се уредуваат постапката за изготвување, донесување, управување и извршување на Буџетот на Република Северна Македонија, но и на буџетите на единиците на локалната самоуправа (општините) и на градот Скопје.
Закон за извршување на буџетите	Со кој се распределуваат средствата од Буџетот на Република Северна Македонија за буџетските корисници и единките корисници. Од интерес за општините е распределбата на средствата за наменски и блок-дотации на сметки на општините врз основа на уредби донесени од Владата на Република Македонија, а за финансирање на пренесените надлежности, во динамика усогласена со Министерството за финансии.
Закон за локалната самоуправа	Со кој се уредуваат: надлежностите на општината; непосредното учество на граѓаните во одлучувањето; организацијата и работата на органите на општината; општинската администрација; актите на органите; имот - сопственост на општината; надзорот над работата на органите на општината; распуштањето на Советот на општината; механизмите на соработка меѓу општините и Владата на Република Северна Македонија; месната самоуправа; заштитата на локалната самоуправа; утврдувањето службени јазици во општините и други прашања од значење за локалната самоуправа.
Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа	Со кој се регулира финансирањето на единиците на локалната (општините), поточно: утврдување и наплата на приходите на општините, задолжувањето на општините, буџетот на општините - содржина, донесување, управување, известување, сметководствена евиденција, контрола и ревизија.
Закон за јавна внатрешна финансиска контрола	Со кој се уредува системот на јавна внатрешна финансиска контрола во Република Северна Македонија (финансиското управување и контрола, внатрешната ревизија и нивната хармонизација).
Закон за пријавување и евиденција на обврски	Со кој се уредува пријавувањето и евидентирањето на преземени, а недоспеани обврски и на доспеани, а неплатени обврски, со цел обезбедување и одржување на транспарентноста и отчетноста и јакнење на одговорноста при располагање со јавни средства.
Закон за сметководството за буџетите и буџетските корисници	Со кој се уредува водењето на сметководството, деловните книги, сметководствените документи и обработката на податоците, признавањето на приходите и расходите, проценувањето на билансните позиции, ревалоризацијата, финансиските извештаи, доставувањето и финансиските извештаи и други прашања во врска со сметководството на буџетите на буџетските корисници, меѓу кои и на буџетите на единиците на локалната самоуправа (општините).

Сите документи поврзани со најновите измени на клучната законска регулатива за општинските буџети се достапни на: <https://finance.gov.mk/буџет-и-финансирање-на-елс/>



# 2 ШТО Е ПРОЦЕС НА БУЏЕТИРАЊЕ (ОПШТИНСКИ БУЏЕТ) И ШТО ОПФАЌА?

## 2.1. Што е буџет на ЕЛС и од што се состои?

Буџетот на единицата на локалната самоуправа претставува годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности. Буџетот на локалната самоуправа ги демонстрира вредностите и приоритетите на локалната самоуправа. Буџетирањето и техниките на финансиското планирање се клучни елементи во одржувањето на фискалниот интегритет на локалната самоуправа.

Буџетот содржи: општ, посебен и развоен дел.

- **Општиот дел** ги содржи вкупните приходи и другите приливи и вкупните расходи и другите одливи на буџетот за фискалната година, како и глобалните проекции на приходите, приливите, расходите и одливите за наредните две години, (вклучувајќи го и планираниот дефицит). Тој содржи:
  - ▶ консолидиран биланс на приходи и расходи;
  - ▶ функционална класификација на расходите;
  - ▶ биланс на тековно-оперативни приходи и расходи;
  - ▶ биланс на капитални приходи и расходи.
- **Посебниот дел** содржи план на одобрените средства по програми, потпрограми и ставки за фискалната година. Во посебниот дел на буџетот се прикажани расходите според класификацијата на расходите што ја пропишува Министерството за финансии, групирани според корисници и програми. Посебно важно во овој дел од буџетот претставуваат анексите: финансиски планови на јавните служби основани од општината и образложение што на буџетот кое е од исклучителна важност за љолесно разбирање на буџетот од сѝрана на совејот и групите засеѓнаѝи сѝрани во ѝроцесот на неѝова донесување.
- **Развојниот дел** ги содржи плановите на програмите за развој прикажани по развојни проекти. Во развојниот дел на буџетот се прикажуваат среднорочни планови за програмите за развој наменети за развојни инвестиции одобрени од советот на општината.

### Биланс на тековно-оперативни приходи и расходи

- ▶ **Тековно-оперативни приходи на буџетот на општината** се сите приходи освен дотациите од Буџетот на Република Северна Македонија и буџетите на фондовите наменети за финансирање на капитални инвестиции, средствата од самопридонес и средствата обезбедени преку заеми.
- ▶ **Тековно-оперативни расходи на буџетот на општината** се сите расходи и отплатата на каматата по основ на долгорочното задолжување, освен капиталните расходи.

### Биланс на капитални приходи и расходи

- ▶ **Капитални приходи на буџетот на општината** се дотациите од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите за финансирање на капитални инвестиции, средствата од самопридонес, од донации и од други извори на приходи.
- ▶ **Капитални расходи на буџетот на општината** се расходите за капитални инвестиции и капитални трансфери.



Според новиот Закон за буџети (2021)<sup>2</sup> буџетот на државата или на општината се состои од општ дел на буџетот, посебен дел на буџетот и проектен и повеќегодишен дел на буџетот.

**Проектниот и повеќегодишниот дел од буџетот** ги опфаќа сите проекти, вклучувајќи ги проектите за јавни инвестиции, планирани да започнат или да завршат во новата буџетска година или да продолжат во следната буџетска година и во годините што следат, сето тоа во согласност со програмската класификација и класификацијата на изворите на финансирање.

Проектниот и повеќегодишниот дел од буџетот ги вклучува:

- времетраењето и вкупната вредност за секој наведен проект;
- сите планирани расходи и другите одливи за следните пет години за секој наведен проект, како и остатокот за финансирање до завршување на проектот;
- реализираните расходи и други одливи со проценка за тековната година.

### Важноста на проектното/капиталното буџетирање за општините – клучни точки и добри практики

Една од највитаалните функции на локалната власт е изградба и одржување на инфраструктурата за јавни работи во рамките на нивните јурисдикции. Оваа мрежа на капитални инвестиции, која вклучува патишта, мостови, санитарни канализации, водоводи и други основни јавни објекти, е пресудна за благосостојбата и економскиот просперитет на граѓаните и бизнисите во конкретната општина. Во оваа насока често главен предизвик претставуваа на една страна обезбедувањето буџетски средства, а на друга – проактивното повеќегодишно планирање/перспективата.

Основни прашања кои треба да си ги постави општината пред да го почне да го подготвува повеќегодишниот проектен/капитален буџет се следниве:

- 1 Кои цели и задачи треба да се постигнат?
- 2 Како ќе се постигнат целите и задачите?

3 Кои ресурси ќе се искористат за да се постигнат тие цели и задачи?

4 Како ќе се мери остварувањето на целите и задачите?

Генерално, постојат пет основни чекори за администрирање на проектните повеќегодишни буџети и тие вклучуваат: планирање, евалуација, донесување одлуки, контрола и анализа.

**Среднорочното планирање е повеќегодишна буџетска рамка на проекти, каде детално е наведено како, кога и за што би можеле да се трошат човечките ресурси и финансиските средства за следните пет до шест фискални години.** Ова претставува унапреден план кој често има појасна долгорочна перспектива од едногодишните буџети кои често го користат пристапот „од долу нагоре“ или „списоци на желби“ на одделенијата во општината. Овој вид буџетирање им овозможува на креаторите на политиките да ги идентификуваат меѓусебните врски меѓу проектите, да постигнат стандардизација и заштеда на трошоци, притоа гледајќи ја целокупната слика за потребите и расположливите

<sup>2</sup> Законот се очекува да биде донесен до крајот на декември 2021 година.

ресурси. Исто така, им овозможува да се утврди дали проектот е во рамките на дефинираните стратешките цели на општината. **Што треба да има предвид општината во оваа насока:**

- Кои се приоритетите на општината претставени во општинските развојни документи;
- Идентификување и евалуација на потребите на граѓаните/бизнис-заедницата за капитални и други проекти/активности;
- Одредување на проценки на трошоците и бенефитите/користа за секој поднесен проект (cost- benefit анализа);
- Определување на потенцијалните извори на финансирање за вакви проекти – идентификацијата на финансиските ресурси може да се направи за да се утврдат изворите на надворешна помош, проектираниот раст на сегашната база на приходи и потенцијалот за директно враќање на трошоците за поединечни проекти и можните извори на задолжување;
- Утврдување на сегашната состојба на услугите/добрата (со конкретни индикатори и на предложените нивоа што треба да се постигнат);
- Спроведување на SWOT-анализа која ќе ги има предвид тековните еколошки трендови, проекциите за раст на населението, регулаторните промени и економските трендови кои моментално влијаат на работењето на општината во тој период.

**Процесот на капиталниот буџет обично започнува со најава од одделението за финансии и буџет** дека планот за следната година треба да се подготви во периодот што доаѓа. Овој чекор создава првична листа на проекти, процес кој често се нарекува „од долу

нагоре“. Понатаму одделенијата во општината треба да ги презентираат/поднесат своите проекти со елаборација на корелацијата со стратешките цели/приоритети и буџетот. Во оваа насока е добро администрацијата/менаџментот на општината да има поставено насоки (може и во форма на формулар) за да се утврди што е вклучено и како овие ставки/проекти добиваат приоритет и оценување. Особено е важно проектите и активностите кои се предлагаат во повеќегодишниот буџет да бидат димензионирани согласно материјалните, човечките и финансиските ресурси на општината.

**Утврдувањето на ризиците** на проектите е особено важна функција која треба да биде воспоставена однапред, со цел да биде целосно оперативна кога се одлучува за добрите и лошите страни на одреден проект. Некои од клучните фактори кои општините треба да ги имаат предвид во оваа насока, претставуваат: состојбата на економијата – локалната и националната, промените во каматите и девизните курсеви; човечките ресурси и проектниот персонал што може да влијае на навремена реализација на проектите во рамките на буџетот; ефективноста на системите за управување со проекти кои можат значајно да влијаат на следењето/надзорот на проектот; точност на финансиската евиденција итн. Доколку горенаведените прашања не се решат на почетокот во процесот на планирање, тие имаат потенцијал значајно да влијаат на резултатите и да придонесат за големи разлики помеѓу буџетскиот план и реализацијата.

**Контролата е особено важна/неопходна за секој проект за да се осигури дека основните податоци за трошоците се веродостојни, дека реализацијата е соодветно мониторирана и**

**документирана.** Без соодветна контрола проектите лесно може да бидат проследени со бројни измени во текот на реализација и значајно зголемување на трошоците на проектот. **Оценувањето на перформансите** на проектот и буџетот е најзапоставениот аспект – посебно кај капиталните инвестиции. Ова најмногу се должи на времето и ресурсите кои се потребни за спроведување на таква задача, но придобивките се најчесто многу поголеми од проблемите.

**Евалуацијата или ревизијата** може значајно да влијаат на подобрување на идните процедури и одлуки во врска со капиталните инвестиции, како и нивната имплементација. Евалуацијата, исто така, ѝ овозможува на општината да ги прегледа континуираните инвестиции,

како што се повеќегодишните проекти, така што информациите за нивниот успех или неуспех може да се утврдат пред крајот на долгорочниот проект. Ниту една општина не сака проектите да прекинат со реализација поради ограничувањата во буџетите во годините што доаѓаат. Евалуацијата по ревизија може да ѝ обезбеди на општината мерења на придобивките што биле ветени/ поставени на почетокот на проектот, кои проекти го оствариле предвиденото, а кои не го достигнале својот целосен потенцијал. Особено важно е да се утврди оптималната вредност постигната со потрошените јавни финансии, а не само на реализацијата на предвидените трошоци, кои некогаш може да бидат и несоодветно планирани.

## 2.2. Која е улогата на буџетските класификации?

**Буџетските класификации** се користат за идентификување на специфичните намени на буџетските средства, за контрола на наменското користење на одобрените средства и за изготвување на потребните анализи, извештаи и на годишната сметка.

- 1 **Организациска класификација** ги класифицира буџетските корисници во хиерархиска организациска структура на поврзани и заемно координирани субјекти (матичен буџетски корисник, раздел и буџетски корисник) за да се утврдат надлежностите на субјектите за планирање и управување со јавните средства и вработените, заради постигнување на зацртаните цели.
- 2 **Функционалната класификација** ги класифицира расходите и другите одливи на буџетот според нивните функционални општи и конкретни цели за кои се наменети, согласно со прифатената меѓународна класификација пропишана од страна на Обединетите нации.

701 Општи јавни служби	706 Живеалишта и развој на заедницата
703 Јавен ред и мир	708 Рекреација, спорт и култура
704 Економски работи	709 Образование
705 Заштита на животната средина	710 Социјална заштита

- 3 **Програмската класификација** опфаќа поделба на буџетот на политики, програми, потпрограми и проекти или активности дефинирани со планските документи, истовремено групирајќи ги заедно сите јавни услуги и активности со заедничка цел и исход низ организациската структура.

А – Совет на општина	М – Програми за развој
Д – Градоначалник	Н – Образование
Е – Општинска администрација	Р – Заштита на животна средина и природа
Ф – Урбано планирање	Т – Унапредување на здравствена заштита
Г – Локален економски развој	В – Социјална заштита и заштита на деца
Ј – Комунални дејности	Њ – Противпожарна заштита
К – Култура	Љ – Заштита и спасување
Л – Спорт и рекреација	Џ – Родово буџетирање

- 4 Класификацијата по **извори на финансирање** ги класифицира приходите и другите приливи во групи во однос на конкретните видови и намени на расходите и на другите одливи кои вклучуваат: основен буџет на општините, донации, кредити, самофинансирачки активности и дотации.
- 5 **Економската класификација** ги класифицира приходите и другите приливи согласно нивната природа, и расходите и другите одливи согласно нивната економска намена во класи, групи, подгрупи, раздели и основни конта.



#### ПРИХОДИ

- Даночни приходи
- Неданочни приходи
- Капитални приходи
- Трансфери и донации
- Задолжување во земјата
- Задолжување во странство

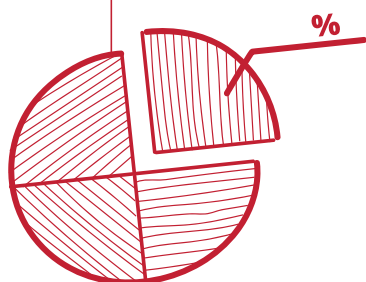


#### РАСХОДИ

- Плати и надоместоци
- Резерви и недефинирани расходи
- Стоки и услуги
- Камати
- Субвенции и трансфери
- Социјални бенефиции
- Капитални расходи
- Отплата на главнина

## 2.3. Кои се клучни буџетски документи?

- Буџетскиот календар ги дефинира роковите за планирање на општинскиот буџет, каде што се опфатени сите **активности** поврзани со подготвување на буџетот, извршување на буџетот низ финансиските извештаи или следење на извршувањето на буџетот од општинската администрација.
- Буџетскиот циркулар ги содржи инструкциите за изработка предлог-буџет од страна на буџетските корисници и го доставува Министерството за финансии.
- Предлог-буџетот е подготвен од страна на градоначалникот (општинската администрација) во кој се планираат годишните приходи и годишните расходи и кој треба да биде одобрен од страна на советот на општината.
- Предлогот на планот на програмите за развој ги содржи среднорочните проекции на одобрените средства по одделни буџетски програми и потпрограми, годините во кои тие ќе се реализираат и изворите на финансирање, односно буџетите.
- Буџетот е акт на локалната власт со кој се планираат годишните приходи и други приливи и се одобруваат годишните расходи и други одливи на државата или на општината.
- Месечните извештаи ги содржат податоците за вкупните тековно-оперативни и капиталните приходи и расходи за претходниот месец за коишто се однесува извештајниот период.
- Кварталниот извештај K1 ги содржи податоците за вкупните тековно-оперативни и капиталните приходи и расходи за претходните три месеци за коишто се однесува извештајниот период, согласно со економската класификација на приходи и расходи по сметки и збирно.
- Кварталниот извештај K2 ги содржи податоците за сите неподмирени обврски, како и за неподмирените обврски по видови и по ставки, со состојба на последниот ден од претходниот квартал.
- Кварталниот извештај K3 ги содржи податоците за задолжување и информациите за промените на состојбата на секое задолжување во претходниот квартал, како и промените на состојбата на издадените гаранции и податоци за долгот на јавните претпријатија кои се основани од општините.
- Полугодишниот извештај ги содржи податоците за вкупните тековно-оперативни и за капиталните приходи и расходи за претходните шест месеци за коишто се однесува извештајниот период.
- Годишниот извештај ги содржи податоците за вкупните тековно-оперативни и капиталните приходи и расходи, за една година за кои се однесува извештајниот период.



## 2.4. Дистрибуција на одговорностите во процесот на буџетирање

- МИНИСТЕРСТВО  
ЗА ФИНАНСИИ**
- ▶ Подготвува макроекономски проекции
  - ▶ Изготвува фискална стратегија за среднорочен период
  - ▶ Буџетско планирање
  - ▶ Следи примена на критериумите за распределба на дотациите
  - ▶ Доставува буџетски циркулар до градоначалниците на општините
  - ▶ Го презентира предлог-буџетот во Собранието
  - ▶ Складира податоци и алатки за известување за поддршка и следење на донесувањето на одлуките
  - ▶ Веб-портал за обезбедување сигурен пристап на сите овластени буџетски корисници и други овластени јавни субјекти

- КОМИСИЈА ЗА  
СЛЕДЕЊЕ НА РАЗВОЈОТ  
НА СИСТЕМОТ ЗА  
ФИНАНСИРАЊЕ НА  
ОПШТИНИТЕ**
- 1 Ја следи примената на критериумите за распределба на дотациите
  - 2 Предлага мерки за подобрување на системот на дотации
  - 3 Дава препораки
  - 4 Изготвува полугодишни и годишни извештаи за развој на системот за финансирање на општините
  - 5 Дава мислење на Уредбата за методологија за распределба на приходите од данок на додадена вредност
  - 6 Дава мислење на Уредбата за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок-дотациите

- СОВЕТ НА ОПШТИНА**
- 1 Го донесува буџетот и годишната сметка на општината
  - 2 Утврдува висина на сопствените извори на приходи за финансирање на општината
  - 3 Усвојува програми за работа и финансиски планови за финансирање на јавни служби
  - 4 Ги усвојува извештаите за работата и годишните сметки на јавните служби
  - 5 Одлучува за начинот на располагање со сопственоста на општината
  - 6 Одлучува за начинот на вршење на финансиска контрола на буџетот на општината

- ГРАДОНАЧАЛНИК**
- ▶ Ја претставува и застапува општината
  - ▶ Ја контролира законитоста на прописите на советот и ги објавува во службеното гласило
  - ▶ Обезбедува извршување на одлуките на советот
  - ▶ Го предлага годишниот буџет и годишната сметка на буџетот
  - ▶ Го извршува буџетот на општината
  - ▶ Редовно го известува советот за извршување на своите надлежности
  - ▶ Раководи со општинската администрација
  - ▶ Одлучува за вработувањата во општинска администрација

## ОПШТИНСКА АДМИНИСТРАЦИЈА

- ▶ Подготвува акти за советот и за градоначалникот – предлог-буџет, буџет, периодични извештаи, годишни програми, други информации, документи и стратешки акти
- ▶ Подготвува седници на советот и комисиите – материјали и информации (образложенија) за подготовката, промените, периодичното извршување, иницијативите и за други активности поврзани со процесот на буџетирање
- ▶ Врши стручни работи за советот и за градоначалникот – подготвува потребни документи/информации/податоци за процесот на буџетирање/реализација на барање или по претходно дефинирани процедури
- ▶ Води сметководство на општина – води евиденција за сите финансиски промени во средствата/сопственоста на општината
- ▶ Следи проблематика во областите од надлежност на општината, врши анализа на состојбата и дава предлози за нивно решавање – го следи (мониторинг/евалуација/анализа) процесот на подготовка – посебно процесот на реализација на буџетот и презентира информации, дава образложенија и препораки за промени – пренамени, ребаланси – набавка/отуѓување имот, спроведување/стопирање активности итн.
- ▶ Доставува информации во врска со активностите на општината, кои покрај со менаџментот и со советот, ги споделува и со јавноста
- ▶ Ракува со документи на општината и ги чува сè до нивно уништување или предавање во Државниот архив

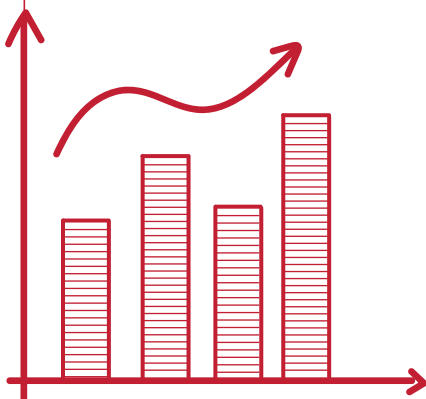
## ВЛАДА

- ▶ Изјава за фискална политика
- ▶ Проекција на салдото на буџетот на државата
- ▶ Стратешки приоритети

## МИНИСТЕРСТВО ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

## ГРАЃАНИ

## ЗЕЛС





## 3 КЛУЧНИ ПРЕДУСЛОВИ ЗА ДОБРО БУЏЕТИРАЊЕ НА ЛОКАЛНО НИВО

### 3.1. Буџетски принципи и начела кои се основа на општинскиот буџет

За да биде успешно планирањето и извршувањето на Буџетот, треба да се заснова на следните принципи/треба да се почитуваат следните принципи:

1. **Принцип на фискална одговорност** – подразбира буџетот на општините да се планира и извршува согласно среднорочни фискални цели, базирани на реална проекција на макроекономските индикатори, преземени обврски и постојни законски обврски и јавните средства со кои се управува на начин со кој се обезбедува среднорочна и долгорочна фискална одржливост.
2. **Принцип на економичност, ефикасност и ефективност** – подразбира буџетот на општините да се планира и извршува на начин што ќе обезбеди ефективно и ефикасно користење на јавните средства за постигнување на поставените цели.
3. **Принцип на сеопфатност на буџетот** – подразбира дека сите приходи и други приливи и сите расходи и други одливи на сите буџетски корисници се внесуваат во буџетот на општините целосно, без никакви прилагодувања меѓу себе, освен за пренос помеѓу нив.
4. **Принцип на универзалност** – подразбира дека сите приходи и други приливи се користат за подмирување на сите расходи и други одливи на буџетот на општините.
5. **Принцип на специфичност** – подразбира буџетските корисници да можат да преземаат обврски и да вршат плаќања само за целите и во износи утврдени со буџетот, согласно буџетските класификации.
6. **Принцип на готовинска основа** – подразбира буџетите или финансиските планови на буџетските корисници да се подготвуваат и извршуваат на готовинска основа.
7. **Принцип на една година** – подразбира дека буџетот се носи за период од една година, која се совпаѓа со календарската година.
8. **Принцип на избалансиран буџет** (буџетска рамнотежа) – подразбира дека приходите и расходите во буџетот на државата и општините се избалансирани.
9. **Принцип на транспарентност** – подразбира дека буџетот на општините, извршувањето и буџетската документација ќе бидат објавени во „Службен весник“, односно во службено гласило и на веб-страницата на општините.
10. **Принцип на сигурно финансиско управување** – подразбира извршување на буџетот во согласност со ефективна и ефикасна внатрешна контрола како процес што се применува на сите нивоа на управување со финансиските средства.
11. **Принцип на родова еднаквост** – подразбира родово одговорно буџетирање, односно запазување на родовата еднаквост во планирањето и извршувањето на буџетските приливи и одливи.

Постапката за изготвување, донесување и извршување на буџетите на општините, како и известувањето за нивното извршување се засноваат врз следниве **начела**:

1. **Сеопфатност**, што подразбира прикажување на сите приходи и други приливи, расходи и други одливи.
2. **Буџетска рамнотежа**, што подразбира вкупните приходи и приливи да ги покриваат одобрените средства со буџетот.
3. **Специфичност**, што подразбира дека одобрените средства се наменуваат за посебни цели по раздели, програми, потпрограми и ставки.
4. **Економичност**, што подразбира дека одобрените средства ќе се користат навремено, во соодветен износ, имајќи ги предвид квалитетот и цената.
5. **Ефикасност**, што подразбира најдобар сооднос меѓу употребените средства и постигнатите резултати.
6. **Ефективност**, што подразбира остварување на поставените цели и остварување на саканите резултати.
7. **Транспарентност**, што подразбира вклучување на граѓан(к)ите во сите фази на подготвување и извршување на буџетот.
8. **Сигурно финансиско управување**, што подразбира извршување на буџетот во согласност со ефективна и ефикасна внатрешна контрола, како процес што се применува на сите нивоа на управување со финансиските средства.

### 3.2. Зошто е неопходна транспарентност во општинското буџетирање

Организацијата за економски развој и соработка ја дефинира фискалната транспарентност како целосно јавно претставување на сите релевантни фискални информации, навремено и систематски (The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002).

Меѓународното буџетско партнерство (International Budget Partnership, 2008) ја дефинира буџетската транспарентност како можност луѓето во една земја да пристапат до информации за тоа колку јавни расходи се направени по определени позиции и колку/како се собрани јавните приходи.

Транспарентноста во општинското буџетирање е од големо значење за фискалната стабилност, економскиот раст и за демократијата (даночните обврзници, граѓаните и општеството во целина).

Транспарентноста и споделувањето информации се критични за учеството на различните социјални групи во донесувањето одлуки/буџетскиот процес. Доколку широката јавност има доверба во трошењето на јавните финансии, граѓаните ќе бидат и помотивирани да ги плаќаат даноците и таксите, што повторно позитивно ќе се одрази и на буџетот на локалната самоуправа.

Дополнително, зголемената транспарентност води кон намалена корупција и подобра распределба на ресурси. Транспарентноста на локално ниво ги следи финансиските текови од изворот до местото на нивното користење, дава одговор на последователни прашања за извршувањето, имплементирањето и набавката.

За поттикнување на транспарентноста секоја општина има своја веб-страница, каде согласно законите и добрите практики, треба транспарентно и отчетно да ги објавува: буџетот, месечните извештаи, кварталните извештаи, полугодишниот извештај, годишниот извештај, ревизорскиот извештај, годишните програми, информациите за нејзините надлежности и јавните услуги што ги обезбедува итн. Дополнително, буџетот на општината и завршната сметка на буџетот на општината се објавуваат во службеното гласило на општината.

#### Препораки/принципи за зголемување на транспарентноста на локално ниво:

1. Локалните власти треба да обезбедат целосно транспарентни и сеопфатни информации на јавноста во сите фази на буџетскиот процес;
2. Треба да има јасна заложба за споделување на информациите и вклучување на граѓаните;
3. Локалните власти треба да користат различни канали за транспарентност во своето работење со цел да овозможат фискалните информации да се споделат со сите засегнати страни/интересни групи, навремено и систематски;
4. Каде што локалните власти имаат дискреција во користењето на фондовите, треба да се даде можност на советот на општината и граѓаните да дадат свој придонес во повеќе фази на буџетскиот процес, а одлуките и процесот на нивното носење треба да бидат транспарентно споделени со јавноста;
5. Донесениот буџет на општината треба да содржи детални информации (квантитативни и наративни) за трансферите од другите нивоа на власт, планираните начини на обезбедување на локалните приходи и планираните расходи според различните класификации и програми;
6. Треба редовно да се објавуваат наративни и квантитативни информации за јавните услуги кои се обезбедуваат и во однос на тоа како се дистрибуирани средствата;
7. Информациите во клучните буџетски документи треба да бидат претставени на начин што овозможува анализирање на политиките и отчетноста;
8. Буџетската документација треба да ги прецизира целите на фискалната политика, макроекономските претпоставки во креирањето на буџетот и главните фискални ризици. Процедурите за прибирање на приходите и за следење на трошењето треба да бидат јасно дефинирани;
9. За јавноста треба да се обезбеди целосна информација за тековните, минатите и проектираните фискални активности на општината и главните фискални ризици (презентирани на начин да ја овозможат/олеснат анализата на политиките и да промовираат отчетност преку редовно претставување на соодветните документи на веб-страницата на општината, нивно редовно ажурирање и особено споделување на буџетот

на општината во отворен формат (на пр. во Ексел) од кој лесно може да се преземат податоците;

10. Општинската администрација треба редовно да ја известува јавноста за своите активности односно за процентот на собрани даноци/приходи, расходи, обврски, долгови, јавни услуги, финансиски/буџетски промени и пренамени итн.;
11. Локалните власти треба да бидат контролирани (ревизија) интерно и екстерно, а исто така ревизорските извештаи треба да ѝ бидат достапни на јавноста на пример преку навремено објавување на веб-страницата на општината;
12. Каде што фондовите се децентрализирани, предлог-буџетот и другите буџетски документи кои се јавно достапни, треба да содржат наративни информации за одговорностите на секое ниво на власт.

### Транспарентноста во новиот Закон за буџети (2021)

Законот наложува општините да ги објавуваат транспарентно на своите веб-страници:

- Одобрените финансиски планови;
- Кварталните извештаи за извршување;
- Годишните финансиски извештаи;
- Организациската структура на сите буџетски корисници и други јавни субјекти во рамките на нивната надлежност, заедно со врските/линковите на нивните веб-страници;
- Регистрите на сите договори за концесии и јавни-приватни партнерства.

### 3.3. Вклучување на родовата перспектива – посебна придобивка за процесот на буџетирање

Доколку родово несензитивните јавни политики се трансформираат во монетарни вредности, постои опасност да се продлабочат веќе постојните нееднаквости меѓу мажите и жените во одредени области. За да се спречи ваквата појава, потребно е вклучување на родовата перспектива на сите нивоа во подготовките на буџетот. На овој начин може да се тестира одговорноста на јавните политики кон жените и мажите, девојчињата и момчињата во заедницата, односно родовата еднаквост.

Една од најсоодветните алатки за интеграција на родовата перспектива во јавните политики со цел да се подобри позицијата на жените и да се намали родовата нееднаквост, претставува родово одговорното буџетирање. Родово одговорното буџетирање како пристап бара свесност и развиени капацитети на сите нивоа на коишто би требало да ги применува принципите на родово одговорното буџетирање во сите фази од циклусот на креирање политики: „дијагноза“ и проценка на проблемот, буџетирање, спроведување, следење и проценка.

Исто така, успешноста на родово одговорното буџетирање зависи и од степенот на воведување на родовата перспектива во процесите на формирање и следење на општинскиот буџет. Во овие процеси потребно е активно учество на сите засегнати страни: локалната самоуправа, државниот ревизор, граѓанското општество и академската заедница.

Сепак, секогаш треба да се биде внимателен со родово одговорното буџетирање бидејќи неговата цел не е:

- ✓ воспоставување одделни буџети за мажи и жени
- ✓ поделба на буџетот 50 : 50 помеѓу мажите и жените.

**Целта на родово одговорното буџетирање е да даде гаранции дека и мажите и жените би имале подеднаков пристап до средствата коишто се предвидени од буџетот за нивните потреби и интереси. Истовремено родово одговорното буџетирање треба да обезбеди со општинскиот буџет да се намалува јазот меѓу мажите и жените во различни области кои се под надлежност на општината.**

Родово одговорното буџетирање се состои од употреба на алатки за анализа на родовите димензии на буџетите; и воспоставување процедури кои ќе обезбедат буџет што придонесува за остварување на родовата еднаквост.

Тоа претпоставува подобро разбирање и познавање на крајните корисници на буџетските средства.

Помага во остварување други цели, како што се: ефикасност ефективност, транспарентност, отчетност.

При креирањето на родово сензитивните јавни политики, битно е да се собираат родово разделени податоци, на пример:

- ▶ Распределба според полот (број на мажи и жени спортисти)
- ▶ Да бидат директно ориентирани кон мажите или жените (број на жени на позиција во администрација)
- ▶ Релевантни за мажите или жените во поширок контекст (број на жртви на семејно насилство)
- ▶ Избрани од жени или мажи (број на жени што биле информирани за проект што ги засега).

Некои од примерите за родово сензитивни индикатори се:

- ▶ Нивото на родова рамноправност на работното место (соодветни работни услови, флексибилно работно време, еднаква плата, удел на жени и мажи во број на раководни и нераководни позиции во јавната администрација)
- ▶ Учеството на жените во локалните програми за спорт и рекреација
- ▶ Пристап до локални услуги приспособени кон потребите на жените.

Повеќе релевантни информации за родовото буџетирање може да се најдат во „Методологијата за интегрирање на родовата перспектива во локалните политики и буџети“ (ЗЕЛС, 2020).

### 3.4. Граѓанското учество – неразделен дел од процесот на буџетирање

Граѓаните имаат дефинирани права и одговорности, вклучувајќи го и правото на учество во одлуките што влијаат на јавната благосостојба.

Оттаму, граѓанското учество во механизмите за креирање и реализирање на буџетот треба да биде транспарентно и отворено. Граѓаните треба да се непосредно вклучени во одлуките како да се распредели и потроши буџетот на општините. Освен граѓаните, во овие процеси можат да учествуваат и други државни и општински институции, граѓански организации и академската заедница.

Учеството на граѓаните во процесите на буџетирањето им дава прилика да ги посочат вистинските потреби и проблеми во заедницата и да бидат креативни. Исто така, директната партиципација им овозможува на граѓаните да учествуваат во надзорот на буџетските трошоци заедно со другите засегнати страни.

**Клучни карактеристики на процесот на партиципативно буџетирање се:**

- ✓ Во центарот на овој процес е дебата за финансиските и буџетските прашања.
- ✓ Претставува континуиран процес, со состаноци на мобилизација и распределба.
- ✓ Подразбира посредно или непосредно вклучување на граѓаните во формулирањето и спроведувањето на годишните буџети.
- ✓ Овозможува поправично вклучување и распределба на финансиите, со посебен осврт на маргинализираните и ранливите категории.
- ✓ Заедничко дефинирање и разбирање на правилата што важат за партиципативното буџетирање.

Позитивните практики кај дел од општините во изминатиот период се во насока на организирање буџетски форуми (консултативен процес) за подготовка на општинските буџети. Особено е важно во консултативниот процес/буџетските форуми да бидат структурирани согласно различните засегнати страни и согласно различните буџетски сегменти (приходна/расходна страна, капитални инвестиции итн.).

Особено е важно **партиципацијата во процесот на буџетирање да продолжи и во фазата на имплементација на општинските буџети**, што значајно ја зголемува довербата на јавноста во буџетскиот процес и интересот за идна партиципација во буџетските активности од страна на граѓаните.

### 3.5. Комуницирање со јавноста – неопходна димензија во процесот на буџетирање

За да можат што подобро да ги утврдат и да ги имаат предвид потребите на своите граѓани во процесот на буџетирање, општините е потребно континуирано да работат на подобрување на процесот на комуникацијата со јавноста. Како главни чинители и на приходната и на расходната страна во буџетот, граѓаните секогаш очекуваат транспарентност на органите на

локалната власт за реализираните активности и за обезбедените јавни услуги. Во значаен дел транспарентноста на органите на локалната самоуправа се состои и во јавна елаборација на своите одлуки и мерки пред граѓаните, како и информации за постигнатите резултати, предизвиците, состојбата на нерешените и новосоздадените проблеми.

Клучен принцип во јавното информирање, пред сè за буџетскиот процес е **општинската администрација во комуникацијата со јавноста да споделува единствено информации кои се релевантни, проверени и систематизирани.**

Наједноставен и најдиректен начин на комуникација на локалната самоуправа со граѓаните е преку дигиталните канали, односно официјалните општински веб-страници и профили на социјалните медиуми. На тој начин, општините можат преку текстуални, аудио- и видеоформати да ја пренесат својата информација за реализираното/нерезализираното, а од граѓаните да добијат брза и директна повратна реакција. Некои од практичните начини за користење на дигиталните алатки за комуникација се:

- Лични блогови на градоначалникот, советниците и директорите на јавните претпријатија
- Интерактивни форми на комуникација (денови или термини за одговарање на прашања од граѓаните, отворени денови, форуми)
- Линкови за преноси во живо на седниците на општинскиот совет (и/или достапни снимки);
- Објавување онлајн календар на активностите на градоначалникот, општинската администрација, општинскиот совет како и
- Интерактивни алатки/механизми за информирање, консултација и активно учество на јавноста во процесот на донесување одлуки.

Покрај овие, особено важни за комуникација со јавноста претставуваат и локалните радио и телевизиски канали, јавни настапи/дискусии, форуми итн.

При процесите на формирање, распределување и мониторинг на буџетот, **комуникацијата со граѓаните треба да се одвива во секоја фаза од процесот.** Посебно е важна навремената комуникација со јавноста за клучните буџетски документи, со цел јасно да бидат пренесени сите позиции, делови од извештаите и соодветно да бидат разбрани од пошироката јавност.

Честопати општинските органи недоволно комуницираат со јавноста, што создава недоверба на јавноста во политиките, одлуките и активностите кои се спроведуваат од локалните органи. Ова е една од причините за потреба од подготовка на стратегии за комуницирање со јавноста каде систематизирано се обработени сите алатки/канални и принципи за комуницирање со јавноста.



## 4 КЛУЧНИ ЧЕКОРИ ВО ПРОЦЕСОТ НА БУЏЕТИРАЊЕ – БУЏЕТСКИ ЦИКЛУС

Процесот на буџетирање произлегува од правниот контекст и се состои од 7 клучни чекори низ 4 фази:

- Изготвување и поднесување (чекори од 1 до 3)
- Одобрување (чекори од 4 до 5)
- Извршување на буџетот (чекор 6)
- Надзор и мониторинг (чекор 7)

Градоначалникот е одговорен за подготовка на буџетот на општината и за негово доставување до советот на општината. Вработените во администрација имаат одговорност да го поддржат овој процес и да ги подготват документите за сите чекори во изготвувањето и поднесувањето на буџетот.





## УЛОГАТА НА ФИСКАЛНАТА СТРАТЕГИЈА како основа за процесот на буџетирање

Фискалната стратегија е документ подготвен и усвоен од Владата. Во него се презентирани претпоставките за макроекономските проекции и насоките на фискалната политика за тековната и за следните пет години, имајќи ги предвид стратешките приоритети на Владата и предлозите на матичните буџетски корисници.

Со цел да ги предвиди насоките и целите на фискалната политика и да го утврди износот за главните категории на проценетите приходи и на одобрените средства за тој период од пет години, Министерството за финансии изготвува Фискална стратегија како генерална фискална рамка. Ревидираната Фискална стратегија е составен дел (прилог) од буџетската документација.

Министерството за финансии објавува план со временски рокови за подготовка на Фискалната стратегија на својата веб-страница, најдоцна до 15 јануари.

Владата на Република Северна Македонија е должна да ги утврди **стратешките приоритети** за наредната година, најдоцна до 15 април во тековната година.

Стратешките приоритети треба да бидат задолжително вклучени во буџетите на буџетските корисници на централната власт и фондовите преку владините програми и потпрограми. Ревидираната Фискална стратегија е дел од буџетската документација. Владата на Република Северна Македонија ја одобрува и ја донесува стратегијата најдоцна до 31 мај истата година.

Во склоп на Фискалната стратегија се наоѓаат реализираните макроекономски движења и проекции (БДП, инфлација, надворешно-трговска размена, пазар на труд итн.) како и проекција за тековната година и за наредните пет години на следните параметри (основни претпоставки и насоки за изработка на предлог-буџетот) на буџетот на државата и буџетите на општините, соодветно: приходи, расходи, буџетско салдо (вкупно и примарно) и финансирање, вкупни расходни лимити, состојба на депозити на почетокот на фискалната година, гаранции и долг на општа власт.

Во согласност со донесената фискална стратегија и усвоениот максимален износ на одобрени средства, Министерството за финансии треба да достави буџетски циркулар до буџетските корисници на централната власт и до фондовите, најдоцна до 15 јуни во тековната година.

Фискалната стратегија е придружен буџетски документ кој служи како генерална фискална рамка која општините треба да ја користат како насока за утврдување на генералните фискални позиции и ризици на централно ниво, кои се разбира се од важност за генерирање понатаму и на општинските фискални позиции (приходи/расходи) и очекувањата за фискалната политика.

Во новиот Предлог-закон за буџети е наведено дека матичните буџетски корисници на државно ниво и општините на локално ниво треба да воспостават механизам за учество на граѓаните во процесот на предлагање нови иницијативи, во подготовката на стратешките планови и Фискалната стратегија.

Веднаш по усвојувањето од страна на Владата, Министерството за финансии ја објавува Фискалната стратегија на својата веб-страница.

Последната одобрена фискална стратегија е основа за подготовка на други документи од областа на фискалната политика, вклучувајќи и документи кои се доставуваат до ЕУ-институциите.

Погледнете ја Фискалната стратегија на Република Северна Македонија, 2022 – 2024 (со изгледи до 2026) <https://finance.gov.mk/фискална-стратегија/>

### ДОБРИ ПРАКТИКИ за општинската администрација



- ▶ Фискалната стратегија претставува генерална рамка на фискални проекции, предизвици и очекувани фискални промени/политики кои треба да ги има општинската администрација при подготовка на општинските буџети.
- ▶ Општинската администрација е неопходно да ги земе предвид клучните позиции релевантни за работењето/финансирањето на општината, при подготовка на своите буџетски документи и при комуникација со општинските буџетски корисници.
- ▶ Врз основа на фискалната стратегија на државата, општината/општинската администрација може да направи проценка на сопствените фискални ризици, потребните промени и можности коишто ќе ги користи понатаму во буџетскиот процес.
- ▶ Добра практика и неопходен чекор (во блиска иднина) за успешен и реален буџетски процес претставува подготовката на фискална стратегија на општината од страна на општинската администрација – на овој начин општината ќе направи вистинско специфицирање на сопствената фискална околина, фискални ограничувања и капацитетот што го има, како и на неопходните идни активности што треба да се преземат на среден рок за одржливи финансии.
- ▶ Општинската администрација е клучна за анализа на фискалната состојба во државата/општината, за подготовка на општинската фискална стратегија и затоа е неопходно постојано да се вложува во зголемување на административните капацитети, ресурси и знаења.

## ЧЕКОР 1: ДОНЕСУВАЊЕ БУЏЕТСКИ КАЛЕНДАР

Согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа утврден е **буџетскиот календар** во кој се утврдуваат **роковите** за планирање на општинскиот буџет од страна на советот на општината. Со носењето на буџетот или веднаш по носењето на буџетот, се донесува буџетски календар што ги дефинира сите **активности** што значат подготвување на буџетот, извршување на буџетот низ финансиските извештаи што ги доставува општината или следење на извршувањето на буџетот од општинската администрација со конкретни датуми.

### ДОБРИ ПРАКТИКИ за општинската администрација



- ▶ Буџетскиот календар е исклучително важен за навремена и успешна имплементација на сите буџетски фази и активности и тој треба да биде колку што е можно појасно и подетално структуриран/подготвен по посебните буџетски активности кои ги реализира општината.
- ▶ Потребно е почитување на сите рокови во буџетскиот календар со цел навремена подготовка на потребните документи и почитување на законските рокови.
- ▶ Општината треба да си донесе свој буџетски календар со сите активности кои се дел од планирањето на буџетот, вклучително и учеството на граѓаните во процесот на креирање на општинскиот буџет. Општинскиот буџетски календар треба да даде одговор на прашањата: што, кој, кога.
- ▶ Буџетскиот календар е особено важно да биде споделен со јавноста и поставен на видливо место на веб-страницата на општината како и јасно/разбирливо да биде претставен.
- ▶ Добра практика претставува и краткото образложение на дел од чекорите во буџетскиот календар, или кратка елаборација, со цел запознавање на пошироката јавност со неговата улога.
- ▶ Како добри практики во некои буџетски календари е вклучувањето на активности кои се поврзани и со реализација на општинските буџети.
- ▶ Општинската администрација е клучна за подготовка на добар и ефикасен буџетски календар бидејќи најдобро ги познава околностите/предизвиците на секој чекор на подготовка/реализација на буџетот и најдиректно е вклучена во реализација на сите процеси.

Подетално за унапредување и предлог формат на Буџетскиот календар погледнете во Анекс I.

## ЧЕКОР 2: ДОСТАВУВАЊЕ НА БУЏЕТСКИОТ ЦИРКУЛАР


Министерството за финансии го доставува циркуларот до градоначалниците на општините до **30 септември** во тековната година. Буџетскиот циркулар содржи инструкции за изработка на предлог-буџетот.

Буџетскиот циркулар за општините ги содржи следниве елементи:

- ❶ Стратешки приоритети на Владата;
- ❷ Информација за тековните и проектираните макроекономски индикатори согласно Фискалната стратегија;
- ❸ Информација за процена на приходи во буџетската година и за следните две (според новиот Предлог-закон за буџети – пет години) фискални години кои треба да се распределуваат меѓу буџетот на државата и општините;
- ❹ Посебни параметри кои ќе се користат за распределување на одобрениот дел од приходите од данок на додадена вредност на општините;
- ❺ Информација за наменски, блок- и други дотации за општините, утврдени со закон, како и проценки за овие дотации за наредните пет години;
- ❻ Други потребни информации.

Откако ќе го добие циркуларот, градоначалникот ги дава главните насоки и рокови (најчесто во почетокот на месец октомври) за подготвување на **предлог-финансиските планови до сите буџетски корисници на буџетот на општината:**

- ✓ Информациите за тековните и проценетите макроекономски индикатори во Република Северна Македонија,
- ✓ Информацијата за процена на приходите во буџетската година и за наредните две години, кои се распределуваат меѓу Буџетот на Република Северна Македонија и општините,
- ✓ Стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија – посебните параметри кои ќе се користат за распределување на одобрениот удел од приходите од ДДВ на општините и
- ✓ Информациите за одлуките на Владата на Република Северна Македонија за наменските дотации, блок-дотациите и другите дотации за општините утврдени со закон, како и проценки за овие дотации за наредните две години.



За сите документи поврзани со буџетскиот циркулар посетете ја страницата на Министерство за финансии <https://finance.gov.mk/буџетски-циркулар/>  
За поднесување на буџетскиот циркулар до Владата посетете ја веб страницата <https://ecirkular.finance.gov.mk/>.



## ДОБРИ ПРАКТИКИ за општинската администрација

- ▶ Особено е важно навременото доставување на буџетскиот циркулар од Министерството за финансии, како и навремено доставување на циркуларното писмо од страна на општинската администрација/градоначалникот до општинските буџетски корисници.
- ▶ Циркуларот кој се доставува до општинските буџетски корисници треба да биде јасен, да содржи кратка елаборација на клучните информации кои треба да ги достават буџетските корисници, буџетските лимити итн.
- ▶ Добра практика е циркуларното писмо покрај наративниот дел да содржи и формат/ пример на табели и шаблони со цел општинските буџетски корисници поедноставно да можат да ги достават бараните податоци.
- ▶ Повремената едукација на општинските буџетски корисници е неопходна за точно и сеопфатно доставување информации/податоци, согласно циркуларот кој се доставува до нив. Достапноста на општинската администрација за општинските буџетски корисници во време на подготовката на нивната документација е неопходна.
- ▶ Во циркуларот, покрај погоре наведените информации е особено корисно општинската администрација/градоначалникот да направи листа со дополнителни податоци/ информации кои се неопходни за ефикасно управување со општинските финансии, како што се – индикатори за родовата еднаквост, индикатори за определени перформанси во работењето, определени технички податоци итн.
- ▶ Доколку определени позиции за лимитите на средства (пред сè за блок-дотациите и трансферите од централната власт) не се достапни, би било добро општинската администрација да обезбеди сет од податоци, согласно нејзините претходни искуства/ анализи. Во оваа насока особено се корисни општинските фискални стратегии.

Еден пример за општински буџетски циркулар е даден во Анекс II на овој прирачник.

## ЧЕКОР 3: ПОДГОТОВКА НА ПРЕДЛОГ-ФИНАНСИСКИ ПЛАНОВИ

Општинските буџетските корисници треба да подготват **предлог-финансиски планови** (буџетски барања) во согласност со упатствата, насоките и расходните лимити содржани во буџетскиот циркулар. Предлог-финансискиот план ги содржи следните елементи:

- ❶ Реализација на одливи за претходната година, проценка за реализација на одливи за тековната година, планирани одливи за наредните две години (според новиот Предлог-закон за буџети – пет години) во согласност со буџетскиот циркулар.
- ❷ Образложение на предлог-финансискиот план на буџетските корисници кој содржи најмалку:
  - ✓ опис и надлежности на буџетски корисник;
  - ✓ образложение за поставените цели согласно програмската класификација, усогласени со стратегиите и долгорочните развојни документи;
  - ✓ правни и други основи за планирани одливи;
  - ✓ извори на финансирање;
  - ✓ индикатори кои се основа за пресметка и проценка на средства потребни за имплементација на програмите и за мерење на резултатите односно користа/влијанието од програмите;
  - ✓ родово одговорни индикатори
  - ✓ други објаснувања и документи во согласност со насоките и упатствата во буџетскиот циркулар.

**Родово одговорни индикатори се ново барање, според Предлог-законот за буџетирање од 2021 година. Повеќе информации за индикаторите и родовото буџетирање се прикажани во поглавјето 13 – Родово буџетирање.**

По пристигнувањето на барањата од корисниците и единките корисници на средства од буџетот на општината во утврдениот рок (во текот на месец октомври – најчесто првата половина од месецот), Одделението за финансии и буџет и администрацијата вклучена во подготовка на буџетот во општината врши **проверка на предлог-финансиските планови од аспект на нивната усогласеност со дадените насоки во циркуларното писмо, утврдените максимални износи на расходи, усогласеноста со насоките и упатствата дадени со буџетскиот циркулар и почитување на начелата за економичност и рационалност во трошењето на буџетските средства.**

Дополнително, општинската администрација ги разгледува образложенијата за определени позиции и промени во финансиските планови со цел да се добие целосна слика за нивната потреба и оправданост. Понатаму доколку има потреба, **градоначалникот на општината, заедно со раководителите на буџетските корисници, врши усогласување на предлог-финансиските планови на буџетските корисници со цел да ги вклучи во предлог-буџетот на општината – притоа**

земајќи ги предвид реалните фискални/економски можности на општината. Овие активности најчесто се одвиваат во текот на месец октомври.

Потребно е да се истакне дека во овој период на прием и обработка на пристигнатите барања од општинските буџетски корисници, **општинската администрација е потребно да биде отворена и да ги земе предвид и останатите предлози/иницијативи/развојни проекти кои ги доставиле советници, предлози од месни заедници, разни засегнати страни, предлози утврдени преку партиципативни процеси (форуми) на буџетирање итн.** (пошироко во делот – Партиципација на граѓаните). Овој партиципативен процес може да се одвива во различен временски период. Меѓутоа во оваа фаза (октомври и првата половина на ноември) е особено важен со цел да се обезбедат солидни влезни податоци во подготовката на развојните програми и понатаму во предлог-буџетот на општината.

Предлог-финансискиот план на една општина треба да содржи:



Иако ние наведовме некои најчесто практикувани временски рамки, конкретните рокови за планирање на општинскиот буџет се точно утврдени со **буџетски календар** донесен од советот на општината.

Со буџетскиот календар се утврдуваат роковите во кои:

- ✓ Градоначалникот до општинските буџетски корисници ги доставува главните насоки за изготвување на финансиските планови (општински буџетски циркулар)
- ✓ Општинските буџетски корисници ги доставуваат своите финансиски планови до градоначалникот и градоначалникот го доставува предлог-буџетот до советот на општината
- ✓ Градоначалникот го доставува предлог-буџетот до советот на општината.

## ЧЕКОР 4: ПОДГОТОВКА НА ПРЕДЛОГ - БУЏЕТ

Предлог-буџетот е еден од најважните буџетски документи, имајќи предвид дека ја содржи основата на годишниот буџет на општината, којашто сè уште може да се дополнува и коригира.

Покрај предлог-финансиските планови од буџетските корисници, процесот на подготовка на предлог-буџетот има сопствен тек во организација на општината – во насока на прибирање на сите податоци, информации кои треба да обезбедат реално буџетирање усогласено со стратешките приоритети на општината и нејзините реални можности. Во оваа активност секторот/одделението за финансии и буџет во општината има клучна улога на координација на целиот процес, во два генерални правци. На една страна е утврдување на сите потреби од добра и услуги што треба да ги обезбеди општината, дефинирани низ проекти и расходни ставки (трошоци), додека на друга страна е утврдувањето на капацитетите/можностите (човечки ресурси, фискален капацитет на општината, материјални ресурси итн.) за реализација на тие активности. Секое од одделенијата (урбанизам, ЛЕР, комунални работи, животна средина и др.) во зависност од структурата на општината, ги поднесуваат своите проекти и активности, придружени со детални податоци и информации, пред сè за потребните финансиски ресурси кои се резултат на овие предлози. Особено е важно одделенијата/секторите да образложат како предложените проекти и активности се усогласени со стратешките приоритети на општината и можностите за реализација/буџетот. Во оваа насока е добро секторот за финансии и буџет/менаџментот на општината да има поставено насоки (може и во форма на формулар) за да се утврди што е вклучено и како овие ставки/проекти добиваат приоритет и оценување. Добра практика претставува и вклучувањето во овој процес на предлагање на проекти и активности и од останатите засегнати страни и советот на општината. Во понатамошната постапка секторот за финансии и буџет (со менаџментот на општината) прави генерално усогласување на сите презентирани проекти/активности со стратешките документ на општината, ресурсите и можностите и ограничувањата утврдени до централната власт.

Покрај предложените активности/проекти, одделението за финансии и буџет е потребно да ги земе предвид и анализира останатите тековни трошоци/расходи кои ги има општината за нормално функционирање општината (плати, надоместоци, стоки, услуги и други материјални трошоци) – притоа утврдувајќи кои од нив ќе бидат финансирани од општинскиот буџет, а кои преку трансфери од централната власт. Покрај тековните трошоци за обезбедување квалитетни општински услуги, потребно е утврдување на потребните средства за одржување на постојната општинска инфраструктура и сопственост. Во најголем дел, при проценка на овие трошоци општините го користат своето искуство и историскиот тренд на трошоци, меѓутоа во променливата околина е неопходно да се презема активен пристап кон оваа активност пред сè преку: подготовка на детален план за одржување; јасно утврдување на трошоците за одржување секаде каде што е можно (по километри, по објект, по активност итн.); земање предвид на постојната инфраструктура во надлежност на општината, меѓутоа и очекуваните промени/инвестиции во следниот период; вклучување на очекуваните промени во цените/трошоците за одржување во следната година, како и останатите фактори кои можат да влијаат



на потребниот износ за одржување; јасно утврдување на изворите на потребните средства за одржување.

Со цел да се подготви реален и остварлив општински буџет во овој процес, од особена важност претставува и делот во кој се утврдуваат фискалните можности и останати ресурси на општината за реализација на предложените буџетски активности (проекти), дел од расходната страна на буџетот. Во оваа насока секторот за финансии и буџет, во контекст на предложената расходна страна е потребно паралелно да ги утврди фискалните можности на општината, да ги прибере и анализира потребните податоци за: потенцијалните даночни приходи (од даночното одделение), неданочните приходи, потенцијалните капитални приходи, другите можности за финансирање (преку задолжување/кредитирање итн.). Потребна е исто така и анализа на приходната страна во контекст на очекуваните промени и фискални ризици/можности кои би следеле во претходната година, вклучувајќи определени законски промени, очекувани договори, инвестиции итн.

Помалите и руралните општини обично имаат помалку разгранета структура, помал број сектори и човечки ресурси, со што овој процес се усогласува со постојната состојба, во која одделението за финансии и буџет ги презема во случајот, најголемиот дел од активностите.

По прибирање на сите потребни информации и податоци (од претходните чекори) се приоѓа кон подготовка на предлог-буџетот, согласно утврдените рокови во буџетскиот календар и статутот на општината. Подготвениот предлог-буџет од општинската администрација, утврден од страна на градоначалникот<sup>3</sup> (најдоцна до 15 ноември во тековната година) со соодветно пропратно писмо се доставува до советот на општината. Особено важно е доставувањето на предлог-буџетот до советот на општината да биде во разумен рок (пр. минимум 15 дена) со цел навремено да се разгледа од страна на советниците и комисиите во рамките на советот.

Предлог-буџетот на општината е проследен со одлука за извршување на буџетот на општината и со соодветна буџетска документација:

- ✓ Максимално одобрени расходи на буџетот на општината;
- ✓ Одредба согласно која пренамените на буџетот на општината ќе бидат во согласност со одредбите од Законот за извршување на буџетот на државата;
- ✓ Максималниот износ на задолжување на буџетот на општината согласно закон;
- ✓ Вкупниот износ на новоиздадените гаранции за јавните субјекти од општината;
- ✓ Специфични овластувања на градоначалникот за извршување на буџетот;

 Градоначалниците го презентираат предлог-буџетот на општините пред јавноста.

<sup>3</sup> Градоначалникот е одговорен за подготвување на буџетот на општината и за неговото доставување до советот на општината.

Особено важно во пропратната буџетска документација со предлог-буџетот да биде составено и соодветно наративно образложение (буџетска порака) со која градоначалникот ги елаборира пред советот на општината:

- карактеристиките на предложениот буџет,
- неговите клучни разлики во однос на минатите буџети,
- основата/претпоставките за планираните приходи/расходи
- како предложениот буџет ќе биде во функција на остварување на потребите на граѓаните
- кои од предлозите биле претходно доставени, а кои отфрлени и соодветна елаборација за нив итн.

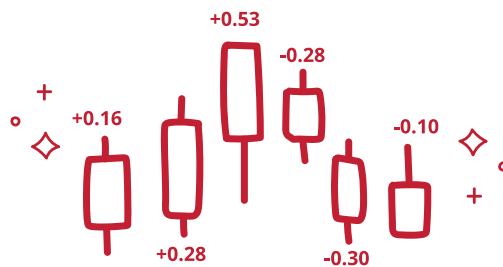
Ваквата порака може да биде основа и за презентирање на предлог-буџетот пред јавноста и организирање соодветни консултативни средби за негова подетална елаборација и собирање дополнителни предлози, идеи и забелешки на предложениот буџет од разните засегнати страни.

Градоначалникот (општинската администрација) исто така подготвува и предлог-план на програми за развој кои се усогласени со насоките од циркуларот и овој предлог-план го доставува на одобрување до советот на општината, најдоцна до 20 октомври во тековната година. Советот на општината го одобрува предлогот на планот на програмите за развој, најдоцна до 15 ноември во тековната година.

Во дефинирање на предлог-буџетот и предлог-програмите особено е важно да се вклучи принципот на родова еднаквост односно да се предложат/детектираат родово-сензитивни активности, како во развојните програми, така и во предлог-буџетот. Овие активности се предлагаат врз основа на сознанијата односно анализата на одделението/секторот што ја изготвува програмата за тоа каде се потребни родово специфични интервенции. Во оваа насока особено можат да помогнат и претходно дефинираните родово сензитивни индикатори од општинските буџетски корисници<sup>4</sup> (види пошироко во делот за родово буџетирање).

**Подетално за процесот и чекорите за подготовка на предлог буџет и предлог формат на буџетска програма погледнете во Анекс III.**

4 Родовата анализа вклучува согледување на состојбата во која се наоѓаат жените и мажите по одреденото прашање (на пр. комунални дејности/осветлување и сл.); кои се нивните потреби во областа/секторот за кој/а правите/имплементирате програма, но и кои се родовите улоги на жените и мажите во оваа област што треба да бидат земени предвид. Врз основа на тоа се предлагаат конкретни активности во програмите со конкретни очекувани резултати (на пример: уредување и осветлување на автобуска постојка на која најчесто чекаат жените кои работат во одреден текстилен погон).



## **ЧЕКОР 5: ДОНЕСУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ**

Градоначалникот на општината го доставува предлог-буџетот за донесување до советот, најдоцна до 15 ноември во тековната година. Пред крајот на календарската година се води расправа во телата на советот на општината и се одржува седница на советот на општината за донесување на буџетот за наредната буџетска година. Советот на општината го донесува буџетот за наредната година најдоцна до 31 декември (согласно новиот Предлог-закон за буџети – до 25 декември) и се објавува на веб-страницата на општината.

Одлуката за извршување на буџетот на општината содржи особено одредби за:

- ▶ Максимално одобрени расходи на буџетот на општината;
- ▶ Одредба согласно која пренамените на буџетот на општината ќе бидат во согласност со одредбите од Законот за извршување на буџетот на државата;
- ▶ Максималниот износ на задолжување на буџетот на општината;
- ▶ Вкупниот износ на новоиздадените гаранции за јавните субјекти кои се основани од општината;
- ▶ Специфични овластувања на градоначалникот за извршување на буџетот;
- ▶ Други одредби кои овозможуваат непречено извршување на буџетот на општината.

По донесувањето на буџетот од страна на советот на општината, заедно со придружната документација, тој се проследува до Секторот за буџети во Министерството за финансии. Во овој сектор во Министерството за финансии се проверува дали буџетот на општината е изработен согласно претходно доставените насоки, дали ги задоволува формалните (основниот, посебниот дел, развојните програми итн.) и легалните барања, а исто така се прегледува и Одлуката за извршувања која е составен дел на буџетската документација. Доколку сè е во ред со донесениот буџет и со придружната документација, тој се одобрува од Секторот за буџет и се проследува во секторот Трезор во Министерството за финансии – односно општината преку електронската платформа (Е-обврски) со која е директно поврзана со секторот Трезор, електронски го вчитува општинскиот буџет. Со тоа формалната и техничка постапка на донесување на буџетот е завршена. Сите понатамошни измени (дополнувања, промени, пренамени, ребаланси) во општинскиот буџет соодветно се рефлектираат и електронски се вчитуваат преку електронската платформа во системот на Трезорот.

Доколку Секторот за буџет во Министерството за финансии утврди дека буџетот или неговата придружна документација не се во согласност со законските, формалните и техничките барања, го враќа до општината на доработка и соодветна промена. Доколку се работи за техничка грешка, таа може да се коригира од Секторот за финансии и буџет во општината и повторно да се испрати во Министерството за финансии. Доколку се работи за посериозен пропуст или непочитување на легислативата и процедурите, буџетот се враќа во општината и треба повторно да ги помине сите претходно наведени чекори на подготовка и верификација, по што коригираната верзија повторно треба да биде доставена/разгледана/усвоена од советот на општината и повторно доставена до Министерството за финансии.

Времено финансирање – доколку советот на општината не го донесе буџетот на општината до 31 декември во тековната година, е должен да донесе одлука за времено финансирање и финансиски план за нејзино спроведување за периодот од 1 јануари до 31 март за тековната година.

Градоначалникот има можност да одобри исплата на средства по сметки, по потпрограми и ставки од буџетот, но најмногу до една третина од вкупно извршените расходи во првиот квартал од претходната фискална година, најдоцна до 31 март, имајќи ги предвид и готовинските текови.

Пресметката за висината на една третина од вкупно извршените расходи во првиот квартал од претходната фискална година по сметки, по потпрограми и по ставки ја пресметува Министерството за финансии. Финансискиот план за спроведување на временото финансирање на општината е составен дел на буџетот за тековната година.

Според новиот **Предлог-закон за буџети од 2021 година**, за време на временото финансирање, средствата може да се искористат до ниво од **90 % од потрошените средства во текот на истиот месец од претходната година**, освен за отплата на главнината, каматата, другите обврски кои произлегуваат од задолжување и неочекувани исклучителни настани кои се закана за безбедноста на земјата или за животите на граѓаните.

### ДОБРИ ПРАКТИКИ за општинската администрација



- ▶ Во подготовката на предлог-буџетот (како и развојните програми) општинската администрација ги почитува сите пропишани буџетски принципи и начела – од особена важност е реалното планирање на приходите и расходите согласно реалните капацитети и можности на општината:
  - ▶ Утврдување на сопствените фискални капацитети – колку даночни /неданочни приходи општината може да прибере (просекот во последните 5 години е добра споредбена основа).
  - ▶ Земање предвид на деловни случувања, институционални, законски промени кои може да имаат потенцијално влијание на приходите/расходите во тековната година.
  - ▶ Најпрвин, утврдување на реални претпоставки за приходната страна, па потоа пристапување кон планирање на расходната страна во рамките на можностите.
  - ▶ Реално/објективно утврдување на капацитетите за задолжување и очекувани приходи од донации и останати трансфери.
  - ▶ Детална проценка на планираните капитални расходи (ова се однесува и на капиталните приходи), имајќи предвид дека тие можат значајно да влијаат на расходната страна на буџетот и на процентот на реализација.

Подетално за процесот на капитални повеќегодишно буџетирање, подготовка на програма за капитални и инвестиции, алатка за финансиски проценки /проекција и методологија за следење на планот за капитални инвестиции видете во Анекс IV.

- ▶ Поставување на дополнителни интерни индикатори за успешност во оваа насока е особено корисно – месечни/квартални индикатори за успешност во реализација.
- ▶ Во подготовка на предлог-буџетот неопходно е општинската администрација да организира консултативни средби, јавни расправи, буџетски форуми и други начини за учество на граѓаните со цел буџетот да ги одразува потребите и преференциите на граѓаните во рамките на фискалните можности на општината.
- ▶ Предлог-буџетот е особено важно, пред неговото донесување на седница на советот во разумен рок (минимум 15 дена) да биде објавен на видно место, на веб-страницата на општината и детално да биде презентираан пред јавноста.
- ▶ Предлог-буџетот со соодветно образложение треба да биде доставен навремено (добрите практики упатуваат на минимум период од 15 дена) до членовите на советот на општината со цел навреме да се разгледа, анализира и да се остави доволно простор за поднесување соодветни промени во него, доколку е неопходно.
- ▶ Добра практика претставува и организирање на соодветно учество од засегнатите страни при подготовка на развојните програми во обем и форма соодветна на капацитетот на општината.
- ▶ Предлог-планот на програми за развој треба исто така навремено да биде доставен до советот на општината и позитивна практика претставува подготовка на презентација, во која секоја од развојните програми ќе биде разбирливо образложена.
- ▶ На состанокот на дискусијата за развојните програми е пожелно да присуствуваат претставниците на сите општински буџетски корисници и други засегнати страни поврзани со конкретните развојни програми.
- ▶ Програмите за развој, покрај активностите што ги сочинуваат, е добро да содржат и соодветно наративно образложение за секоја од позициите и начинот на реализација, како и соодветни индикатори, вклучително и родови индикатори, со кои би се следела нивната реализација.
- ▶ Донесениот буџет на општината во посебна, лесно разбирлива форма за граѓаните (граѓански буџет) е добро да биде објавен на веб-страницата на општината, дистрибуиран до јавноста. Пример за граѓански буџет е даден во Анекс V.
- ▶ Добра практика претставува и донесените развојни програми во разбирлив формат со соодветно образложение да бидат објавени на видно место на веб-страницата на општината.



## **ЧЕКОР 6: ИЗВРШУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ**

Градоначалниците одговараат пред советот на општината за извршувањето на буџетите на општините. Градоначалниците можат да овластат вработени во администрацијата кои ќе вршат активности за наплата на приходи и други приливи, извршување на расходи и други одливи кои се во надлежност на општината. Овластувањата се делегираат во писмена форма. Потписник на сметката на буџетот на општината е градоначалникот на општината или во негово отсуство, од него две овластени лица вработени во општинската администрација.

За извршување на буџетите на општините во тековната фискална година, општината може да се задолжи од Буџетот на државата, или со склучување на договор за заем со банки, и издавање на должнички хартии од вредност во земјата или странство, со претходна согласност од Министерството за финансии, согласно со процедурата пропишана со Законот за јавен долг и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Според Предлог-законот за буџети (2021) доколку во текот на годината во буџетот на општината, реализацијата на приходите отстапува 10 % од планот или расходите се зголемуваат како резултат на новите обврски во буџетот, промените во економските трендови, промена на политички приоритети, советот на општината на предлог на градоначалникот, со одлука може да го запре или да го ограничи извршувањето на расходите и другите одливи (времено финансирање) за период до 45 дена. Дополнително, ако во рок од 30 дена од денот на временото запирање или ограничување на извршувањето на буџетот на општината се процени дека урамнотежувањето на буџетот на општината е невозможно, се предлага изменување и дополнување на буџетот на општината.

Во однос на **нови вработувања, општините** можат да вработуваат нови работници и да пополнуваат испразнети работни места, само ако за тоа се обезбедени средства во буџетите на општините.


Градоначалникот треба во рок од **30 дена** од денот на приемот на барањето за вработување, писмено да ги извести институциите за обезбедените средства за вработување.

Доколку во текот на фискалната година, приходите и расходите не се остваруваат според планот (значително отстапување во реализација на приходите/расходите, раскинување/склучување на значајни договори/проекти, потреба од значајна пренамена на средства во буџетот – поголема од 20 % итн.), градоначалникот може да му предложи на советот измени и дополнувања на буџетот (ребаланс), кој треба да се донесе најдоцна до 15 ноември во тековната фискална година. Постапката за ребаланс на буџет е иста како и постапката за донесување на буџет (опишана погоре). Пренамена на буџет од друга страна е одлука за измена на распоредот на средствата во буџетот на општината во рамки на одобрените буџети. Пренамената на одобрените средства со буџетот на ниво на ставка во рамки на потпрограма и буџет, не може да бидат намалени повеќе од 20 % од износот на ставката со прераспределби во тековната фискална година. Исклучок од ова правило се средствата кои се однесуваат на спроведување на налози за извршување по основ на присилна наплата. Дополнително, одобрените средства за плати и надоместоци во рамките на буџет не може да се зголемат со прераспределба повеќе од 10 % од износот на

ставката. Сите измени (дополнувања, промени, пренамени, ребаланси) во општинскиот буџет соодветно се рефлектираат и електронски се вчитуваат и преку електронската платформа во системот на Трезорот.

За финансирање непланирани или помалку планирани расходи во буџетот се планира буџетска резерва. Сите буџетски корисници до градоначалникот доставуваат месечни извештаи за извршување на своите финансиски планови, а градоначалникот доставува квартални извештаи за извршување на буџетот до советот на општината и до Министерството за финансии (пошироко елаборирано во следниот чекор).

Советот на општината донесува годишна сметка за претходната година на буџетот, на предлог на градоначалникот, по истекот на фискалната година, а најдоцна до 15 март и ја доставува до Министерството за финансии и Државен завод за ревизија најдоцна до 31 март во тековната година. По донесувањето на годишната сметка градоначалникот за нејзината содржина ја информира јавноста.



При донесување одлука за проширување на средствата **не може да се планира зголемување на планот на средствата во основниот буџет**. За вчитување на овие измени во кои се опфатени повеќе од **пет потставки** потребно е да се достави измената во соодветна Excel табела до Министерството за финансии.

### Јавните набавки – еден од клучните елементи во процесот на извршување на општинските буџети

Јавните набавки се начин на кој општината ги троши јавните пари и ги реализира предвидените општински проекти и активности. **Јавните набавки, ако се правилно дизајнирани, овозможуваат оптимална алокација на ограничените јавни ресурси и добивање најдобра вредност за потрошените пари.** Јавните набавки, ако се транспарентни и добро организирани, треба да обезбедат ефикасност во трошењето на јавните пари, односно набавка на стоки, услуги со најдобар квалитет за пониска цена, а притоа обезбедувајќи задоволително ниво на конкуренција. Оттука јавните набавки се пресудни за ефикасна јавна потрошувачка и реализација на буџетот.

Планирањето на јавните набавки е клучна активност што општинската администрација треба да го направи/организира оптимално, со цел навремено и целосно да се задоволат потребите на општината во те-

кот на годината. Евентуалните пропусти во процесот на планирањето може негативно да се одразат на успешното функционирање на општината во обезбедувањето стоки, извршувањето услуги изведување работи.

Општината го започнува обично процесот на планирање на јавните набавки на почетокот на септември, со првично утврдување од страна на секторите кои стоки, работи или услуги ќе бидат потребни за набавка, нивната проценета вредност, кога треба да се набават, потребата за финансирање или кофинансирање и која постапка за доделување договор е најсоодветна. Во текот на септември службениците за јавни набавки соработуваат со секој сектор и се подготвува првичниот буџет со договорениот првичен список на потреби за набавки. Веќе во текот на октомври, секторот за јавни набавки го разгледува и го анализира списокот на потреби во контекст на првичните и понатамошните активности за веројатните трошоци. Исто така, секторот

за јавни набавки ја разгледува и содржината на предлозите за набавка во сите буџети, за да изврши проверка и за да се комбинираат определени набавки од различни сектори. Откако во ноември ќе се утврдат главните рамки на буџетите и се одобрат од советот на општината, службеникот за јавни набавки може да продолжи со рано планирање на набавките за следниот јануари.

**Овој период на планирање соодветствува со периодот на буџетското планирање, така што овие два процеса се меѓусебно поврзани и зависни еден од друг.**

Врз основа на планираните извори за финансирање, општината донесува План за своите вкупни потреби за набавки во тековната година по видови стоки, услуги и работи. Клучни поенти во оваа насока:

- Општината има обврска да го донесе годишниот план за јавни набавки до крајот на јануари од тековната година;
- Планот го носи одговорното лице (функционерот) кој е одговорен и одлучува за распоредувањето и користењето на средствата;
- Кој го носи планот, зависи од тоа како е регулирано во статутот и во другите прописи што го регулираат неговото работење;
- Кај единиците на локалните самоуправи, годишниот план за јавни набавки може да го усвои и донесе советот на општината – што е особено позитивна практика и неопходен чекор во контекст на поголема транспарентност и отчетност;
- Планот е ориентациска проекција на годишните потреби кои може и да се сменат во текот на годината. Начинот на донесување измена и/или дополнување на годишниот план за јавни набавки треба да биде ист како и начинот на кој е донесен. Оваа практика треба да се воспостави и на општинско ниво за да може со-

ветниците/јавноста навремено да бидат запознаени со евентуални дополнувања, промени и нови постапки;

- По донесување на планот, општината има обврска да го објави во ЕСЈН до крајот на јануари од тековната година. Важна информација, којашто е јавно достапна, е колоната во која треба да се внесе „Образложение“. Во оваа колона потребно е да се внесе текст за секоја постапка одделно, детално образложение за потребата од набавката.

Следењето на реализацијата на јавните на-

бавки (годишниот план за јавни набавки) е особено олеснета со законската обврска за објавување на годишниот план за јавни набавки на Електронскиот систем за јавни набавки <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>. Овој систем овозможува секоја заинтересирана страна да може во кое било време да следи и да прави анализа за начинот на спроведување и реализација на планот.

Надзор над квантитет и квалитет на испо-

рачаните стоки, работи и услуги треба да се прави на квартално ниво, со доставување извештај за степенот на реализацијата (од страна на секторот за јавни набавки). Овој извештај е добро да биде со конкретно дефинирана структура и индикатори, како на пример податоци за тоа: колку набавки биле планирани; колку постапки за јавна набавка се спроведени; колку постапки не се започнати и причината за тоа; колку постапки се откажани од барателите и причината за тоа; вредноста на склучените договори и разликата помеѓу проценетата вредност и вредноста на склучените договор, односно заштедата итн.

Особено е важно, секторот за јавни набавки да воведат конкретна процедура за надзор за квалитативен и квантитативен прием на стоките, услугите и работите.



## **ЧЕКОР 7: НАДЗОР И СЛЕДЕЊЕ НА ОПШТИНСКИОТ БУЏЕТ**

Општината треба да подготви месечен, квартален, полугодишен и годишен извештај. Овие извештаи се објавуваат јавно на веб-страницата на општината во рок од еден месец од крајот на месецот/тримесечјето.

Деталната форма и содржина на кварталните извештаи се уредени со Упатството/Правилникот за формата и содржината на периодичните финансиски извештаи на општинит<sup>5</sup>, со тоа што тие се дефинирани како:

- квартален извештај за извршувањето на буџетот на општината (кумулативно) до кварталот за кој се поднесува извештајот (К1);
- квартален извештај за достасани ненамирени обврски на општината (кумулативно) до кварталот за кој се однесува извештајот (К2); и
- квартален извештај за задолжување на општината (К3).

**Месечните извештаи** чија форма и содржина се пропишани со обрасците М1 и М2 и се јавуваат во форма на:

- месечен извештај на општинскиот буџетски корисник за извештајниот период (кумулативно) до месецот за кој се поднесува извештајот; и
- месечен извештај за достасани ненамирени обврски на општинскиот буџетски корисник.

Особено е важна обврската на која упатува Законот за финансирање на ЕЛС за изготвување соодветни образложенија за извршување на буџетот и соодветни образложенија на извештаите што општините имаат обврска да ги изготвуваат и да ги доставуваат до надлежните органи.

Овие квартални извештаи се посебно значајни за следење на извршувањето на општинскиот буџет од страна на јавноста и засегнатите страни. Посебно е важно овие периодични извештаи во соодветен формат и образложение да бидат доставени и презентирани пред советот на општината, веднаш по завршување на месецот/кварталот.

Со новиот Предлог-закон за буџети од 2021, се очекува секоја општина, исто така да подготви и полугодишен извештај најдоцна до 31 јули во тековната година. Полугодишниот и годишниот извештај се доставуваат до советот на општината и содржат:

- ✓ Извештај за остварените приливи и одливи согласно структурата на донесениот буџет, буџетско салдо, задолжување и проценета реализација до крајот на годината;
- ✓ Податоци за обврски, прераспределба, промени во буџетските корисници во текот на годината, користење на буџетските резерви, издадени и платени гаранции и наплатени побарувања од издадени гаранции;
- ✓ Образложение за поголемите отстапувања од планираното во однос на важечкиот буџет.

**Годишниот извештај** е составен од повеќе елементи, односно делови, и тоа, како што следува: годишна сметка; извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите

5 Видете подетално: [https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/02/Pravilnik\\_z\\_a\\_izvestaite\\_juli\\_2010.pdf](https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/02/Pravilnik_z_a_izvestaite_juli_2010.pdf)

на средства и нивната вредност; извештај за реализацијата на инвестициските програми, наменските, капиталните и блок-дотациите и дотациите за делегирани надлежности и извештај од одговорниот сметководител, со кој ги потврдува точноста и веродостојноста на годишната сметка.

Во однос на годишниот извештај, најпрво градоначалникот го подготвува предлогот на годишниот извештај за извршување на буџетот на општината и го доставува до Министерството за финансии, најдоцна до **31 март во тековната година**. Потоа, градоначалникот го доставува за донесување предлогот на годишниот извештај за извршување на буџетот на општината до советот на општината, најдоцна до **30 април во тековната година**.

Годишниот извештај за извршувањето на буџетот на општината се поднесува до Министерството за финансии и до Државниот завод за ревизија не подоцна од **15 дена од усвојувањето од советот на општината**. Доколку советот на општината не го усвои поднесениот годишен извештај за извршувањето на буџетот на општината, тој се поднесува до Министерството за финансии и до Државниот завод за ревизија најдоцна во рок од 60 дена од датумот на доставување до советот на општината.

Според новиот Закон за буџети од 2021 година, финансискиот извештај за извршување на буџетот на општината се објавува во **службено гласило на општината**, а годишниот извештај за извршување на буџетот – на веб-страницата на општините, најдоцна во рок од **еден месец од нивното усвојување**.

Исто така согласно новиот Закон, општините ќе треба да подготвуваат и објавуваат на веб-страницата на општината **месечен извештај за извршување на буџетот на општината** – во рок од еден месец од крајот на месецот/тримесечјето.

### Буџетирањето базирано на резултати/ индикатори како важна алатка за ефикасно извршување и мониторинг на општинскиот буџет

Последната декада во нашата земја сè почести се барањата од граѓаните за подобрување на перформансите во јавниот сектор/општините. Ова претставува значаен поттик за да почне да се размислува за унапредување/дополнување на инпут-ориентираното (традиционално – кое се користи во нашата држава) буџетирање што се фокусира на инкременталните нивоа на финансирање и води доминантно сметка за доделените финансиски средства, а помалку за очекуваните резултати и перформанси. Ова овозможува создавање на определен информациски

јаз за општинската администрација, пред сè во обезбедување информации кои треба да бидат водич за креирање политики или за донесување одлуки. Со цел да се спроведе ефикасен надзор над реализација на општинските буџети и да се утврди колку рационално се трошат средствата од буџетот, е неопходно во процесот на буџетирање да бидат утврдени индикатори (за очекуваните резултати и перформанси) кои ќе овозможат реално следење/оценка дали реализацијата на определена програма (наплата на приходи, реализација на расходи, реализација на планирани проекти и активности) е повеќе или помалку успешна.

Овој унапреден систем на буџетирање кој вклучува индикатори е едноставен концепт,

кој овозможува да обезбедиме информации/податоци за тоа кога и дали програмите во буџетот и другите буџетски корисници што обезбедуваат јавни услуги ги извршуваат ефикасно и ефективно обврските и работата коишто се бараат од нив и ги постигнуваат планираните цели. Буџетот базиран врз резултати/индикатори има цел да ги подобри ефикасноста и ефективноста на јавните расходи преку поврзувањето на финансирањето на општината/општинските буџетски корисници со резултатите што треба да бидат испорачани. Дополнително ова ќе влијае значајно во подобрена приоритизација на јавните расходи и подобрување на ефикасноста/ефективноста во обезбедувањето јавни услуги.

Еден пристап за кој може да се размислува како почетна точка на целиот процес е: општинската администрација, при подготовката на предлог-буџетот, покрај буџетот сумата на средства што ги доделува за секоја од дефинираните буџетски програми, да изготви и сет од индикатори за резултатите/перформансите. Овие индикатори понатаму би се користеле за презентирање и следење на извршувањето на активностите и за постигнувањето на целите од страна на општинската администрација (како и од советниците и сите засегнати страни).

Овој концепт користи систематски (доминантно квантитативни) информации за утврдување на перформансите за остварување на целите (индикатори, проценти, номинални износи, временски рокови итн.). Особено е важно секој од креираните индикатори да биде поврзан со целите (дополнително со стратешките цели на општината) на секоја од програмите/проектите/активностите и да биде едноставен за мониторинг и споредба.

Во оваа насока на пример, секој од секторите за секоја од предложените програми по секоја активност може да предложи:

- колку проекти ќе бидат изработени,
- рокови на реализација,
- колку ќе бидат финансиските трошоци,
- колку субјекти (компанији, засегнати страни, институции итн.) ќе бидат вклучени,
- за кој процент ќе се зголеми/намали определена варијабла (приходи, расходи, даноци, обврски),
- какви промени во структурата ќе бидат постигнати,
- за колку економски субјекти ќе биде обезбедена определена јавна услуга,
- колку/каква јавна услуга ќе се обезбеди по глава на жител од различните категории (деца, пензионери, лица со посебни потреби, социјални случаи итн.)
- какви родови промени се очекуваат од определена активност,
- какви се очекуваните подобрувања на животната средина, економската, социјалната, здравствената инфраструктурата итн.

Овој концепт, во оваа насока, во општините во Република Северна Македонија ќе овозможи на општинската администрација:

- Пристап до информации за резултатите од буџетските активности (преку многубројни индикатори за мерење на перформансите), кои досега делумно биле следени и достапни;
- ќе создаде основа за анализа и ќе поттикне дебата меѓу општинската администрација, советниците, јавноста, за резултатите и за ефикасноста на општинските буџети (програми, активности, корисници);
- ќе биде рамка во која ќе се креираат многубројни индикатори, следејќи дефи-



- нирани стандарди и практики што ќе го зголемат сетот релевантни информации коишто се објавуваат за буџетската активност;
- Ќе овозможи општинската администрација многу полесно да ги мониторира ефектите од буџетот и да креира слика и мислење за фискалната позиција и за ефикасноста на политиките на општинската администрација;
- Ќе се зголеми интересот од јавноста за отчетност на општинските, а ќе влијае и врз зголемувањето на интересот на јавноста за вклучување во буџетскиот процес.

Пријавувањето и евидентирањето на обврските се врши преку Електронски систем за пријавување и евиденција на обврските (ЕСПЕО)<sup>6</sup> и е регулирано со Закон за пријавување и евиденција на обврски. ЕСПЕО овозможува прибирање, евиденција и објавување на пријавените податоци од страна на општините за преземените, а недоспеани и доспеани, а неплатени обврски. Градоначалникот (општинската администрација) треба на месечна основа преку ЕСПЕО до Министерството за финансии да ги пријавува обврските најдоцна до десетти во месецот, за претходниот месец. Министерството за финансии на квартална основа ќе објавува збирни извештаи заради информирање на пошироката јавност, поголема транспарентност и јакнење на одговорноста при располагање со јавни средства.

За надзорот и следењето на буџетот на општините и регуларно, економично, ефикасно и ефективно користење на јавните ресурси од особена важност е добро поставен систем на внатрешна финансиска контрола и ревизија<sup>7</sup>. Градоначалникот има обврска да назначи лице одговорно за координирање на активностите поврзани со воспоставувањето и развојот на финансиското управување и контрола. Градоначалникот, исто така, донесува систематизација на работни места на локалната самоуправа, во која предвидува формирање единица за внатрешна ревизија, и треба да обезбеди соодветни услови и ресурси за нејзиното функционирање. Единиците за внатрешна ревизија, кои имаат единки корисници, се одговорни и за извршување на задачите на внатрешна ревизија кај единките корисници на средства во својот состав (јавни претпријатија, училишта, градинки). Единиците за внатрешна ревизија подготвуваат извештаи од направената ревизија кои во соработка со градоначалникот, се споделуваат со советот на општината. Особено е важно водењето на евиденција за препораките, согласно извештаите за направената ревизија и поднесувањето извештаи од ревидираните организациски единици, со цел следење на постигнатиот напредок во спроведувањето на препораките.

**Државниот завод за ревизија врши редовни годишни ревизии на сите финансиски извештаи на општината, во согласност со Законот за државна ревизија.**

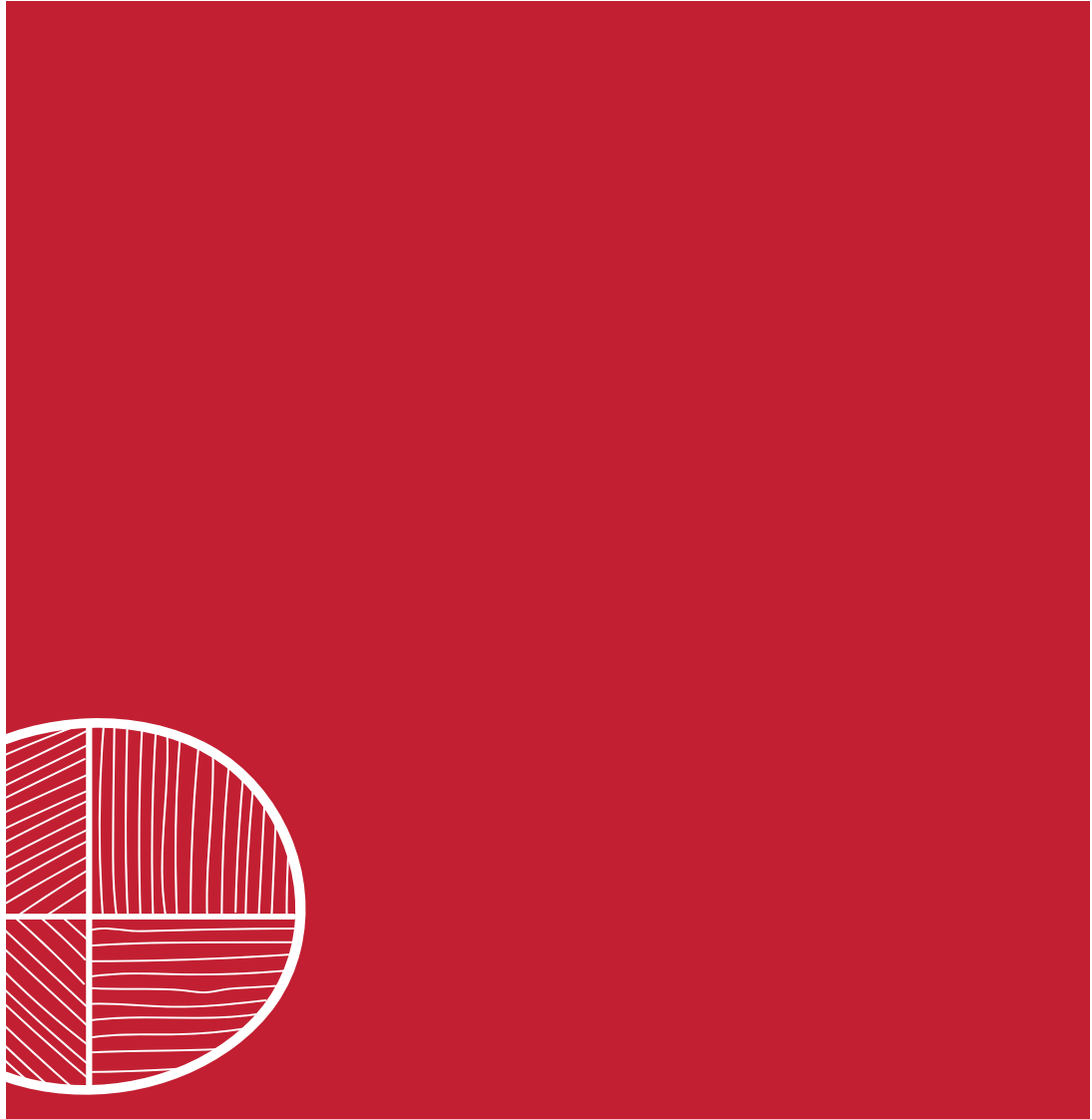
6 Закон за пријавување и евиденција на обврски: <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/02/ZPEO.pdf>

7 Закон за јавна внатрешна финансиска контрола: <http://www.cjrp.gov.mk/mk/regulativa/opis/310>



## ДОБРИ ПРАКТИКИ за општинската администрација

- **Навремена подготовка** на сите пропишани извештаи и други форми на буџетски документи како и нивно транспарентно објавување на веб-страницата на општината/ претставување до јавноста во лесно разбирлив формат е **исклучително важно** (кварталните и месечните извештаи, годишниот извештај и завршната сметка, полугодишниот извештај, ребалансите на буџетот, ревизорскиот извештај, развојните програми, планот за јавни набавки итн.).
- **Објавување на клучните финансиски извештаи и информации за услугите што ги обезбедуваат, на веб-страниците на општинските буџетски корисници/јавни претпријатија.**
- **Континуирано следење на извршувањето на буџетот по секоја од буџетските позиции и соодветно реагирање до општинскиот менаџмент за определени потфрлања во реализацијата на општинскиот буџетот (најмалку на месечна основа), со предлози за надминување на тесните грла.**
- Поставување **сопствени општински таргети/(родови) индикатори** за успешност во реализацијата на буџетот/буџетските активности и нивно непрекинато следење со цел континуирано да се унапредува извршувањето на буџетот.
- **Континуирано следење на реализацијата/извршувањето на буџетите и плановите на секој од општинските буџетски корисници и нивно транспарентно и разбирливо презентирање пред јавноста.**
- При поголеми **отстапувања** во буџетската реализација најпрвин треба да се мапираат причините за тоа, а потоа **навремено да се премине кон буџетски прилагодувања** (ребаланс, пренамена итн.) со цел да се задржи **одржливоста** на општинските финансии.
- **Континуирано информирање и следење на состојбата со обврските (по соодветна рочност), позајмиците од централната власт и долгот на општината – периодично (месечно) со соодветно образложение, презентирање на состојбата пред советот на општината.**
- **Континуирано информирање на јавноста и нејзино вклучување** во периодични дискусии (однапред објавен календар на канали/можности за партиципација) за успешноста и резултатите од реализација на општинскиот буџет.
- **Функционална анализа на општината пред сè во однос на човечките ресурси (стратешки пристап) и потребата од вработување на административни службеници/ пополнување на определени работни позиции е особено корисно редовно да се прави во интервал од неколку години – имајќи ја предвид превработеноста во општините на определени позиции, но и постоење на значаен дефицит од кадар на други позиции.**



**Анекс I** – ПРИМЕР ЗА ОПШТИНСКИ  
БУЏЕТСКИ КАЛЕНДАР

**Анекс II** - ПРИМЕР ЗА ОПШТИНСКИ  
БУЏЕТСКИ ЦИРКУЛАР

**Анекс II** - РАБОТЕН ДОКУМЕНТ-  
ОПШТИНСКИ БУЏЕТСКИ ЦИРКУЛАР

**Анекс III** - ЧЕКОРИ И НАСОКИ ЗА  
ЕФИКАСНА ПОДГОТОВКА НА ПРЕДЛОГ-  
БУЏЕТ И ПРЕДЛОГ ФОРМАТ НА БУЏЕТСКА  
ПРОГРАМА

**Анекс IV** – АЛАТКИ ЗА ПОВЕЌЕГОДИШНО  
БУЏЕТИРАЊЕ НА КАПИТАЛНИТЕ  
ТРОШОЦИ

**Анекс IV** – АЛАТКА ЗА СРЕДНОРОЧНО  
БУЏЕТИРАЊЕ - ФИНАНСИСКИ ПРОЕКЦИИ

**Анекс V** - АЛАТКА ЗА ПОДГОТОВКА НА  
ГРАЃАНСКИ БУЏЕТ

