



Институт
за
европска
политика.
Скопје



НАЦИОНАЛНА ДЕБАТА
ЗА ДЕМОКРАТИЈА

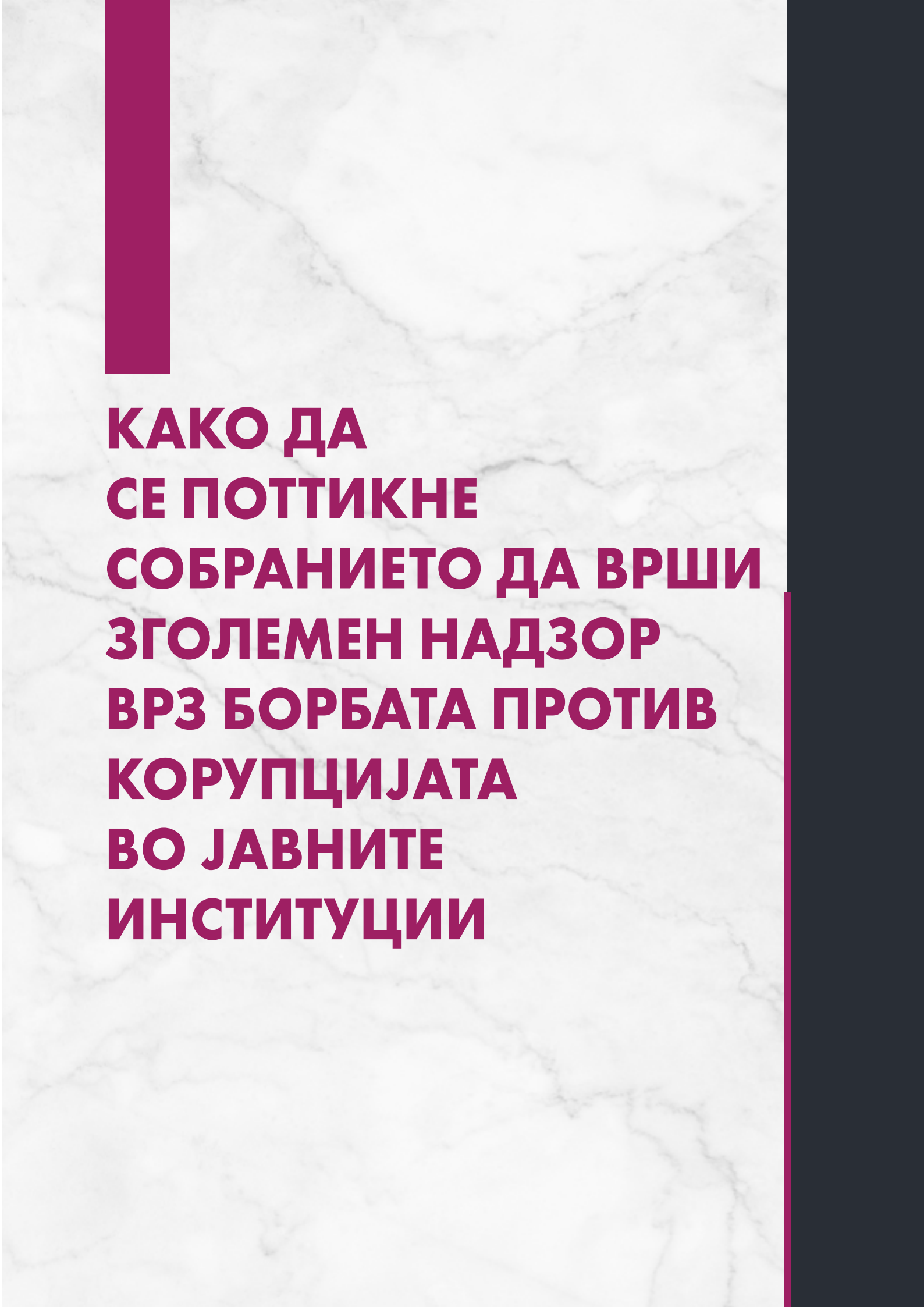


National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world



НАЦРТ ЗА ДИСКУСИЈА

КАКО ДА СЕ ПОТТИКНЕ СОБРАНИЕТО ДА ВРШИ ЗГОЛЕМЕН НАДЗОР ВРЗ БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ



**КАКО ДА
СЕ ПОТТИКНЕ
СОБРАНИЕТО ДА ВРШИ
ЗГОЛЕМЕН НАДЗОР
ВРЗ БОРБАТА ПРОТИВ
КОРУПЦИЈАТА
ВО ЈАВНИТЕ
ИНСТИТУЦИИ**

КАКО ДА СЕ ПОТТИКНЕ СОБРАНИЕТО ДА ВРШИ ЗГОЛЕМЕН НАДЗОР ВРЗ БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Издавач:
Институт за европска политика - Скопје

За издавачот:
Д-р Симонида Кацарска

Автор:
м-р Мартин Новески

Лектор:
Дејан Василевски

Графички дизајн и печатење:
Релатив

Скопје, 2020 година



Годишниот план за работа на Институтот за европска политика - ЕПИ е поддржан од програмата Цивика мобилитас. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Институтот за европска политика – ЕПИ и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Цивика мобилитас, Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC) или организациите што ја спроведуваат.

СОДРЖИНА:

АПСТРАКТ	6
ВОВЕД	7
1. ТЕОРЕТСКИ ОСВРТ КОН КОРУПЦИЈАТА	9
2. УЛОГАТА НА СОБРАНИЕТО ВО НАДЗОРТ НАД КОРУПЦИЈАТА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	11
3. УЛОГАТА НА СОБРАНИЕТО ВО НАДЗОРТ НАД КОРУПЦИЈАТА ВО АВСТРИЈА	15
4. СЛАБОСТИ НА МАКЕДОНСКИОТ СИСТЕМ И ПРЕПОРАКИ ЗА НИВНО НАДМИНУВАЊЕ	19
ЗАКЛУЧОК	22
БИБЛИОГРАФИЈА	23

Апстракт

Корупцијата во јавниот сектор може да биде изразена преку повеќе форми и облици, а нејзините деструктивни реперкусии врз целокупниот социоекономски развој на земјата се далекусежни. Корупцијата е длабоко всадена и во македонското општество, при што се наметнува потребата од сеопфатна административна реформа насочена кон борба против корупцијата.

Борбата против корупцијата е сложен и долготраен процес за кој е потребна цврста политичка волја и посветеност, каде што Собранието има централна улога. Оттука, целта на овој труд е да се најде начин како да се поттикне Собранието во Република Северна Македонија да врши зголемен надзор врз борбата против корупцијата во јавните институции. Во оваа насока, во трудот се дадени конкретни препораки што се однесуваат на зајакнување на системот на управување со јавните финансии и институционалната рамка, со цел подобрување на транспарентноста и зголемување на одговорноста. За споредба, како студија на случај во трудот е презентирани и улогата на Собранието во борбата против корупцијата во Република Австрија, со акцент на административната реформа од 2013 година.

Резултатот од дадените препораки би бил подобра ефикасност, ефективност и економичност во управувањето со јавните финансии, како и зголемен надзор на Собранието врз работењето на јавните институции, а со крајна цел намалување на корупцијата во јавниот сектор.

Клучни зборови: Корупција, транспарентност, одговорност, собрание, здрави фискални институции, *Северна Македонија, Австрија.*

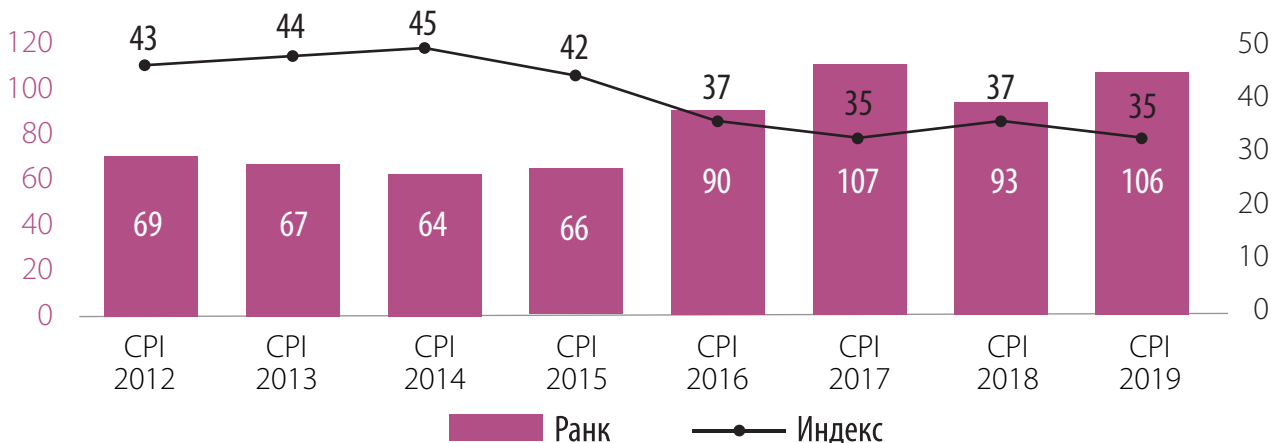
ВОВЕД

Корупцијата претставува глобален проблем и главна пречка на социоекономскиот и општествениот развој на една земја. Две третини од земјите во светот се соочуваат со проблеми поврзани со корупцијата.¹ Иако во светот постојат мал број на развиени земји со високо ниво на корупција, како и мал број на неразвиени земји или земји во развој со ниско ниво на корупција, генерално постои негативна корелација помеѓу економскиот развој и корупцијата.²

Корупцијата е длабоко всадена во македонското општество и претставува горлив проблем со сериозни последици врз јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор. Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија, евалуациите на ГРЕКО, како и извештаите на други релевантни организации алармираат на тренд на долгогодишно влошување на состојбата во оваа сфера, а особено загрижувачка е внатрешната перцепција на граѓаните кои корупцијата ја доживуваат како начин на живот.³

Корупцијата е појава што не може директно да се измери, туку за нејзино квантифицирање се употребуваат разни индикатори, при што најчесто користен е Индексот за перцепција на корупцијата (англ. Corruption Perception Index – CPI) на Транспаренси интернешнал. Индексот за перцепција на корупцијата се објавува на годишна основа и го мери нивото на корупција во јавниот сектор утврдено според експертски проценки и анкети, користејќи повеќе различни извори за секоја земја. Индексот има вредност од 0 до 100, каде што 0 е највисокото, а 100 најниското ниво на перцепција на корупцијата.⁴ Во изминатите четири години Република Северна Македонија бележи значителен пад на вредноста на овој индекс, достигнувајќи најниски 35 поени во 2019 година. Со тоа, Северна Македонија е позиционирана на 106-тото место во светски рамки (Графикон 1), а заедно со Албанија, Косово и Босна и Херцеговина се најниско рангирани земји во регионот (Графикон 2).

Графикон 1: Индекс за перцепција на корупцијата во С. Македонија



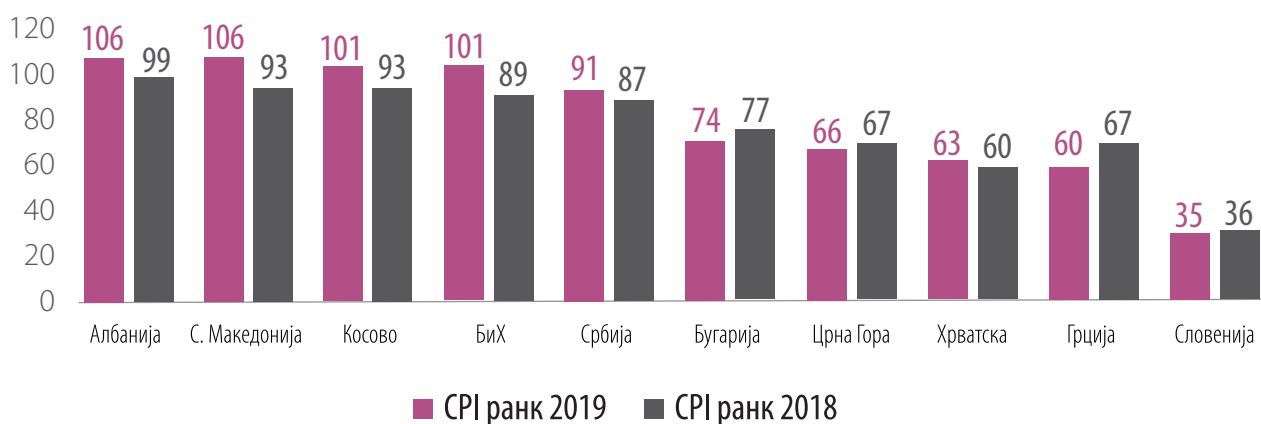
1 TI, "Corruption Perception Index 2019", <https://www.transparency.org/cpi2019>, пристапено на 8 март 2020.

2 Сашо Ќосев и Мартин Новески, „Поврзаноста помеѓу корупцијата, фискалната транспарентност и економскиот развој“, Годишник на Економски факултет, 2018, 593.

3 ДКСК, „Национална стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси на Република Северна Македонија (2020-2024)“, 3, <https://www.dksk.mk/index.php?id=118>, пристапено на 8 март 2020.

4 Ibid [1].

Графикон 2: Индекс за перцепција на корупцијата во регионот (2018 и 2019 година)



Во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси на Република Северна Македонија (член 2) под корупција се подразбира: „Злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг“, при што ваквата дефиниција опфаќа активна и пасивна корупција.

Според Извештајот за проценка на корупцијата во Македонија, за најкорумпирани граѓаните ги сметаат судиите, јавните обвинители, министрите, лидерите на политичките партии, пратениците, градоначалниците, цариниците, даночните инспектори и др., а како најизразени фактори што влијаат врз распространетоста на корупцијата се наведуваат (не)ефикасноста на судскиот систем, недостатокот на строга административна контрола, желбата за брзо богатење на оние на власт, судирот на интереси и сл.⁵

Борбата против корупцијата е сложен и долготраен процес за кој е потребна цврста политичка волја и посветеност, каде што Собранието има централна улога. Оттука, целта на овој труд е да се најде начин како да се поттикне Собранието на Република Северна Македонија да врши зголемен надзор врз борбата против корупцијата во јавните институции. Во оваа насока, а согласно добрите меѓународни практики и искуствата на развиените земји, дискусијата се сведува на два клучни аспекта, односно два неопходни предуслова што е потребно да бидат исполнети, а тоа се:

- 1) Изградба на добро дефиниран, стабилен и транспарентен систем, што би претставувал основа за зајакнување на улогата на Собранието во надзорот врз работата на јавните институции и борбата против корупцијата;⁶
- 2) Зајакнување на институционалната рамка и нејзините капацитети, како средство за ефикасно дејствување на Собранието.

При креирање на ефикасна стратегија и правилен пристап во борбата против корупцијата од особена важност е добро да се идентификува проблемот.⁷ Со други зборови, потребно е добро да се идентификуваат сите форми и облици на корупцијата во земјата, да се разберат факторите што доведуваат до нејзина појава и последиците од неа. Во оваа насока, во трудот се презентирани теоретските гледишта во врска со корупцијата, при што како најефикасно средство за превенција и отстранување е посочена фискалната транспарентност. Дополнително, во трудот за споредба е прикажана и улогата на Собранието во борбата против корупцијата во Австрија, односно даден е осврт на административната реформа во Австрија што доведе до значително намалување на корупцијата во јавниот сектор. Австрија со својот сериозен пристап и цврста заложба успеа да се издигне на 12-тото место според Индексот за перцепција за корупцијата, што ја прави една од најмалку корумпираните земји во светот. Оттука, искуството на Австрија во борбата против корупцијата е земено како позитивен пример што би требало да го следиме.

5 Емина Нурединоска и други, Извештај за проценка на корупцијата во Македонија, Македонски центар за меѓународна соработка – МЦМС, 2018.

6 USAID, Guide to Public Financial Management, 2014, 75.

7 Shikja Vyas-Doorgapersad, "Corruption in the Public Sector: A comparative analysis", 5 Journal of Public Administration, 2007, 285.

1. ТЕОРЕТСКИ ОСВРТ КОН КОРУПЦИЈАТА

Во теоријата постојат повеќе различни дефиниции за тоа што претставува корупцијата, но најшироко прифатена во практиката е онаа на Танзи, која корупцијата ја дефинира како „*злоупотреба на доверената моќ за остварување на лична корист*“.⁸ Обидувајќи се да даде квантитативен контекст, Клитгард можноста за појава на корупција ја гледа кога некое лице или некоја институција поседува монопол за обезбедување на одредено добро или одредена услуга, воедно има дискрециско право за одлучување, а притоа постои отсуство на механизми за контрола и одговорност (корупција = монопол + дискреција – одговорност).⁹

Бегович смета дека за да може одреден акт да се дефинира како корупција, потребно е да бидат исполнети два услова: прво, актот да биде извршен намерно, и второ, да постои одредена придобивка за извршителот на тој акт, при што прави разлика помеѓу три типа корупција.¹⁰ Првиот тип корупција се поврзува со давање поткуп со цел забрзување на постапката за остварување на одредено право (или т.н. „ситна корупција“). На пример, доколку некое лице даде поткуп на државен службеник за побрзо издавање на патна исправа, во тој случај не постои правна пречка за издавање на патната исправа, туку целта на коруптивниот акт е да се забрза постапката на нејзино издавање. Застапеноста на овој тип корупција е најдобар индикатор за (не)ефикасноста на јавната администрација. Вториот тип корупција е кога се прекршуваат законските прописи или, пак, постои селективност и пристрасност при нивното спроведување, со цел остварување на одредена корист. Овој тип корупција е најчесто елабориран во литературата, а се нарекува и „крупна корупција“. При постоење на крупна корупција придобивка имаат малкумина, а последиците ги трпат многумина.¹¹ Третиот тип корупција е т.н. „политичка корупција“ или корупција насочена кон менување/ обликување на законската регулатива во корист на одредени поединци. При овој тип корупција доаѓа до злоупотреба на институционалниот систем, законската регулатива и алокацијата на ресурсите од страна на политичарите, со цел зголемување или задржување на нивната моќ и нивното богатство.

Иако постојат повеќе причини што доведуваат до појава на корупција, примарен мотив за извршување на коруптивни дела е себичниот економски интерес на лицата вклучени во тие постапки.¹² Како фактори што можат да доведат до појава на корупција најчесто се посочуваат: ниското ниво на демократија и владеење на правото, слабиот степен на меѓународна интегрираност, високото ниво на бирократија и неефикасна администрација, сиромаштијата и ниското ниво на образование, политичката нестабилност, слабиот граѓански активизам, како и ниското ниво на медиумска слобода и слобода на говор.¹³ Дополнително, современите научни истражувања одат дотаму што како фактори што можат да влијаат за појава на корупција ги наведуваат и степенот на дигитализација на јавните услуги, миграцијата и окружувањето на земјата, односно нивото на корупција во соседните земји.¹⁴

Последиците од корупцијата се далекусежни и навлегуваат во повеќе аспекти од општеството, а првенствено се истакнува неефикасната алокација на расположливите ресурси во економијата, односно негативните ефекти врз економскиот развој, вработеноста и инвестициите.¹⁵ Дополнително, современите истражувања покажуваат дека корупцијата поттикнува одлив на мозоци, промовира фискален дефицит и води кон намалување на човечкиот капитал, а се истакнува и деградацијата на животната средина.¹⁶

8 Vito Tanzi, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", 45(4) IMF Staff Papers, 1998, 559.

9 Robert Klitgaard, "International Cooperation Against Corruption", Finance & Development, 1998, <https://pdfs.semanticscholar.org/b6cf/ccb56a32cf9124be07c07b3494b79e841f58.pdf>, пристапено на 4 март 2020.

10 Boris Begovic, "Corruption: concepts, types, causes and consequences", 3(26) Documentos 1, 2005.

11 TI, "Grand corruption", Anti-corruption Glossary, https://www.transparency.org/glossary/term/grand_corruption, пристапено на 17 март 2020.

12 Adam Graycar, "Corruption: Classification and analysis", 34(2) Policy and Society, 2015, 87.

13 Kimberly Ann Elliott, Corruption and the Global Economy, Institute for International Economics, 1997.

14 Eugen Dimat and Guglielmo Tosato, "Causes and Effects of Corruption: What has past decade's empirical research taught us? A survey", 32(2) Journal of Economic Surveys, 2018, 335.

15 Paolo Mauro, "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure", IMF Working Paper WP/96/98, 1996; Shang-Jin Wei, "Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?", World Bank, Policy Research Working Paper, 1999, 2048; Manzoor Qadar and Niaz Muhammad, "Unemployment is an Outcome of Corruption", 1(1) International Journal of Advanced Research in Economics and Commerce, 2013, 45.

16 Ibid [14].

Можеби најподложна област на корупција во јавниот сектор се јавните финансии, конкретно оданочувањето, царината и јавните набавки.¹⁷ Корупцијата го поткопува управувањето со јавните финансии преку недоволно транспарентни процедури за планирање и извршување на буџетот, ја зголемува неизвесноста кај приватниот сектор и ја намалува довербата на граѓаните.

Борбата против корупцијата е сложен и долготраен процес за кој е потребна цврста политичка волја и посветеност, каде што транспарентноста е идентификувана како најефикасен механизам.¹⁸ Постојат многубројни научни студии што покажуваат дека транспарентноста, особено фискалната транспарентност, има позитивно влијание врз намалување на асиметричните информации и зголемување на одговорноста, но неопходно е и креирање на поволно опкружување, како владеење на правото, ефикасност на институциите, слобода на говор, независни медиуми, меѓународна интегрираност на земјата, дигитализација и сл.¹⁹ Токму во оваа насока одат и современите добри практики, што препорачуваат изградбата на „здрави фискални институции“ (англ. Sound Fiscal Institutions), кои ќе промовираат фискална дисциплина и одговорност²⁰, при што особено се истакнува улогата на Собранието, кое треба да претставува столб на кредибилитетот на државата и довербата на граѓаните.²¹

17 Herbert Edling, "Preventing Corruption in Public Finance Management: A Practical Guide", Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2005.

18 Ibid [7].

19 Aymo Brunetti and Beatrice Weder, "A free press is bad news for corruption", 87(7-8) *Journal of Public Economics*, 2003, 1801; Cathrina Lindstedt and Daniel Naurin, "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption", 31(3) *International Political Science Review*, 2010, 301; Paulo HL Luna and Gabriel C Montes, "Mitigating corruption through fiscal transparency: A panel data approach", 45^o *Encontro Nacional de Economia (ANPEC)*, 2017.

20 Robert Hagemann, "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance", 1 *OECD Journal: Economic Studies*, 2011, 1; Lisa von Trapp, Ian Lienert and Joachim Wehner, "Principles for independent fiscal institutions and case studies", 15(2) *OECD Journal on Budgeting*, 2016; László Jankovics and Monica Sherwood, "Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years", *European Economy Discussion Papers* 067, 2017; Roel MWJ Beetsma and others, "Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance", *IMF Working Paper* WP/18/68, 2018.

21 Rick Stapenhurst and others, "Introduction: Parliamentarians Fighting Corruption" in Rick Stapenhurst and others (eds), *The Role of the Parliament in Curbing Corruption* (The World Bank, 2006); Paul Foster-Bell, "The Fight Against Corruption: The Role for Parliament", 1 *The Parliamentarian*, 2016, 60.

2. УЛОГАТА НА СОБРАНИЕТО ВО НАДЗОРОТ НАД КОРУПЦИЈАТА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Институционалниот систем во Република Северна Македонија му дава централна улога на Собранието во борбата против корупцијата. Во овој контекст, една од клучните области што овозможува најдобар увид на Собранието над работата на јавните институции, оттука и врз корупцијата во јавниот сектор, е управувањето со јавните финансии. Креирањето на транспарентен и инклузивен систем на управување со јавните финансии претставува најефикасна мерка за превенција на корупцијата.²² Токму затоа, особено е значајна улогата, односно вклученоста на Собранието во овој систем, чијашто задача е да обезбеди добро управување (англ. Good governance) и доследна имплементација на принципите на ефикасност, ефективност и економичност во управувањето со јавните финансии.²³

Системот на управување со јавните финансии во Република Северна Македонија е уреден со Законот за буџетите и тој во суштината се базира на три клучни фискални документи: Фискална стратегија (среднорочна рамка), Буџет на Република Северна Македонија (годишен буџет) и Завршна сметка (извештај за реализација на буџетот). Согласно одредбите од овој закон, Собранието е надлежно за усвојување на предлог-буџетот на РСМ и Завршната сметка, додека, пак, Фискалната стратегија ја усвојува Владата.

Буџетскиот процес дефиниран со Законот за буџетите (Слика 1) почнува со усвојување на стратешките приоритети на Владата, најдоцна до 15 април тековната година, за следните три години. Врз основа на стратешките приоритети се усвојува Фискална стратегија, што опфаќа период од три години (на ротирачка основа) и претставува основа за подготовка на годишниот буџет. Подготовката на годишниот буџет се заснова на принципот на т.н. буџетирање оддолу нагоре (англ. bottom-up), каде што буџетските корисници ги доставуваат своите предлог-буџетски барања, по што следува фаза на преговори и усогласувања, сè до подготовка на конечниот предлог-буџет. Предлог-буџетот Владата го доставува до Собранието на Република Северна Македонија најдоцна до 15 ноември, при што тој не може да се разгледува пред да поминат 20 дена од денот на неговото поднесување.²⁴

Слика 1: Буџетскиот процес во Република Северна Македонија



22 Dominik Zaum, "PFM and corruption", GSDRC Professional Development Reading Pack 42, 2016, http://www.gsdr.org/wp-content/uploads/2016/06/PFM-and-corruption_RP.pdf, пристапено на 17 април 2020.

23 OECD, "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", 4(3) OECD Journal on Budgeting 1, 2004, 150.

24 Закон за буџети (Службен весник на РМ, бр. 64/05, 04/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16) член 30.

Собраниската расправа по однос на предлог-буџетот е уредена со Деловникот за работа на Собранието на Република Северна Македонија, согласно кој по предлог-буџетот се води претрес како по предлог на закон во второ читање, со тоа што задолжителен е општ претрес. Претресот по предлог-буџетот на седницата на матичното работно тело (Комисијата за финансирање и буџет) и на Законодавно-правната комисија може да трае најмногу десет работни дена, по што Владата доставува дополнет предлог-буџет, во кој се вградени усвоените амандмани. Претресот по дополнетиот предлог-буџет на седница на Собранието трае најмногу пет дена.²⁵

Освен предлог-буџетот, до Собранието се доставува и Завршната сметка, кон која се приложува и Извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на основниот буџет.²⁶ Завршната сметка претставува годишен извештај за реализацијата на Буџетот на РСМ за претходната година. Покрај Завршната сметка, Министерството за финансии на својата интернет-страница објавува и месечни извештаи, додека, пак, за првите шест месеци извештај за извршување на буџетот се доставува до Владата. Иако се јавно достапни, овие извештаи согласно Законот за буџети не се доставуваат до Собранието, со што тоа е исклучено од процесот на мониторинг во текот на годината.²⁷ Извештаите за извршувањето на буџетот се однесуваат на вкупните приходи и расходи, според економската класификација на буџетот.

Важна улога за квалитетот на собраниската расправа има структурата на буџетот. Буџетот на РСМ претставува годишен план на јавните приходи и расходи и тој се состои од Централен буџет и Буџет на фондови²⁸, при што централниот буџет опфаќа основен буџет, заеми, донации и самофинансирачки активности. Буџетот на РСМ како документ има три дела: општ, посебен и развоен дел, а се прикажува според организациска, економска, функционална и програмска класификација. Во општиот дел на буџетот се опишани целите и активностите на буџетските корисници, при што се прикажани и одредени инпут-и аутпут-индикатори²⁹, а даден е и преглед на вкупниот буџет (приходи и расходи) според претходно наведените класификации. Во посебниот дел детално е прикажан буџетот на секој буџетски корисник поединечно, според економска и програмска класификација, додека, пак, развојниот дел е индикативен и ги опфаќа само развојните буџетски програми³⁰.

Новина од аспект на вклученоста на Собранието на Република Северна Македонија во буџетскиот процес и управувањето со јавните финансии од 2019 година претставува отворањето на Парламентарна буџетска канцеларија. Улогата на ова тело е да обезбеди поддршка на пратениците за подобар увид во трошењето на јавните средства преку експертска анализа на предлог-буџетот и другите фискални документи што се доставуваат до Собранието. Парламентарната буџетска канцеларија во Република Северна Македонија е основана со финансиска поддршка од странски донатор, Фондацијата за демократија на Вестминстер и во моментот не е официјален орган во состав на Собранието.³¹

Една од најзначајните институции во служба на Собранието кога станува збор за надзор над работата на јавните институции и корупцијата во јавниот сектор е Државниот завод за ревизија (ДЗР), што претставува врховна ревизорска институција надлежна за вршење на државната ревизија. Со ДЗР раководи главен државен ревизор, додека, пак, државната ревизија ја вршат вкупно 89 вработени, овластени државни ревизори, државни ревизори и вработени за административна поддршка.³² Главниот државен ревизор го избира и го разрешува Собранието и има мандат од девет години, без право на повторен избор.

Една од целите на Државниот завод за ревизија е да обезбеди поддршка на Собранието во исполнувањето на неговите надлежности преку идентификацијата и презентацијата на неправилностите, случаите на противзаконско работење и можни случаи на корупција и злоупотреба на функцијата. Соработката помеѓу ДЗР и Собранието се одвива преку следните форми утврдени во Законот за државната ревизија:

25 Деловник за работа на Собранието на Република Северна Македонија, член 179 до 180, www.sobranie.mk/delovnik-na-sobranieto-na-republika-makedonija-precisten-tekst.aspx, пристапено на 11 март 2020.

26 Ibid [23], член 52.

27 Ibid., член 53.

28 Фонд за пензиско и инвалидско осигурување, Фонд за здравствено осигурување и Агенција за вработување.

29 Инпут-индикатори се бројот на вработени и износот на оперативни расходи по вработен, додека, пак, аутпут-индикаторите не се унифицирани и конзистентни, а за дел од буџетските корисници не се прикажуваат аутпут-индикатори.

30 Развојни програми имаат само некои од буџетските корисници.

31 WFD, "Supporting more efficient and effective public spending in North Macedonia", 2016.

32 ДЗР, „Годишен извештај за 2018 година“.

- *ДЗР доставува Годишна програма за работа до Собранието заради информирање;*
- *ДЗР доставува Годишен извештај за работењето до Собранието на разгледување, а Собранието донесува заклучоци по него;*
- *ДЗР доставува конечни ревизорски извештаи до Собранието.*

Државниот завод за ревизија води ревизија на регуларност и ревизија на успешност.³³ Кај ревизијата на регуларност ДЗР го изразува своето професионално мислење во врска со тоа дали расходите и приходите во буџетот се прикажани вистинито и објективно во согласност со законската регулатива, како и дали активностите, финансиските трансакции и информациите вклучени во финансиските извештаи се во согласност со законската регулатива, упатствата и воспоставената практика. Ревизиите на регуларност му овозможуваат на Собранието да одлучи дали може да се потпре на финансиските извештаи и дали субјектот работи во согласност со правилата. Од друга страна, кај ревизијата на успешност ДЗР истражува и донесува заклучок дали одредени активности на субјектот на ревизија ги задоволуваат стандардите на економичност, ефикасност и ефективност. Ревизиите на успешност му овозможуваат на Собранието да оцени до кој степен е успешна политиката на извршната власт и дали таа треба да се пренасочи. Најголемиот дел од извештаите на ДЗР се од извршени ревизии на регуларност (82 % од вкупно извршените ревизии во 2018 година).³⁴

Друга цел на државната ревизија е да упатува јасни препораки на државните институции и корисници на јавни средства за унапредување на управувањето со нив. Во 2017 година ДЗР има дадено вкупно 789 препораки, при што по 465 препораки се преземени мерки, односно постапувањето по препораките е 59 %.³⁵ Според Тасева и др., Државниот завод за ревизија претставува пример на институција со соодветни институционални и развојни капацитети за доследно и ефикасно извршување на задачите.³⁶ Воедно препорачуваат Собранието да го поддржи надзорот на Државниот завод за ревизија и да иницира механизми за санкционирање на прекршителите и за имплементација на препораките, со цел да се зајакнат улогата и ефективноста во надзорот над јавните расходи.

Врз основа на прикажаното, може да се констатира дека Република Северна Македонија има традиционален систем на управување со јавните финансии, базиран на линиско буџетирање (инпут-ориентиран)³⁷, со многу слаба среднорочна перспектива и без соодветна вклученост на сите клучни чинители. На ова се надоврзува и слабата структурна поставеност на фискалните документи, што, иако треба да претставуваат една целина, во моментот дејствуваат целосно неповрзано. Ваквата состојба води кон многу ниско ниво на фискална транспарентност.^{38 39}

33 Закон за државна ревизија (Службен весник на РМ, бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16 и 83/18) член 18 став (2).

34 Ibid [32].

35 Ibid.

36 Слаѓана Тасева и други, Национален систем за интегритет – Оценка за Македонија, Транспаренси интернешнал – Македонија, 2016.

37 Ibid [6], 21.

38 IBP, "Open Budget Survey 2017: Macedonia", <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/macedonia>, пристапено на 21 мај 2020.

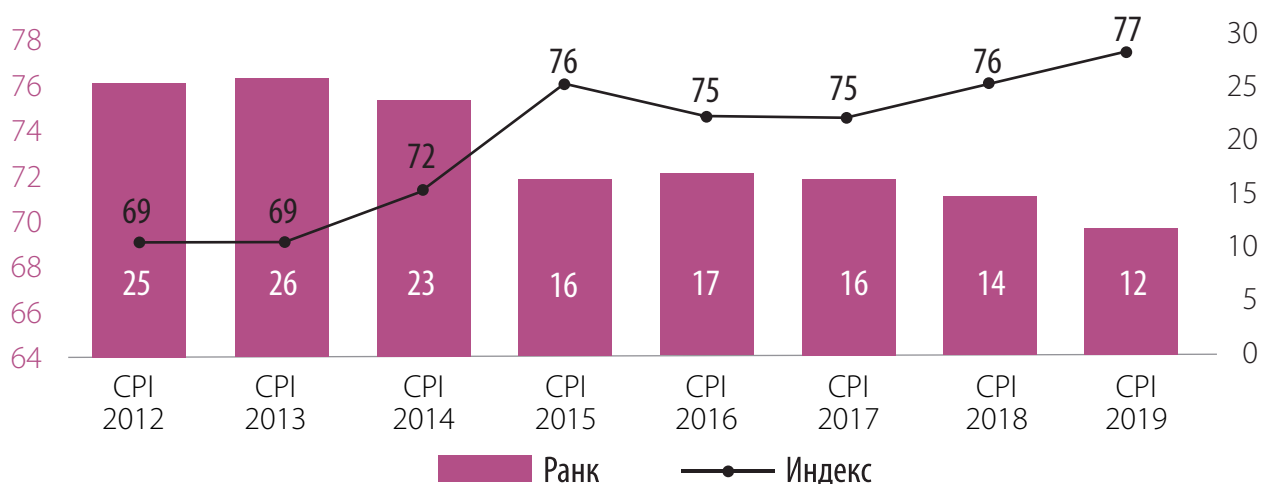
39 Република С. Македонија во 2019 година има Индекс за отвореност на буџетот од 41 поен, што ја става во групата земји со минимална достапност на фискални информации со што создава плодна почва за појава на корупција.



3. УЛОГАТА НА СОБРАНИЕТО ВО НАДЗОРОТ НАД КОРУПЦИЈАТА ВО АВСТРИЈА

Австрија важи за една од најмалку корумпираните земји во светот, која според Индексот за перцепција на корупцијата во последните пет години бележи значителен прогрес (Графикон 3). Но, ваквиот напредок не е случајност, туку резултат на повеќегодишна посветеност во спроведување на сеопфатна административна реформа. Според Извештајот на Меѓународниот монетарен фонд за евалуација на фискалната транспарентност во Австрија за 2018 година Австрија во последните десетина години има изградено силни фискални институции, што резултира со значително подобрување на фискалната транспарентност.⁴⁰ Од таа причина, искуството на Австрија е прикажано како позитивен пример за добрите практики на развиените земји за борбата против корупцијата.

Графикон 3: Индекс за перцепција на корупцијата во Австрија



Според нејзиното конститутивно уредување, Австрија е федерална држава составена од девет автономни федерални провинции, при што законодавната и извршната власт се поделени на федерално и на регионално ниво. Федералното собрание на Австрија се состои од два дома, Национален совет (183 пратеници) и Федерален совет (61 пратеник), при што доминантна улога има Националниот совет, што воедно е надлежен и за усвојување на Федералниот буџет.⁴¹

Во 2007 година Австрија почна процес на сеопфатна административна реформа, со цел подобрување на фискалната дисциплина и зголемување на ефикасноста во управувањето со јавните финансии.⁴² Системот на управување со јавните финансии во Австрија пред спроведување на реформата беше традиционален, базиран на линиско буџетирање, без соодветни индикатори за успешност и отсуство на среднорочна перспектива. Во таков систем, улогата на Собранието во надзорот над работата на јавните институции и корупцијата во јавниот сектор беше особено ограничена, што ја наметна потребата за радикални промени.

40 IMF, "Austria: Fiscal Transparency Evaluation", IMF Country Report 18/193, 2018.

41 Lisa von Trapp, Ian Lienert and Joachim Wehner, "Principles for independent fiscal institutions and case studies", 15(2) OECD Journal on Budgeting, 2016.

42 Norbert Wimmer, "Reform of Public Administration in Austria: Activities and Perspectives", 7(3) Hrvatska Javna Uprava, 2007, 635.

Административната реформа во Австрија почна со донесување на амандманите на Федералниот устав од декември 2007 година, а нејзината имплементација се одвиваше во две фази: првата од 2009 и втората од 2013 година.⁴³ Имено, со уставните амандмани како национални приоритети во Федералниот устав се додадени: 1) постигнување на макроекономска стабилност, 2) одржливо управување со јавните финансии и 3) родово одговорно буџетирање. Ваквите уставни дополнувања создадоа можност за соодветни измени и на Законот за буџети во 2009 година (прва фаза), каде што по првпат се воведува обврзувачка среднорочна буџетска рамка. Четири години подоцна, во 2013 година, почнува втората фаза од административната реформа со едногласно носење на нов органски Закон за буџети и целосно менување на дотогашниот систем.

Штегер посочува неколку клучни елементи на втората фаза од административната реформа во Австрија, односно на новиот Закон за буџети:⁴⁴

- *Зајакнување на среднорочното буџетско планирање;*
- *Нова структура на буџетот базирана на т.н. „глобални буџети“;*
- *Буџетирање и сметководство на пресметковна основа;*
- *Буџетирање по успешност (англ. Performance budgeting);*
- *Зајакнување на фискалната дисциплина и зголемување на ефикасноста.*

Административната реформа во Австрија придонесе кон зајакнување на улогата на Собранието во надзорот над работата на јавните институции и управувањето со јавните финансии. Според новиот закон, Федералниот буџет на Австрија се доставува до Собранието најдоцна десет недели пред почетокот на новата фискална година, односно најдоцна до средината на октомври, со што се остава доволно време за квалитетна собраниска дискусија. Во рамките на собраниската процедура, Буџетот се разгледува на пленарна седница во три читања, како и на комисијска расправа. Комисијата за буџет е задолжена за разгледување на предлог-буџетот, но и за следење на неговата реализација во текот на годината⁴⁵. За подлабинска анализа во состав на Комисијата за буџет функционираат 13 поткомитети надлежни за секое поглавје во Буџетот, каде што секој министер во Владата го образложува и го брани буџетот за своето поглавје на расправа во соодветниот поткомитет. На тој начин, секој министер е ставен во улога на министер за финансии, што значително ја зголемува одговорноста при трошење на буџетските средства. Во рамките на комисијската расправа се одржува и експертска дебата, а се разгледуваат и анализите на Парламентарната буџетска канцеларија. По завршување на комисијската расправа Буџетот се разгледува на пленарна седница (во второ и во трето читање) и се усвојува најдоцна до крајот на годината, при што пратениците имаат право да предлагаат амандмани во рамките на секоја од фазите на собраниската расправа.⁴⁶

Во споредба со Северна Македонија, поставеноста на Собранието во буџетскиот процес во Австрија има неколку значајни аспекти што треба да се истакнат: 1) Буџетскиот процес почнува порано, односно Собранието има на располагање подолг временски период за разгледување на доставениот предлог-буџет (согласно препораките на ОЕЦД, предлог-буџетот би требало да се достави до Собранието барем три месеци пред почетокот на новата фискална година, за да се остави доволно простор за квалитетна собраниска расправа⁴⁷); 2) Предлог-буџетот се разгледува според програмската класификација, а не на ниво на буџетски корисник; 3) Дискусијата е продлабочена на ниво на поткомитети, притоа фокусирајќи се кон резултатите што треба да се постигнат, наместо кон одделни буџетски алокации; 4) Собранието поттикнува инклузивност преку вклучување на експертската јавност во рамките на комисијската расправа по однос на предлог-буџетот, а соодветно внимание се посветува и на анализите на Парламентарната буџетска канцеларија; 5) Собранието е вклучено во процесот на мониторинг, преку следење на реализацијата на Буџетот на квартална основа. Впрочем, квалитетот на финансиските извештаи, достапноста и фреквенцијата на нивно објавување се нотирани и како една од клучните области што придонесуваат кон зајакнување на фискалната транспарентност и одговорност.⁴⁸

43 Veronika Meszarits and Johan Seiwald, "Budgetary Reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system", Annual conference of the European Group of Public Administration on "Innovations in the Public Sector", Erasmus University in Rotterdam, 3-6 September, 2008.

44 Gerhard Steger, "Budget reform in Austria: From traditional to modern budgeting", 69 Presupuesto y Gasto Publico, 2012, 147.

45 Министерството за финансии е должно на квартална основа до Собранието да доставува информации во врска со реализацијата на Буџетот.

46 Jón R. Blöndal and Daniel Bergvall, "Budgeting in Austria", 7(3) OECD Journal on Budgeting 1, 2007.

47 OECD, "OECD Best Practices for Budget Transparency", 2002.

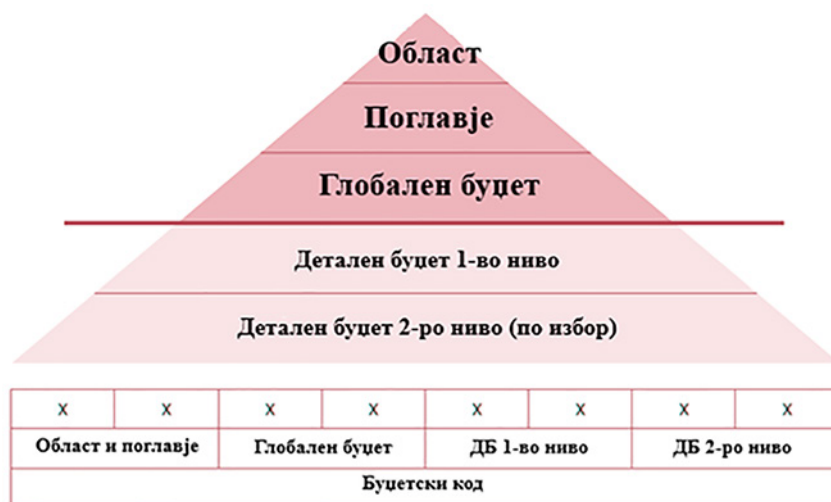
48 Ibid [40].

Сето ова придонесува кон подигнување на квалитетот на собраниската расправа, поголема транспарентност и зајакнување на надзорот врз работата на јавните институции, што воедно претставува пречка за појава на корупција.

Во врска со неговата структурна поставеност (Слика 2), Федералниот буџет на Австрија е структуриран во пет области (англ. Headings) и 30-тина поглавја (англ. Chapters). Во рамките на секое поглавје се дефинирани од еден до пет глобални буџети, составени од неколку детални буџети⁴⁹. Буџетските области се планираат за следните четири години (среден рок), додека, пак, поглавјата се однесуваат на период од две години. Парламентарната расправа се одвива до ниво на глобален буџет, односно не ги опфаќа деталните буџети.⁵⁰

Буџетот на Република Австрија претставува класичен пример за доследна имплементација на концептите на среднорочно буџетско планирање и програмско буџетирање, при што е направен одличен спој со соодветно дефинирани индикатори за успешност. Станува збор за современ и транспарентен буџет, што промовира предвидливост и фискална дисциплина.

Слика 2: Структурата на буџетот во Австрија⁵¹



Покрај зајакнувањето на буџетскиот процес и промената на структурата на буџетот, важна улога за поголема вклученост на Собранието во надзорот над работата на јавните институции и управувањето со јавните финансии во Австрија има и воспоставувањето на Парламентарна буџетска канцеларија.⁵² Парламентарната буџетска канцеларија е независно тело во служба на Собранието, надлежно за изготвување анализи и извештаи поврзани со буџетот. Задачата на ова тело не е да дава препораки, туку да помогне во надминување на асиметричните информации што постојат помеѓу Владата и Собранието, при што особено значајна улога има во делот на анализа на индикаторите за успешност.

Парламентарната буџетска канцеларија е формално основана во 2012 година, а нејзиното основање е тесно поврзано со административната реформа.⁵³ Таа соработува со сите чинители во буџетскиот процес, при што нејзини клучни задачи се:

- *Поддршка на Комисијата за буџет во форма на писмена експертиза, анализи и кратки студии за прашања поврзани со Буџетот и другите акти што ги поднесува Владата согласно Законот за буџет;*
- *Поддршка на другите парламентарни комитети во врска со проценката на влијанието на новите законски регулативи (англ. Regulatory Impact Assessment – RIA);*
- *Консултации во врска со буџетирањето по успешност и родово одговорното буџетирање;*
- *Изработка на кратки анализи на барање на членовите на Комисијата за буџет.*

49 На пример: Област 1: Закон и безбедност; Поглавје 13: Министерство за правда; Глобален буџет 1: Централна контрола и услуги; Глобален буџет 2: Администрација; Глобален буџет 3: Систем за кривична правда; итн.

50 Federal Ministry of Finance, "The Budget Reform as a Transition to a New Budget World", 2015, <https://www.bmf.gv.at/en/topics/budget-economic-policy/the-austrian-federal-budget-reform/general-information-on-budget-reform.html>, пристапено на 6 март 2020.

51 Ibid.

52 OECD, "Austria: Parliamentary Budget Office Update", Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, The Knesset, Jerusalem, 2014, http://knesset.gov.il/mmm/oecd/Session_1_Austria_PBO_Update.pdf, пристапено на 7 март 2020.

53 Ibid [41].

Парламентарната буџетска канцеларија нема сопствен буџет, односно таа се финансира во рамките на буџетот на парламентарната администрација. Вработените имаат статус на административни службеници, исто како и другите вработени во парламентарната администрација, при што надлежен за нивно назначување и разрешување е претседателот на Националниот совет. Во полн состав, Парламентарната буџетска канцеларија располага со вкупно шест експерти и двајца асистенти.

Работата на Парламентарната буџетска канцеларија е јавна, односно сите нејзини извештаи и анализи се доставуваат до сите пратеници, без разлика на чие барање се изработени, а се објавуваат и на интернет-страницата на Собранието. Дополнително, во рамките на Собранието функционира и прес-служба што ги известува медиумите секогаш кога ќе биде објавен нов материјал.

Парламентарната буџетска канцеларија во Австрија претставува кредибилна фискална институција со особено значајна улога во надзорот над извршната власт, која преку својата организациска поставеност покажува дека за успешно функционирање не се потребни големи износи на финансиски средства. Иако во светот постојат повеќе различни модели на Парламентарна буџетска канцеларија од аспект на својот обем и на своите надлежности⁵⁴, австрискиот модел е можеби најсоодветен за македонскиот систем и окружување.

Покрај Парламентарната буџетска канцеларија, која е надлежна за експронтна анализа на Федералниот буџет, под надлежност на Собранието функционира и Државниот завод за ревизија, кој е задолжен за мониторинг и евалуација, односно за експост анализа. Државниот завод за ревизија е независно тело, чијашто официјална цел е да постигне најефикасно користење на јавните средства. Државниот завод за ревизија располага со над 300 вработени, а со него раководи претседател назначен од страна на Националниот совет, кој има мандат од 12 години без можност за реизбор. Во рамките на Државниот завод за ревизија систематизирани се четири сектори, секое со по две одделенија, поделени според тематски области.⁵⁵

Ревизијата на Федералниот буџет во Австрија опфаќа финансиска ревизија и ревизија на успешност. Годишниот извештај на Државниот завод за ревизија се доставува до Собранието за усвојување најдоцна до мај, а усвоените препораки се земаат предвид при подготовка на буџетот за следната година.⁵⁶ Во 2018 година, од вкупно дадени 2.739 препораки, 1.285 препораки (47 %) се целосно имплементирани, 884 (32 %) се во фаза на имплементација, додека, пак, 570 препораки (21 %) не се имплементирани, со што степенот на постапување е 79 %.⁵⁷

По својата организациска поставеност и начинот на дејствување Државниот завод за ревизија во Австрија е сличен на нашиот (не споредувајќи го нивниот капацитет). Сепак, од аспект на целта на овој труд, клучната разлика е во тоа што Државниот завод за ревизија во Австрија, покрај финансиска ревизија на Федералниот буџет, врши и ревизија на успешност, нешто што не е случај кај нас. Со тоа, препораките што се даваат имаат целосно различна димензија, односно се насочени кон поефикасно и поодговорно управување со јавните финансии. Друга значајна разлика е во степенот на постапување по препораките. За разлика од Северна Македонија, каде што постапувањето по препораките на Државниот завод за ревизија е околу 60 %, во Австрија тоа е речиси 80 %, што претставува јасен индикатор во врска со кредибилитетот на овие две институции и поддршката што ја имаат од другите надлежни институции.

Во периодот пред административната реформа, системот на управување со јавните финансии во Австрија по многу нешта беше сличен со нашиот во моментот. Имплементацијата на таква сериозна реформа е одраз на нивното високо ниво на политичка свест и одговорност, додека, пак, искуството во процесот на нејзино спроведување претставува значајна лекција за многу земји во развој, вклучително и нашата.

54 Ibid [23], 73.

55 На пример: Сектор 3, Одделение 1 – Образование, наука и истражување; и Одделение 2 – Инфраструктура, планирање и економија.

56 Ibid [50].

57 Austrian Court of Audit, "Annual Report 2018".

4.

СЛАБОСТИ НА МАКЕДОНСКИОТ СИСТЕМ И ПРЕПОРАКИ ЗА НИВНО НАДМИНУВАЊЕ

Според современата емпириска литература, препораките на релевантните меѓународни институции и искуствата на развиените земји (во конкретниов случај Австрија), системот на управување со јавните финансии и институционалната рамка претставуваат основа за ефикасен надзор над работата на јавните институции и корупцијата во јавниот сектор. Иако во светот не постои универзално дефиниран, оптимален буџетски систем⁵⁸, современите трендови налагаат почитување на одредени правила и принципи. Токму од овој аспект, моменталната состојба во Република Северна Македонија има свои слабости чиешто надминување би придонело за поголем надзор на Собранието над корупцијата во јавниот сектор. Во насока на надминување на тие слабости, а во согласност со целта на овој труд, можат да се издвојат следниве препораки:

1. Воспоставување на среднорочна рамка на расходи што ќе ја усвојува Собранието⁵⁹: Отсуството на среднорочно буџетско планирање ја зголемува дискрециската моќ на Владата⁶⁰ и сериозно го ограничува надзорот над јавните политики, особено во делот на планирање на повеќегодишните капитални проекти. Оттука, воспоставувањето на соодветен контролен механизам се наметнува како неминовен прв чекор во зајакнување на фискалната транспарентност и борбата против корупцијата. Во моментов, среднорочната димензија на управувањето со јавните финансии во Република Северна Македонија е отсликана преку Фискалната стратегија и развојниот дел на Буџетот на РСМ. Среднорочната рамка на расходи дадена со Фискалната стратегија е индикативна, што де факто значи отсуство на среднорочно буџетирање. Дополнително, Фискалната стратегија ја донесува Владата, без каква било контрола или вклученост на Собранието и другите надлежни институции, оставајќи простор за нејзино менување и манипулација. Од друга страна, развојниот дел на буџетот (што исто така е индикативен) се однесува само на одредени буџетски програми, сериозно ограничувајќи го надзорот од страна на Собранието и во овој дел.
2. Зајакнување на програмското буџетирање и воведување индикатори на успешност: Програмското буџетирање и Програмската класификација на Буџетот на РСМ се доведени до ниво на импровизација. Имено, помеѓу буџетските програми и потпрограми не постои јасна хоризонтална и вертикална хиерархиска врска, тие се неконзистентни, често се менуваат, а постои и преклопување на одредени буџетски потпрограми кај повеќе буџетски корисници⁶¹ или, пак, се јавуваат повеќе потпрограми за иста намена⁶². Дополнително, програмската класификација не е поврзана со конкретни цели и таргети, а отсуствуваат и индикатори на успешност. Програмско буџетирање во вистинска смисла на зборот значи дефинирање на јасна програмска класификација на неколку нивоа, со строга хиерархиска поврзаност, при што за секое ниво потребно е да бидат утврдени соодветни цели и индикатори на успешност.⁶³ Програмското буџетирање во целост ја менува перцепцијата за буџетот и води кон надминување на традиционалниот начин на линиско буџетирање. Наместо инпут-ориентираност (расходи по буџетски корисници, број на вработени и сл.), фокусот кај програмскиот буџет е на резултатите

58 Ibid [23] 70.

59 Monika Sherwood, "Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States", European Commission Discussion Paper 021, 2015.

60 Ibid [6] 31.

61 На пример: Потпрограма 2А во разделот 06001 – Министерство за внатрешни работи се јавува со назив „Реформи во полиција“, во раздел 09001 – Министерство за финансии истата потпрограма има назив „Проект за подобрување на општинските услуги“, потоа во раздел 14004 – Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, истата се јавува како „Финансиска поддршка на рурален развој“ итн. Или, пак, се јавуваат повеќе потпрограми за иста намена.

62 На пример: Раздел 13001 – Министерство за транспорт и врски, потпрограма 3Б – Водовод и канализација за општините, потпрограма 3У – Водовод и канализација – Визбегово. Потоа, раздел 12101 – Министерство за животна средина и просторно планирање, потпрограма 25 – Канализациони мрежи и одводни канали итн.

63 Marc Robinson and Duncan Last, "A Basic Model of Performance Based Budgeting", IMF Technical Notes and Manual, 2009.

што треба да се постигнат (аутпут-ориентираност).⁶⁴ Програмското буџетирање значително ја зголемува фискалната транспарентност на буџетот⁶⁵ и го подигнува нивото на дискусија во Собранието.⁶⁶ Пратениците веќе не дебатираат за одделни буџетски алокации, туку за намената за која се трошат тие и резултатите што треба да се постигнат, ограничувајќи ја со тоа можноста за појава на корупција во јавниот сектор.

3. Усогласување на фискалните документи: Имплементацијата на среднорочно буџетско планирање и програмско буџетирање ја наметнува потребата и од соодветно редизајнирање на фискалните документи (Фискалната стратегија, Буџетот и Завршната сметка). Со оглед на тоа што станува збор за меѓусебно поврзан сет документи, потребно е тие да бидат целосно усогласени и конзистентни, при што би овозможиле увид во јавните финансии на јасен и транспарентен начин. Во моментот не постои никаква поврзаност помеѓу Фискалната стратегија и Буџетот на РСМ, додека, пак, Завршната сметка го покажува единствено степенот на реализација на буџетските средства во однос на планираните. На тој начин сериозно се отежнува надзорот над работата на јавните институции и трошењето на јавните средства, оставајќи простор за неодговорно управување.
4. Подобрување на квалитетот на финансиските извештаи и нивно доставување до Собранието: Ефикасноста на мониторингот над работата на јавните институции директно зависи од квалитетот и достапноста на финансиските извештаи. Во насока на зголемување на фискалната транспарентност и намалување на корупцијата, финансиските извештаи потребно е да бидат стандардизирани, унифицирани и усогласени со Буџетот, како и да се објавуваат на редовна основа.⁶⁷ Меѓународниот монетарен фонд препорачува до Собранието да се доставуваат шестмесечен и годишен извештај за реализацијата на буџетот, додека, пак, месечните и кварталните извештаи да бидат навремено објавувани.⁶⁸ Покрај податоци за финансиската реализација, извештаите (вклучително и Завршната сметка на буџетот) потребно е да содржат и податоци во врска со индикаторите за успешност.⁶⁹ На тој начин, јавноста и сите заинтересирани страни би имале увид како се трошат нивните пари и што се постигнува со тоа. Клучна улога во системот на мониторинг има Собранието, па затоа неопходно е во Законот за буџетите да бидат прецизирани каналите преку кои овие извештаи на редовна основа би се доставувале до Собранието, како што е тоа случај во Австрија.
5. Инклузивност на буџетскиот процес: Буџетскиот процес во Република Северна Македонија е целосно затворен за јавноста, а речиси целосно е ограничена можноста за активно вклучување на релевантните институции уште во раните фази на подготовка на буџетот.⁷⁰ На пример, улогата на Собранието и неговата додадена вредност се сведува на амандманската расправа во рамките на Комисијата за финансирање и буџет, каде што главно се предлагаат амандмани за незначителни буџетски алокации и локални комунални проекти од типот на изградба и реконструкција на патишта, водоводни и канализациски мрежи, градинки, училишта, здравствени установи и сл. Креирањето на инклузивен буџетски процес дава нова перспектива при креирање и спроведување на јавните политики и ја зголемува контролата над работата на јавните институции. Обезбедување на активна вклученост, пред сè на експертската јавност, невладиниот сектор и медиумите, е задача и одговорност на Собранието.⁷¹ Најдобар начин тоа да се постигне е преку промена на процедурите утврдени со Деловникот за работа, при што во рамките на собраниската расправа на Комисијата за финансирање и буџет би се дала соодветна можност за вклучување на експертската јавност и невладиниот сектор, по примерот на Австрија. Преку своето активно учество во анализа на предлог-буџетот (евентуално и на другите фискални документи) тие можат да дадат важен придонес кон поодговорно управување со јавните финансии и намалување на корупцијата.

64 Teresa Currstine, Zsuzsanna Lonti and Isabelle Jourard, "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", 7(1) OECD Journal on Budgeting 1, 2009.

65 OECD, Performance Budgeting in OECD Countries, OECD, 2007.

66 Ibid [64].

67 IMF, "Manual on Fiscal Transparency", 2007, <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>, пристапено на 19 април 2020.

68 Ibid.

69 Ibid [47]; Ibid [67].

70 Ibid [38].

71 Ibid [67] 22.

6. Ревизија на успешност на Буџетот на РСМ: Поврзано со препораките за зајакнување на програмското буџетирање, подобрување на квалитетот на финансиските извештаи и усогласување на фискалните документи, а во насока на заокружување на целиот процес, неопходно е воведување ревизија на успешност на Буџетот на РСМ. Ревизијата на успешност претставува екс пост евалуација на политиките на Владата, што овозможува увид низ призмата на принципите на ефикасност, ефективност и економичност при управување со јавните финансии. Со воведување ревизија на успешност значително би се подобрила Собраниската дебата по однос на Завршната сметка. Конкретно, пратениците би разговарале не само за степенот на реализација на јавните приходи и јавните расходи туку и за успешноста на владините политики.
7. Институционализација на Парламентарната буџетска канцеларија: Парламентарната буџетска канцеларија е институцијата преку која треба, во практиката, да се реализираат заложбите за поголема вклученост на Собранието во надзорот врз работата на јавните институции. Таа ја претставува врската помеѓу Собранието и другите надлежни институции, првенствено Државниот завод за ревизија и Министерството за финансии. Оттука, институционализацијата на ова тело и негово целосно интегрирање во системот треба да претставува еден од клучните приоритети во борбата против корупцијата, со оглед на неговата улога во надминување на асиметричните информации.

Дадениот сет препораки за надминување на идентификуваните слабости има цел поттикнување на Собранието да врши засилен надзор над работата на јавните институции и корупцијата во јавниот сектор. Тие е потребно да се гледаат како целина, а не како посебни мерки, со оглед на нивната меѓусебна поврзаност,⁷² односно фактот што со нив се таргетираат различни аспекти на ист проблем.⁷³ Со имплементација на овие препораки се овозможува: Зајакнување на целокупниот буџетски систем и создавање на цврста основа за засилен надзор од страна на Собранието над работата на јавните институции и корупцијата во јавниот сектор; Зајакнување на институционалната рамка и капацитетот на институциите под надлежност на Собранието; Поголема вклученост на Собранието во сите фази на буџетскиот процес (планирање, мониторинг и евалуација).

Спроведувањето на дадените препораки со себе носи и одредени ризици и предизвици.⁷⁴ Прво, за тоа е потребен широк политички консензус, цврста волја и посветеност. Второ, станува збор за долгорочен процес за кој е потребна сериозна подготовка и чијашто имплементација треба да се одвива во неколку фази. Трето, спроведувањето на дадените препораки повлекува и одредени фискални импликации.

72 Philippe Le Houerou and Robert Talierno, "Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice – Preliminary Lessons from Africa", Africa Region Working Paper Series No. 28, 2002.

73 На пример, воведување ревизија на успешност на Буџетот на РСМ е невозможно доколку претходно не се промени неговата структура, не се воведат индикатори на успешност, не се зајакне системот на мониторинг и не се подобри поврзаноста помеѓу фискалните документи.

74 Gerhard Steger, "Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules", 1 OECD Journal on Budgeting 1, 2010.

ЗАКЛУЧОК

Корупцијата претставува глобален проблем со сериозни последици по социоекономскиот и општествен развој на една земја. Според пристапот на Клитгард, можноста за појава на корупција може да се ограничи преку намалување на дискрециското право на власта и поодговорно управување.⁷⁵ Токму во оваа насока одат и препораките од современата научна литература и добрите практики на развиените земји, што ја нагласуваат потребата од транспарентен и инклузивен систем на управување со јавните финансии и цврста институционална рамка. Во таков систем, Собранието е институцијата што треба да врши силен надзор врз работата на јавните институции, обезбедувајќи доследна примена на принципите на ефикасност, ефективност и економичност.⁷⁶

Системот на управување со јавните финансии во Република Северна Македонија има многубројни слабости што ја потиснуваат улогата на Собранието во втор план, оневозможувајќи на тој начин квалитетен надзор над работата на јавните институции. Во услови на отсуство на транспарентност и одговорност, перцепцијата за корупција кај македонските граѓани континуирано расте.⁷⁷ Ваквата состојба во која се наоѓа нашата земја ја наметнува потребата од итни промени по примерот на развиените земји. Таква земја е Австрија, која за период од само неколку години успеа значително да го зајакне системот на управување со јавните финансии и да ја зацврсти улогата на Собранието како централна институција.⁷⁸ Во оваа насока, во трудот е даден сет од меѓусебно поврзани препораки што имаат цел да обезбедат поволно окружување за зацврстување на улогата на Собранието во борбата против корупцијата во јавниот сектор:

1. Воспоставување на среднорочна рамка на расходи што ќе ја усвојува Собранието;
2. Зајакнување на програмското буџетирање и воведување индикатори на успешност;
3. Усогласување на фискалните документи;
4. Подобрување на квалитетот на финансиските извештаи и нивно доставување до Собранието;
5. Инклузивност на буџетскиот процес;
6. Ревизија на успешност на Буџетот на РСМ;
7. Институционализација на Парламентарната буџетска канцеларија.

Со оглед на тоа што целиот систем на управување со јавните финансии и буџетот како документ се високополитичка категорија, дадените препораки е тешко да се спроведат во практиката. За тоа е потребна цврста политичка волја, посветеност и истрајност, имајќи предвид дека борбата против корупцијата не е еднократна мерка, туку долготраен процес.⁷⁹

75 Ibid [9].

76 Ibid [6].

77 Ibid [1].

78 Ibid [40].

79 Ibid [44].

БИБЛИОГРАФИЈА

- Austrian Court of Audit, "Annual Report 2018", https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/wirksam/wirksam_1/Annual_Report.html, пристапено на 17 март 2020.
- Beetsma RMWJ and others, "Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance", IMF Working Paper WP/18/68, 2018.
- Begovic B, "Corruption: concepts, types, causes and consequences", 3(26) Documentos 1, 2005.
- Bhargava V, "The Cancer of Corruption", World Bank Global Issues Seminar Series, 2005, <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUSTUS/Resources/Corruption.pdf>, пристапено на 2 март 2020.
- Blöndal JR and Bergvall D, "Budgeting in Austria", 7(3) OECD Journal on Budgeting 1, 2007.
- Brunetti A and Weder B, "A free press is bad news for corruption", 87(7-8) Journal of Public Economics, 2003, 1801.
- Curristine T, Lonti Z and Joumard I, "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", 7(1) OECD Journal on Budgeting 1, 2007.
- Dimat E and Tosato G, "Causes and Effects of Corruption: What has past decade's empirical research taught us? A survey", 32(2) Journal of Economic Surveys, 2018, 335, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/joes.12198>, пристапено на 17 март 2020.
- Edling H, "Preventing Corruption in Public Finance Management: A Practical Guide", Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2005.
- Elliott KA, Corruption and the Global Economy, Institute for International Economics, 1997.
- Federal Ministry of Finance, "The Budget Reform as a Transition to a New Budget World", 2015, <https://www.bmf.gv.at/en/topics/budget-economic-policy/the-austrian-federal-budget-reform/general-information-on-budget-reform.html>, пристапено на 6 март 2020.
- Foster-Bell P, "The Fight Against Corruption: The Role for Parliament", 1 The Parliamentarian, 2016, 60.
- Graycar A, "Corruption: Classification and analysis", 34(2) Policy and Society, 2015, 87, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.04.001>, пристапено на 17 март 2020.
- Hagemann R, "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance", 1 OECD Journal: Economic Studies 1, 2011.
- Houerou PL and Taliencio R, "Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice – Preliminary Lessons from Africa", Africa Region Working Paper Series No. 28, 2002.
- IBP, "Open Budget Survey 2017: Macedonia", <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=mk>, пристапено на 11 април 2020.
- IMF, "Manual on Fiscal Transparency", 2007, <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>, пристапено на 19 април 2020.
- IMF, "Austria: Fiscal Transparency Evaluation", IMF Country Report 18/193, 2018.
- Jankovics L and Sherwood M, "Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years", European Economy Discussion Papers 067, 2017.
- Kan-Dapaah A, "Parliament's Role in the Fight against Corruption", The Institute of Economic Affairs (IEA), Ghana, 2005.
- Klitgaard R, "International Cooperation Against Corruption", Finance & Development, 1998, <https://pdfs.semanticscholar.org/b6cf/ccb56a32cf9124be07c07b3494b79e841f58.pdf>, пристапено на 4 март 2020.
- Lindstedt C and Naurin D, "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption", 31(3) International Political Science Review 301, 2010.

Luna PHL and Montes GC, "Mitigating corruption through fiscal transparency: A panel data approach", 45° Encontro Nacional de Economia (ANPEC), 2017, <https://en.anpec.org.br/previous-editions.php?r=encontro-2017>, пристапено на 4 март 2020.

Mauro P, "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure", IMF Working Paper WP/96/98, 1996.

Meszarits V and Seiwald J, "Budgetary Reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system", Annual conference of the European Group of Public Administration on "Innovations in the Public Sector", Erasmus University in Rotterdam, 3-6 September 2008.

Morris SD, "Forms of Corruption", CESifo DICE Report 2/2011, <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport211-forum2.pdf>, пристапено на 13 февруари 2020.

OECD, "OECD Best Practices for Budget Transparency", 2002, <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>, пристапено на 19 април 2020.

OECD, "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", 4(3) OECD Journal on Budgeting 1, 2004, 150.

OECD, "Austria: Parliamentary Budget Office Update", Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, The Knesset, Jerusalem, 2014, http://knesset.gov.il/mmm/oecd/Session_1_Austria_PBO_Update.pdf, пристапено на 7 март 2020.

Qadar M and Muhammad N, "Unemployment is an Outcome of Corruption", 1(1) International Journal of Advanced Research in Economics and Commerce 45, 2013.

Robinson M and Last D, "A Basic Model of Performance Based Budgeting", IMF Technical Notes and Manual, 2009.

Sherwood M, "Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States", European Commission Discussion Paper 021, 2015.

Stapenhurst R and others, "Introduction: Parliamentarians Fighting Corruption" in Rick Stapenhurst and others (eds), *The Role of the Parliament in Curbing Corruption*, The World Bank, 2006.

Steger G, "Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules", 1 OECD Journal on Budgeting 1, 2010.

Steger G, "Budget reform in Austria: From traditional to modern budgeting", 69 *Presupuesto y Gasto Publico* 147, 2012.

Tanzi V, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", 45(4) *IMF Staff Papers* 559, 1998.

—— "Chapter 1 Governance, Corruption and Public Finances: An Overview" in *Governance, Corruption and Public Financial Management*, Asian Development Bank, 1999.

—— "Corruption and the Economy", 24 *Filozofija i društvo*, 2013, 33, https://www.researchgate.net/publication/274123703_Corruption_and_the_Economy, пристапено на 2 март 2020.

—— and Davoodi HR, "Corruption, Growth and Public Finances", IMF Working Paper WP/00/182, 2000, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=880260##, пристапено на 18 април 2020.

TI, "Corruption Perception Index 2019", <https://www.transparency.org/cpi2019>, пристапено на 8 март 2020.

—— "Grand corruption", *Anti-corruption Glossary*, https://www.transparency.org/glossary/term/grand_corruption, пристапено на 17 март 2020.

USAID, *Guide to Public Financial Management*, 2014, 75.

Von Trapp L, Lienert I and Wehner J, 'Principles for independent fiscal institutions and case studies' (2016) 15(2) *OECD Journal on Budgeting*.

Von Trapp L and Nicol S, "Designing effective independent fiscal institutions (IFIs)", OECD, 2018, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm>, пристапено на 3 март 2020.

Vyas-Doorgapersad S, "Corruption in the Public Sector: A comparative analysis", 5 *Journal of Public Administration*, 2007 285.

Wei S-J, "Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?", World Bank, Policy Research Working Paper 2048, 1999.

WFD, "Supporting more efficient and effective public spending in North Macedonia", 2016, <https://www.wfd.org/2020/02/11/supporting-more-efficient-and-effective-public-spending-in-north-macedonia/>, пристапено на 13 март 2020.

Wimmer N, "Reform of Public Administration in Austria: Activities and Perspectives", 7(3) Hrvatska Javna Uprava, 2007, 635.

Zaum D, "PFM and corruption", GSDRC Professional Development Reading Pack 42, 2016, http://www.gsdr.org/wp-content/uploads/2016/06/PFM-and-corruption_RP.pdf, пристапено на 17 април 2020.

Буџет на Република Северна Македонија за 2020 година.

Деловник за работа на Собранието на Република Северна Македонија, www.sobranie.mk/delovnik-na-sobranieto-na-republika-makedonija-precisten-tekst.nspх, пристапено на 11 март 2020.

ДЗР, „Вовед во ревизорски извештаи“, 2012, <https://dзr.mk/mk/publikacii>, пристапено 7 март 2020.

— — „Годишен извештај за 2018 година“.

ДКСК, „Национална стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси на Република Северна Македонија (2020-2024)“, 3, <https://www.dksk.mk/index.php?id=118>, пристапено на 8 март 2020.

Завршна сметка на Буџетот на Република Северна Македонија за 2018 година.

Закон за буџети (Службен весник на РМ, бр. 64/05, 04/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16).

Закон за државна ревизија (Службен весник на РМ, бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16 и 83/18).

Закон за спречување на корупција и судир на интереси (Службен весник на РМ, бр. 12/19).

Ќосев С и Новески М, „Поврзаноста помеѓу корупцијата, фискалната транспарентност и економскиот развој“, Годишник на Економски факултет, 2018, 593.

Нурединоска Е и други, Извештај за проценка на корупцијата во Македонија, Македонски центар за меѓународна соработка – МЦМС, 2018.

Ревидирана фискална стратегија на Република Северна Македонија за 2020-2022 година.

Тасева С и други, Национален систем за интегритет – Оценка за Македонија, Транспаренси интернешнал – Македонија, 2016.

