
Прирачник за среднорочна буџетска рамка и среднорочна рамка на расходи



Проектот е финансиран од Европската Унија

Овој документ е изготвен со помош на Европската Унија. За содржината на документот е одговорен Твининг проектот МК 11 ИБ ФИ 01 и на никаков начин не ги рефлектира гледиштата на Европската Унија.

Содржина

1. ЦЕЛ НА ПРИРАЧНИКОТ	3
2. ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА И СРЕДНОРОЧНАТА БУЏЕТСКА РАМКА	5
3. ПРАВИЛА ЗА СРЕДНОРОЧНА РАМКА НА РАСХОДИ	9
3.1 ОПФАТОТ НА ЛИМИТИТЕ НА РАСХОДИ	9
3.2 ШТО Е ОБВРЗУВАЧО?	10
4. ПРОЦЕС: ВРЕМЕНСКА РАМКА И ОДГОВОРНОСТ (НАДЛЕЖНОСТ)	12
4.1 ВОВЕД	12
4.2 ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА	12
5. ПРЕСМЕТКИ ЗА СРЕДНОРОЧНИОТ БУЏЕТ	16
5.1 ОСНОВНО СЦЕНАРИО ЗА РАСХОДИ	17
5.1.1 ВОВЕД	17
5.1.2 ПРЕСМЕТКА	19
5.2. ПРОЕКЦИЈА НА ОСНОВНОТО СЦЕНАРИО НА ПРИХОДИ	21
5.3. НОВИ ИНИЦИЈАТИВИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ	22
5.3.1 ВОВЕД	22
5.3.2 ПРЕСМЕТКИ	23
5.4. ДОСТАВУВАЊЕ НА ПОДАТОЦИ И ОБРАСЦИ	24
5.4.1 ОБРАЗЕЦ ЗА ОСНОВНОТО СЦЕНАРИО ЗА РАСХОДИ	25
5.4.2 ОБРАЗЕЦ ЗА ОСНОВНОТО СЦЕНАРИО ЗА ПРИХОДИ	28
5.4.3 ОБРАЗЕЦ ЗА НОВИ ИНИЦИЈАТИВИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
АНЕКС 1. ПОСЕБНИ ИНСТРУКЦИИ ЗА ПОДГОТОВКА НА ПРВОТО ОСНОВНО СЦЕНАРИО	33

Овој прирачник служи како водич за спроведување на среднорочната буџетска реформа. Тој дава преглед на правилата за фискалната рамка и за новото среднорочно буџетско планирање во однос на Фискалната стратегија и Буџетот, според одлуките и нацрт верзиите направени од страна на Твининг проектот „Зајакнување на среднорочното буџетирање за ефективно управување со јавните финансии“.

Една од главните цели на Прирачникот е да даде вовед во среднорочната рамка на расходи (лимита на расходи), како и да даде објаснување за процедурите, процесот и календарот за среднорочното буџетско планирање во Фискалната стратегија. Освен тоа, Прирачникот дава и практични насоки за подготовка на основното сценарио за расходи, за тоа како да се утврди основното сценарио за приходи и како да се претстават новите иницијативи за финансирање (новите проекти, новите активности).

Овој прирачник служи како основа за обука за буџетските корисници. Сепак, прирачникот не ги содржи сите детали во однос на имплементацијата, за што Министерството за финансии ќе даде дополнителни упатства. Целта е преку Прирачникот, материјалите за обука, инструкциите од Министерството за финансии и обуките да се олесни и осигура имплементацијата на новиот пристап на стратешко среднорочно буџетско планирање.

Клучни аспекти од среднорочната буџетска реформа

- Се воведува рамка со фискални правила, според кои Владата поднесува до Собранието изјава за фискалната политика и нејзините среднорочни нумерички фискални цели (дефицит/суфицит и долг) на почетокот на мандатот на Владата.
- Фискалната стратегија е клучната алатка за поврзување на одлуките за среднорочниот буџет со поставените цели за дефицит /суфицит и долг. Фискалната стратегија ќе биде обврзувачка основа врз која ќе се базира подготовката на Буџетот.
- Фискалната стратегија ќе биде клучниот инструмент за среднорочното буџетско планирање, кој исто така ќе подразбира и проценка на новите иницијативи за финансирање.
- Реформата воведува систематски буџетски процес кој се состои од два чекора. Првиот чекор е „пролетната процедура“ за среднорочно буџетирање. Во Фискалната стратегија се поставува обврзувачки лимит за расходи за следната фискална година и полуобврзувачки лимит на расходи на среднорочен период. Потоа доаѓа следниот чекор, подготовката на буџетот за време на летниот период. Овој процес во иднина се очекува да биде многу олеснет, за разлика од пристапот во минатото.
- Објаснети се улогите на секоја институција инволвирана во процесот на среднорочно буџетско планирање.
- Собранието отсега нема да биде само информирано во однос на Фискалната стратегија на Владата, туку ќе треба по истата да расправа и да ја усвои.

2 Фискалните правила и среднорочната буџетска рамка

За ефективното управување со јавните финансии потребно е да постои среднорочно буџетско планирање, бидејќи поголемиот дел од дискреционите мерки на фискалната политика имаат економски и буџетски импликации кои се подалекусежни од периодот на имплементација. Новата среднорочна буџетска рамка помага подобро да се разбере повеќегодишното планирање и подобро да се следат поставените нумерички фискални цели.

Целта на рамката за фискални правила е да ја поддржи макроекономската стабилност и стабилноста на националниот економски развој со одржливо ниво на јавен долг, преку веродостојно и дисциплинирано среднорочно планирање.

На почетокот на мандатот Владата мора да постави нумерички фискални цели

- 1) за номинален дефицит/суфицит на централната влада и фондовите, како што е дефинирано во методологијата за јавните финансии што ја користи Министерството за Финансии (како % од БДП) и
- 2) за долгот на општата влада, како што е дефинирано во Законот за јавен долг (како % од БДП).

Целите се поставени за да се осигура дека правилото од мастрихтшкиот критериум за дефицит од 3% и долг од 60% нема да биде надминат.



Клучни дефиниции од новиот нацрт Закон за Буџети (член 2)

- Среднорочна фискална рамка подразбира сет на среднорочни цели на фискалната политика, интегрирани среднорочни макроекономски и нумерички фискални цели и проекции. Среднорочната буџетска рамка е исто така дел од ова;
- Нумерички фискални цели подразбираат номинални среднорочни фискални цели на Владата за дефицит/суфицит и долг;
- Среднорочната буџетска рамка подразбира проекција на приходите, расходите, дефицитот/суфицитот и долгот на општата влада за наредните три фискални години, усогласени со среднорочната фискална рамка;
- Фискалната стратегија е документ кој ја вклучува среднорочната буџетска рамка, а кој Владата го поднесува до Собранието на годишно ниво со цел да се спроведе Изјавата за фискалната политика;
- Лимитот на расходи подразбира среднорочна рамка на расходи т.е рестрикција на вкупниот максимален износ на одобрени средства за централната влада и фондовите за следните три фискални години, исклучувајќи го буџетот од донации и буџетот од самофинансирачките активности.

Среднорочната фискална рамка помага полесно да се формулираат, имплементираат и транспарентно комуницираат фискалните политики, истовремено потенцирајќи ги и најефикасните политики на среден рок.

Со среднорочната буџетска рамка се зголемува квалитетот и стабилноста на фискалната политика и носењето на буџетски одлуки, а истовремено се обезбедува и стабилност на политиките и насока за сите засегнати страни. Со неа се овозможува правење на прилагодувања во рана фаза, во случај кога проектираните приходи не се доволни за да се покријат основните расходи, како и во случај кога не се исполнети нумеричките фискални цели. Со помош на среднорочната буџетска рамка можно е во порана фаза да се носат одлуки во однос на кратење на буџетот за расходите, со цел да се обезбеди повеќе време за прилагодување, или да и се наметне на Владата да ја преиспита потребата од преземање на нови обврски во услови кога приходите не се доволни за да се покријат целосно трошоците од постоечките обврски.

Фискалната стратегија е инструмент за среднорочната буџетска рамка

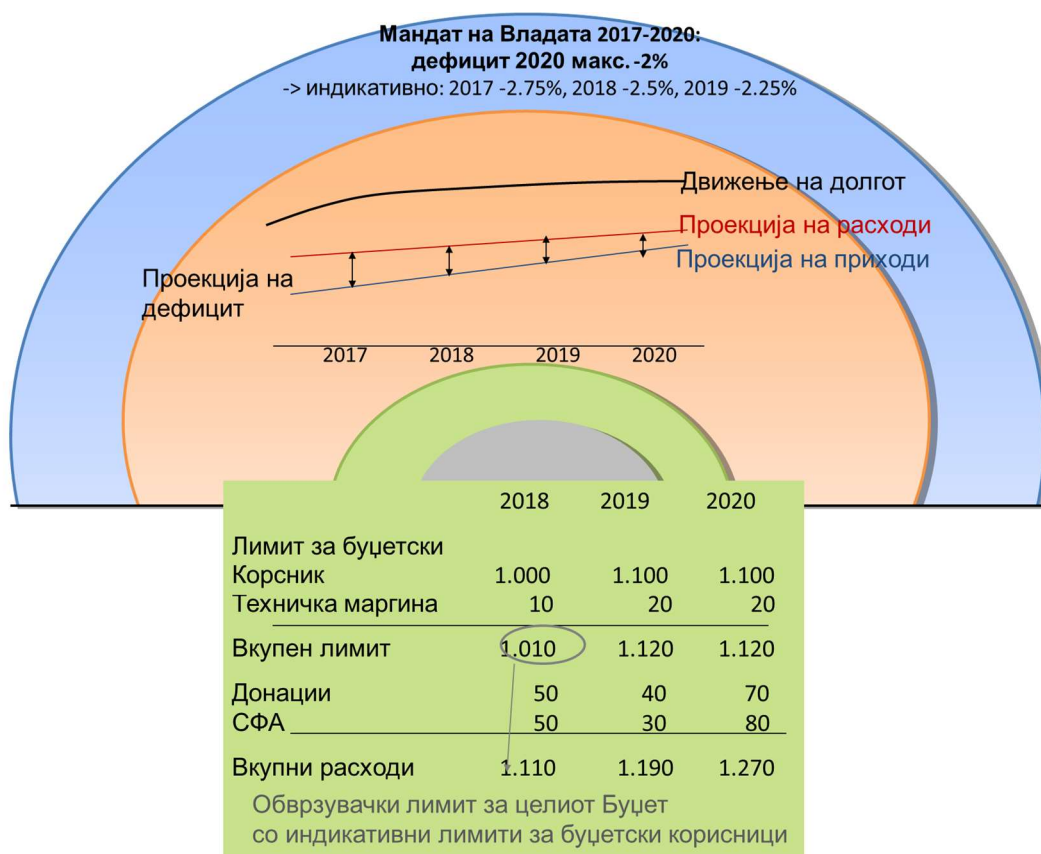
- Фискалната стратегија ќе вклучува и следење на нумеричките фискални цели и на расходите, финансиските обврски и мерките поврзани со остварување на целите за дефицит/суфицит и долг.
- Нејзината подготовка ќе се базира на добро дефиниран процес и процедури за среднорочно буџетско планирање.
- Постоенето на веродостојни макроекономски проекции е од круцијално значење. Исто така, клучно е МФ и другите буџетски корисници систематски да ги користат податоците од проекциите за да се осигура конзистентност при планирањето на јавните финансии.
- Целта е да се воспостави стратешки далекусежен пристап за да се утврдат приоритети и да се алоцираат ресурси за повеќегодишно планирање на расходите. Ваквиот пристап бара од креаторите на политики да ги прошират погледите и надвор од рамките на секторите, програмите и проектите и да видат како може трошењето да се реструктурира за да се исполнат на најдобар можен начин целите на политиките.
- Важно е да се објасни кои промени настанале во однос на претходниот среднорочен буџетски план. Тие може да се однесуваат на нови владини проекти, на промените на БДП кои влијаат врз проекцијата на даночните приходи, на промена на кадровите политики и тн. Промени се случуваат, па затоа е важно да се објаснат буџетските импликации од истите.
- Среднорочната буџетска рамка ја вклучува среднорочната рамка на расходи во којашто главното правило е лимитот на расходи кој е поставен во Фискалната стратегија.

Содржина на Фискалната стратегија

- Макроекономските проекции на Министерството за финансии за тековната година и за наредните три години.
- Известување за тоа како Владата ќе ги оствари среднорочните нумерички фискални цели вклучувајќи и опис на најважните мерки на политиките кои се планираат.
- Износот на приходите, расходите, дефицитот и финансирањето на општата влада и на нејзините потсектори, реализацијата од претходната година и тригодишниот план, врз основа на макроекономските проекции на Министерството за финансии.
- Образложение на промените по потсекторите на општата влада во споредба со среднорочните проекции на приходите и расходите. Притоа, треба да се даде образложение за сите измени во однос на основното сценарио (недискреционите промени), како и за сите планирани нови иницијативи за финансирање (дискрециони промени).
- Лимит на расходите за следните три години, при што лимитот за првата година е строго обврзувачки, додека за наредните две години е полуобврзувачки. Освен тоа, лимитот на расходи се прикажува и индикативно расчленет по буџетски корисници, при што се прикажува и износот на нераспределената техничка маргина.
- Други неопходни податоци.

3 Правила за среднорочна рамка на расходи

Најпрвин може да започнеме со детално образложување на содржината на среднорочната рамка на расходи и лимитите на расходи. Тоа би можело да се објасни со една хипотетичка слика, како што е дадена подолу, а којашто ја следи истата логика како и претходната слика.



3.1 Опфатот на лимитите на расходи

Среднорочниот лимит на расходи се планира за период од 3 години на ротирачка основа. Ова значи дека секоја пролет се додава една дополнителна година во споредба со претходната Фискална стратегија. Вкупниот лимит на расходи што се планира за првата година секогаш е строго обврзувачки. Откако тој ќе се утврди не може да се надмине при планирањето на буџетот. Лимитот на расходи мора да биде поставен во согласност со нумеричките фискални цели и да се базира на веродостојна проекција на основното сценарио на расходите и приходите.

Лимитот на расходи се утврдува на номинална основа и ги вклучува скоро сите буџетски расходи од буџетот на централната влада и фондовите. Лимитот на расходи ги вклучува:

- Основните буџетски расходи на централната влада, односно ставката 630, 631
- Основниот буџет на Фондот за здравствено осигурување, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Агенцијата за вработување, односно ставката 660
- Расходи финансирани преку заеми, односно ставка 786

Сепак, некои трошоци на општата влада се исклучени од лимитот:

- Расходи финансирани преку донации, односно ставка за донации 785 (без фискално влијание)
- Расходи финансирани преку самофинансирачки сметки, односно ставката 787
- Расходите на локалната самоуправа (сепак, трансферите/грантовите кон локалната самоуправа се вклучени во лимитите).

3.2 Што е обврзувачко?

Среднорочниот лимит на расходи на вкупно ниво е обврзувачки за првата година, а полуобврзувачки¹ за останатите години.

- Исто така, полуобврзувачките лимитите за наредните години треба да бидат во согласност со нумеричките фискални цели. Во случај на нивно менување, треба да се образложи промената во однос на претходниот среднорочен буџетски план.
- Лимитите на расходи се посочени по буџетски корисници во Анекс 1 на Фискалната стратегија, што значи дека немаат правно-обврзувачка сила, но се административно (процедурално) задолжителни. Секој буџетски корисник има свој лимит и одговорност да управува со расходите во рамките на тој лимит.
- Лимитот на расходи на ниво на Владата е строго правно-обврзувачки на (вкупно) агрегатно ниво. Според ова, можни се одредени реалокации помеѓу буџетските корисници, под услов да не се надмине лимитот на расходи на вкупно ниво.
- Корекции на лимитот во надолна линија се можни. Ова значи дека лимитите на расходи може да се намалат, доколку тоа е потребно за исполнување на фискалните цели.

¹ Корекциите во нагорна линија се рестриктивни. Разликата помеѓу проекцијата на даночните приходи и реализацијата од претходната година се меѓусебно поврзани. Доколку реализацијата на даночните приходи за годината $t-1$ е поголема од буџетираното /проектираното за годината $t-1$, 30% од оваа сума може да се искористи за да се зголеми нивото на расходи за годините $t+1/t+2/t+3$ (планираните години во Фискалната стратегија), доколку фискалниот простот тоа го дозволува, имајќи ги предвид поставените цели на номинален дефицит.

- Нераспределената техничка маргина (која е разлика помеѓу вкупниот лимит на расходи и лимитите по буџетски корисници) е бафер за финансирање на недискреционите промени кои е можно да се случат откако Фискалната стратегија ќе биде подготвена.
 - Таа може да се користи за време на подготовката на буџетот или ребалансот на буџетот за да се финансираат неопходни расходи кои произлегле поради промените во макроекономските проекции (на пр. ефектот што инфлацијата го има врз индексираните расходи, ефектите што промените на БДП и вработеноста ги имаат врз цикличните расходи), како и поради промените на трошоците за покривање на камата на долг.
 - Најмногу 30% од техничката маргина може да се искористи при подготовка на буџетот, додека останатиот дел е бафер кој може да се користи при подготовка на ребаланс на буџетот.
 - Нераспределената техничка маргина се остава неискористена во случај кога нема задолжителна потреба за финансирање, како што е наведено погоре, или доколку проектираните приходи се намалат, што предизвикува потреба да се намали нивото на расходи.
- Во случај на чисто технички вонредни промени на буџетската структура, нивото на расходи мора да се промени, доколку промената не влијае врз дефицитот на јавниот сектор.

Индикативните лимити на расходи, исто така, ќе се пресметуваат и по политики и програми, откако ќе биде воведена новата програмска класификација. Кога ќе се имплементира новото програмското буџетирање ориентирано кон резултати, ќе бидат дадени дополнителни упатства од страна на Министерството за финансии во областа на среднорочното буџетирање.

4.1 Вовед

Креирањето на фискалната политика бара постоење на добро дефинирани процеси, временска рамка, процедури и структура, за да биде јасно за сите корисници што и во кој период нешто се случува. Ова е добра основа за носење на одлуки во однос на политиките. Со цел фискалната политика да биде кредибилна потребно е да се има утврдена временска рамка.

Процесот на подготовка на Фискалната стратегија и временската рамка за истата се дефинирани во Законот за Буџет. Сепак, секоја година до 15 јануари Министерството за финансии на својата веб стана ќе објави детален календар за процесот на среднорочното планирање.

4.2 Фискална стратегија

Процесот на подготовка на Фискалната стратегија започнува со утврдување на основното сценарио за секој буџетски корисник за наредните три години. До крајот на февруари, Министерството за финансии до буџетските корисници испраќа циркуларно писмо за Фискалната стратегија. Циркуларното писмо треба да ги содржи следниве елементи:

- Стратешките приоритети на Владата
- Основно сценарио изготвено од страна на МФ за конкретниот буџетски корисник за наредните три години
- Инструкции и насоки за утврдување на среднорочните расходи и основното сценарио за проекција на приходите
- Инструкции и насоки за утврдување на ефектите од финансирањето на новите иницијативи врз среднорочните приходи и расходи
- Краен рок за поднесување на податоците до МФ
- Други потребни информации.

Во февруари секој буџетски корисник подготвува свое детално основно сценарио, како и предлози за финансирање на нови иницијативи (политики, проекти и активности). Сценаријата ќе се подготвуваат според инструкциите кои ќе ги даде МФ, а пак бројот на нови иницијативи за финансирање ќе биде ограничен.

Во периодот помеѓу 1ви март и средина на април:

- МФ ќе одржи состаноци со буџетските корисници, со што ќе се дефинира вкупното основно сценарио за секој буџетски корисник
- Секторот за макроекономска политика на МФ подготвува макроекономска проекција, којашто Министерството ја испраќа до сите релевантни институции.
- МФ прави проекција на приходите во соработка со другите релевантни корисници.
- Се оценува фискалниот простор за новите иницијативи за финансирање или кретење на основното сценарио.
- МФ прави систематизација на новите иницијативи за финансирање кои ги доставуваа до буџетските корисници во формат кој го поддржува носењето на одлуки на Владата.

На средината на април, МФ до Владата го поднесува вкупното основно сценарио и листата на нови иницијативи за финансирање (во рамките на Владата треба да постои орган/комитет кој ќе одлучува по однос на овие прашања).

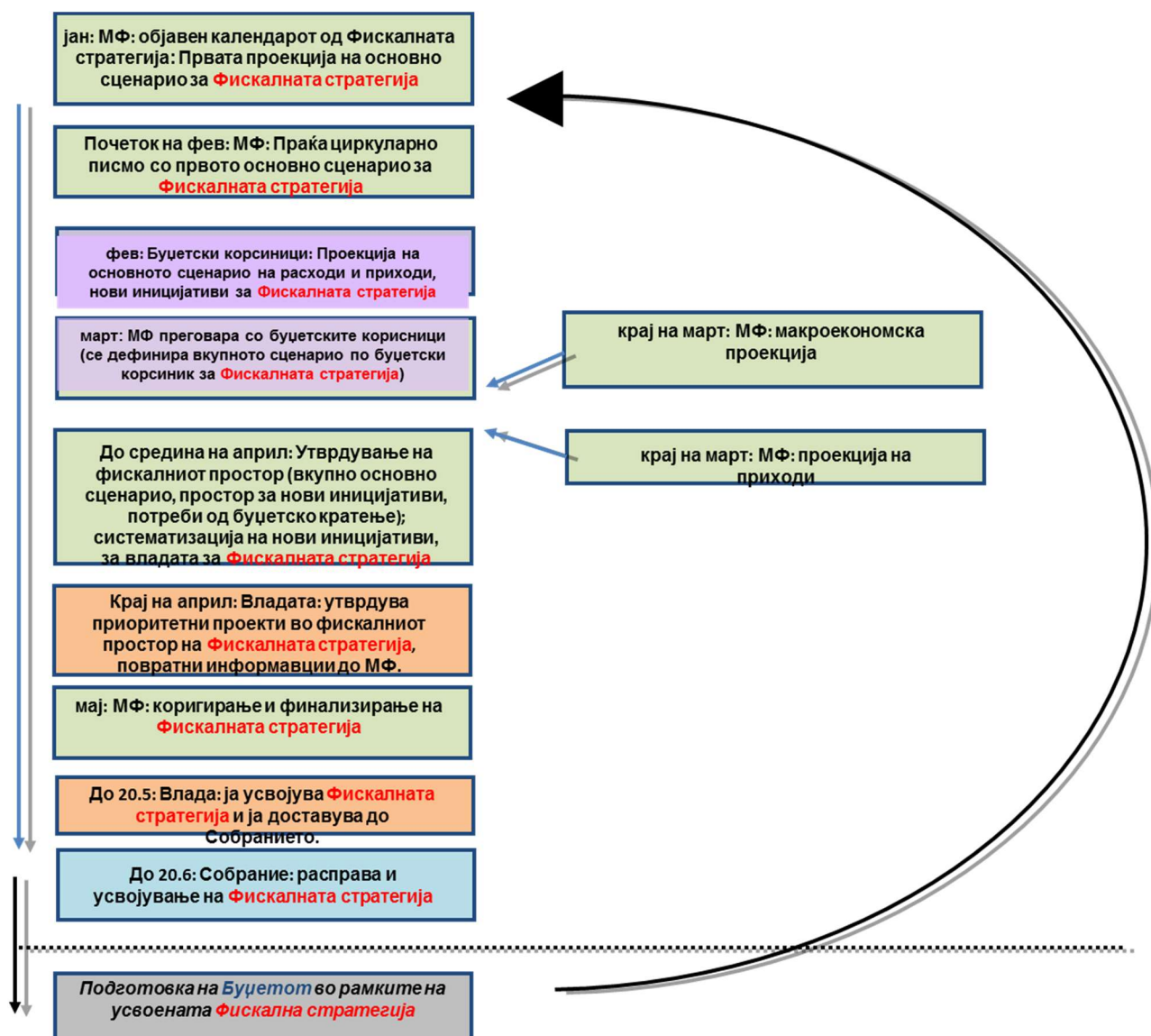
До почетокот на мај Владата испраќа повратна информација до МФ за одлуките во врска со тоа кои нови проекти ќе бидат опфатени во рамките на фискалниот простор, или пак во врска со тоа кои кретења или други промени, или прераспределби се потребни.

До средината на мај, МФ ги прави потребните измени во фискалната стратегија, која потоа се праќа со Владата на усвојување.

Владата ја усвојува Фискалната стратегија до 20ти мај со вкупно ниво на обврзувачки лимит на расходи за првата година и полуобврзувачки за втората и третата година. Во анекс на Фискалната стратегија се содржани лимитите на расходи по буџетски корисници.

Фискалната стратегија се праќа со Собранието за дискусија и усвојување. До 20ти јуни Собранието ја усвојува Фискалната стратегија со вкупниот обврзувачки лимит на расходи за првата година и полуобврзувачки за втората и третата година.

Во случај Фискалната стратегија да не се усвои според погоре утврдената временска рамка, тогаш се применуваат посебни правила, односно МФ има право да ги дефинира лимитите на расходи за подготовка на буџетот.



4.3 Буџет

Процесот на подготовка на буџетот започнува по гореспоменатиот процес на Фискална стратегија. Лимитите на расходи одобрени од Собранието до 20ти јуни во Фискалната стратегија се основа за подготовка на Буџетот. Во суштина, веднаш по одобрување и објавување на Фискалната стратегија, буџетските корисници може веднаш да пристапат кон изготвување на Буџетските барања, врз основа на добиените лимити, со цел најголемиот дел од обврските да се завршат пред летните одмори.

Циркуларното писмо, заедно со лимитите на расходи по буџетски корисник МФ го праќа до секој буџетски корисник најдоцна до 1ви јули (вклучувајќи, на пример, инструкции за плата

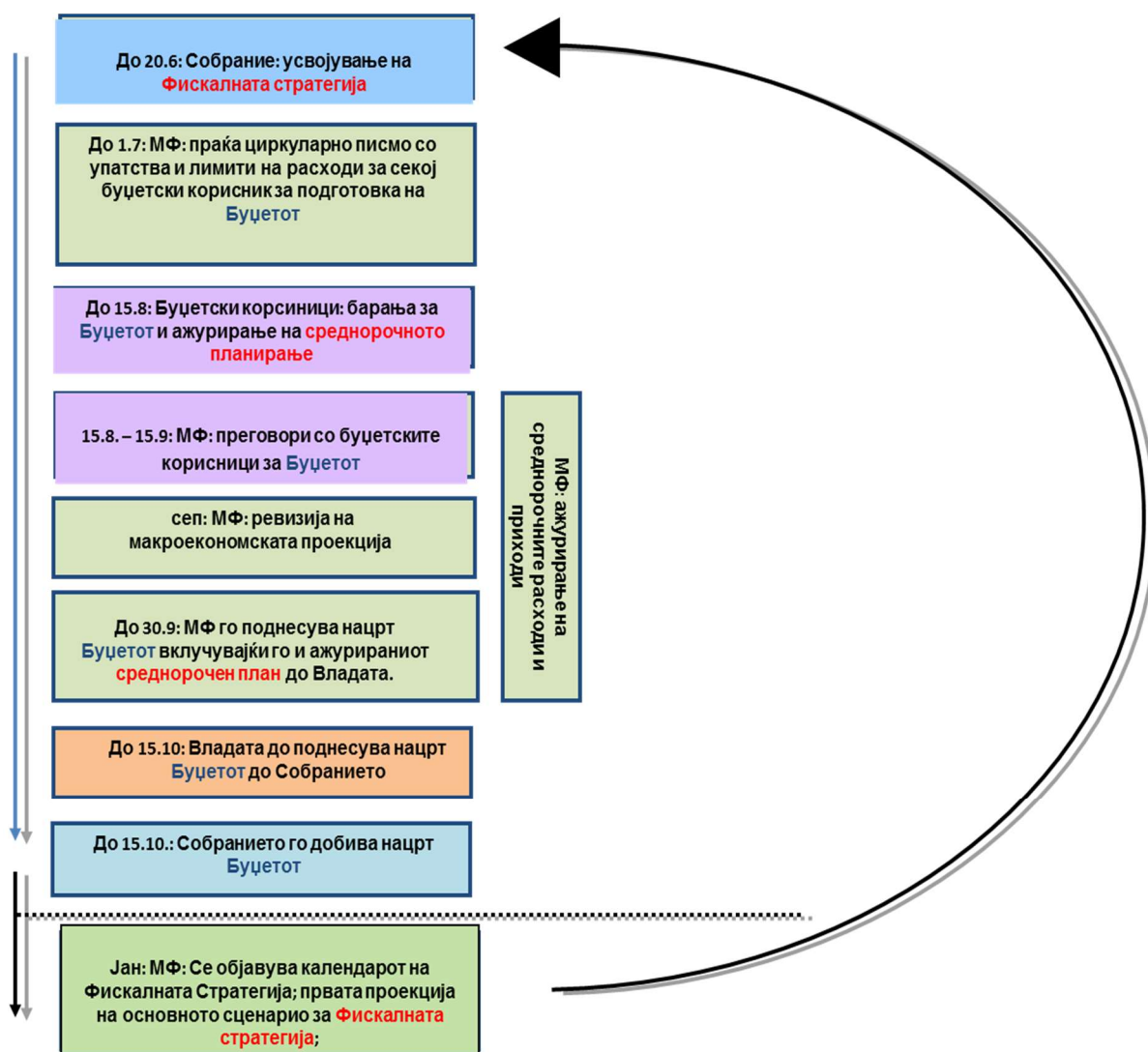
или други активности кои произлегуваат од правните обврски, упатства за поднесување на податоци).

Барањата на буџетските корисници пристигнуваат во МФ најдоцна до 15ти август. Во нив фокусот е ставен на буџетската годин, но се ажурираат и податоците за наредните две години.

Потоа, во период помеѓу 15ти август и 15ти септември, МФ води преговори со буџетските корисници.

Во септември Секторот за макроекономска политика на МФ прави ревизија на макроекономските проекции. До 30ти септември МФ го поднесува нацрт Буџетот до Владата.

Нацрт Буџетот се доставува до Собранието на разгледување најдоцна до 15 октомври, а се одобрува најдоцна до декември.



5 Пресметки за среднорочниот буџет

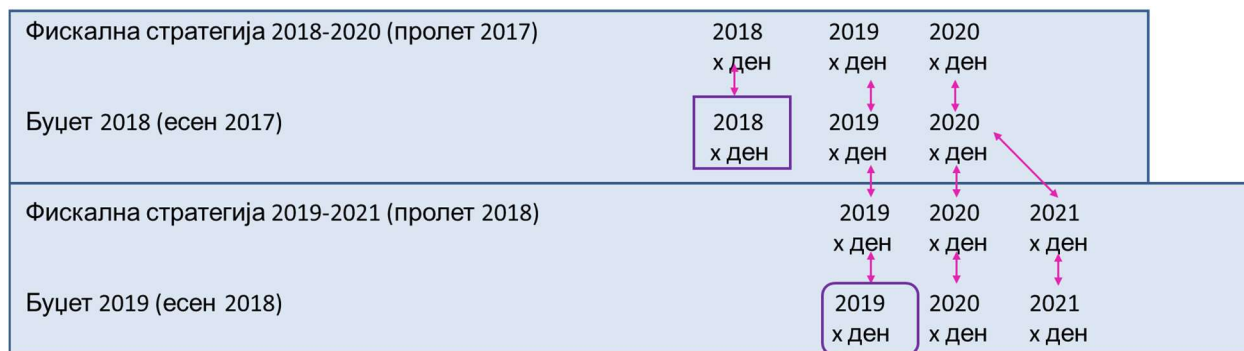
Фокусот на ова поглавје е да прикаже како може среднорочните буџетски проекции да се направат во две категории: 1) основно сценарио (задолжителни/ недискрециони промени) и 2) нови политики за финансирање (дискрециони/ нови барања).

Најпрвин треба да се знае дека среднорочното проектирање на буџетот нема да започне од нула и од празна табела. За почеток ќе се користи претходниот среднорочен буџетски план, со тоа што ќе се даде образложение за тоа кои измени оттогаш настанале. Ова се прави со цел да се обезбеди континуитет и транспарентност на процесот на носење одлуки.

- На пример, можеби во пролетта 2017 било утврдено во Фискалната стратегија дека дефицитот за 2019 година ќе биде -2,5%. Сепак, може да се случи во текот на есента 2017 да се проектира дефицит за 2019 од -2.7%. Владата мора да објасни, барем на општо ниво во Буџетот, што било променето и кои се причините за промената. Може промената да се должи на промени во проекцијата на БДП, или на некои нови проекти и сл.
- Истата логика важи и за среднорочните пресметки на буџетските корисници. Тие може, на пример, да предложат измени за основното сценарио за расходи за 2019 веќе во пролет 2018 за време на подготовката на Фискалната стратегија. Сепак мора да биде објаснето на што се должи оваа промена во споредба со она што е планирано во есента 2017 како расход за 2019.

Сликата подолу покажува дека почетната точка за Фискалната стратегија секогаш е претходниот Буџет, додека пак за Буџетот тоа е претходната Фискална стратегија. Розевите стерлки на сликата покажуваат кои две години мора да се споредат за да се објасни промената.

Сепак, треба да се нагласи дека основното сценарио за првата година ќе се пресметува на малку поразличен начин. Видете анекс 1.



5.1 Основно сценарио за расходи

5.1.1 Вовед

При креирањето на среднорочната фискална политика од големо значење е да постои веродостојно среднорочно буџетско планирање. Најпрвин, потребно е да се има веродостојно среднорочно основно сценарио, за да може да се утврди фискалниот простор за финансирање на новите иницијативи, или потребата за буџетски кратења.

Основното сценарио е потребно за да се избегне нереално буџетско планирање. Ова значи дека не треба да постои надминување на буџетските потреби (што би можело да доведе до непотребно трошење), ниту пак да има буџетирање со премали износи (што пак, од друга страна би можело да доведе до отежнување на буџетското планирање и до создавање на заостанат долг). Основното сценарио на расходи се пресметува одделно од проекцијата на приходи (освен за донациите и самофинансирачките активности). Идеата е целосно да се разберат среднорочните расходи на централната влада и фондовите, во услови кога нема никакви промени.

За да се изработи основното сценарио треба да постои доверба помеѓу МФ и буџетските корисници. Мора да се знае дека целта не е да се пресметува сценарио на буџетско кратење, туку да се работи заедно со цел најреално да се пресметаат расходите за извршување на основните задачи, обврски и надлежности. Доколку има потреба од кратење на буџетот тоа ќе биде планирано подоцна. Сепак, изготвувањето на основното сценарио не значи дека, на пример, сите промени на цени за оперативните расходи треба автоматски да се вклучат во буџетот на буџетските корисници. Наместо тоа, треба да се преговара за тоа како може да се подобри ефикасноста на буџетските корисници со цел оперативните трошоци да се држат под контрола.

Основно сценарио

- Под основно сценарио се подразбира утврдување на среднорочните расходи и приходи без да се земат предвид дискреционите промени (а во согласност со постоечката легислатива).
- Со други зборови ова подразбира расходи и приходи од вршење на извршување на „вообичаените надлежности“ кои произлегуваат од постоечкото законодавство, постоечките обврски и задачи. Според тоа, основното сценарио не ги опфаќа новите иницијативи за финансирање за следните години.
- Основното сценарио мора да биде рално и да се заснова на најновите макроекономски проекции.
- За да се пресмета основното сценарио мора да се земат предвид повеќе прашања. Притоа, добра појдовна точка е реализацијата од претходната година и буџетот од тековната година, прилагодени за еднократните мерки. Освен тоа треба да бидат анализирани и сите познати неопходни потреби. Овие може да произлегуваат од законските обврски, од движењето на индексите (прилагодување на пензиите и надоместоците во случај на невработеност според индексот на потрошувачките цени/трошоците за живот и просечниот пораст на платите), или од потпишаните, или одобрените повеќегодишни обврски и проекти.
- Основното сценарио се изготвува за секој буџетски корсиник одделно, а Министерството за финансии исто така го пресметува и како вкупен износ.

Фискален простор

- Фискалниот простор е простор за маневрирање помеѓу буџетскиот биланс и долгот базајќи се на основното сценарио на приходи и расходи и на ограничувањата за биланс и долг според нумеричките фискални цели.
- Доколку има позитивен фискален простор, тоа би значело дека би можело да се одобрат нови иницијативи за финансирање и да се преземат нови обврски.
- Доколку фискалниот простор е негативен, ова значи дека мора да се планира намалување на расходите или зголемување на приходите, за да се не се прекршат нумеричките фискални цели. Освен тоа, можна е и реалокација на средства помеѓу буџетските корисници, со цел да се направи простор за нови иницијативи за финансирање.

5.1.2 Пресметка

Министерството за финансии ќе изготви и ќе поднесе за секој буџетски корисник основно сценарио на вкупно ниво на почетокот на годината, заедно со Циркуларното писмо за Фискалната стратегија. Прашања кои при тоа се третираат се: реализацијата од претходната година и сите познати задолжителни потреби кои произлегуваат од законските обврски и од потпишаните, одобрени повеќегодишни обврски и проекти, како и од движењето на индексите. Исто така, предвид ќе се земе доколку некоја еднократна мерка или проект завршува, или пак доколку претходната година се направени еднократни зголемени расходи, на пример, во ребалансот на буџетот.

Имајќи го предвид вкупното ниво, како насока, буџетските корисници ќе ги изготват своите основни сценарија во детали, по потпрограми (со економска класификација и детален приказ на изворот на финансирање). Овие барања, заедно со образложение се испраќаат до Министерството за финансии.

Како што веќе беше споменато, во Фискалната стратегија барањата и измените секогаш се презентираат и се објаснуваат споредени со среднорочното основно сценарио од претходниот есенски буџет. Ако некои нови повеќегодишни обврски веќе се вклучени во подготовката на буџетот за буџетираната година и за среден рок, тие веќе се дел од „почетниот износ“. При подготовка на Буџетот почетна точка е секогаш среднорочното

основно сценарио од Фискалната стратегија. Сепак, треба да се нагласи дека проценката на првото основно сценарио ќе се прави на малку поинаков начин. Видете анекс 1.

Бараните промени треба да бидат презентирани по категории:

- E= крај на активноста
- C= одобрени нови финансиски обврски
- T= промена на период
- R= технички причини
- L= законски потреби
- O= други задолжителни обврски

Крај на активноста (E) се користи кога некој проект или активност ќе се прекине, или кога средствата за оваа намена нема да бидат повеќе потребни.

Одобрени нови финансиски обврски (C) се користи за обврски кои произлегуваат од задолжителни одлуки кои веќе се усвоени, или договори кои се веќе потпишани од страна на Владата/Собранието. Притоа треба да се користи базата на податоци за повеќегодишните обврски и за тоа во која година се планира да се регулираат обврските.

Промена на период (T) може да има доколку се случи промена на расходниот профил на проектот. Можно е да бидат потребни повеќе средства за една година, а помалку во друга. Сепак, со цел да се изедначи проемената на периодот, износот на промената мора да се порамни со нула.

Технички причини (R) се случуваат, на пример, кога некои задачи и буџетот за нивното извршување се префрлаат од еден на друг буџетски корисник, или кога два буџетски корисници се спојуваат еден со друг.

Законски потреби (L) може да се различни и секогаш треба да се објаснат детално. Можно е законодавството да бара индексирање на некои социјални бенефиции секоја година, или пак да има промена на корисниците на услугите и сите имаат подеднакво законско право да ја користат услугата (на пример, промена на структурата на населението со зголемен број на пензионери, или деца; или некои економски фактори кои предизвикуваат намалување на бројот на невработени лица). Макроекономските фактори во голема мера влијаат врз проемените во оваа категорија L.

Други задолжителни обврски (O) може да бидат од различна природа, но истите треба да бидат детално објаснети. Можеби ќе се јави потреба да се промени отплатата на главницата, или каматата за одредени заеми. Можеби ќе се јави потреба да се земат предвид поголеми промени, како на пример, промена на девизниот курс, или промена на цената на нафтата.

Во однос на вработените и трошоците за плата, основното сценарио треба да се базира на одобрен годишен план за вработување (т.е тековната состојба на вработените, пензионирањата и одобрените нови вработувања). За дополнителни информации посетете ја веб страната на МИОА, каде што ќе го најдете актуелниот закон за државни службеници. Образложенија за измена на расходите за вработување и плата треба да се дадат во основното сценарио (ставки 401, 402, 403, 404).

5.2 Проекција на основното сценарио на приходи

За да се пресмета фискалниот простор потребно е веродостојно среднорочно основно сценарио, не само за расходите, туку и за приходите. Ова е од големо значење за да се пресмета што може да се „приушти“ како нов проект и финансиска обврска, или пак можеби ќе треба да се направат кратења на расходите во буџетот.

Идеата е да се направи што е можно поверодостојна проекција за движењето на приходите „при тековното работење“ (“business-as-usual”), земајќи ги предвид најновите макроекономски проекции на МФ, како и сите други познати варијации на приходните ставки. Ова се однесува како на даночните, така и на неданочните приходи, но и на сите одделни приходни буџетски сметки.

Во овој прирачник фокусот е ставен само на неданочните приходи. Сепак, Секторот за даноци и царинска политика, при Министерството за финансии, ќе подготви посебни процеси и процедури за проекција на даночните приходи кои ќе ги вклучуваат и оние буџетски корсиници кои се надлежни за даночните приходи. Целта е улогата на Секторот за даноци и царинска политика, во однос на проектирањето на даночните приходи, да се зголеми, додека пак проектирањето на неданочните приходи ќе го врши Секторот за буџет и фондови на Министерството за финансии.

Буџетските корисници го подготвуваат основното сценарио за приходи почнувајќи од шестоцифреното ниво, односно од многу детално ниво. Сите промени во однос на претходното среднорочно основно сценарио мора да бидат објаснети.

При проекција на буџетските приходи од донации, предвид се земаат само оние донации кои веќе се поткрепени со потпишан договор, или пак се во фаза на потпишување.

При проектирање на буџетските приходи од заеми треба да се користат податоците кои ги имаат проектните единици и МФ, Сектор за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг. Секторот е одговорен за меѓународна и билатерална соработка со финансиските институции. Соработката со ЕУ покрива децентрализирано управување со

фондовите на ЕУ и мониторинг на статусот на реализација на мерките и активностите во Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА).

Одредени приходи се остваруваат од сметките на самофинансирачките активности. Според Законот за буџет, самофинансирачките активности се дополнителни на основниот делокруг на работење дефиниран со закон. Реформата меѓу другото се фокусира и на реална проекција на нивото на самофинансирачките приходи. Се очекува буџетските корисници да бидат внимателни и реални во нивните проекции, а сите измени во нивните барања мора да бидат детално објаснети. Министерството за финансии посебно ги следи овие приходни и расходни ставки.

5.3 Нови иницијативи за финансирање

5.3.1 Вовед

Многу е важно да постои и квалитетна проценка на фискалните ефекти од новите иницијативи за финансирање (новите проекти, новите активности) за да може Владата да ги евалуира и утврди приоритетите од новите предлози, новите инвестициски проекти, новите законски промени и сл. Новите иницијативи за финансирање треба да бидат внимателно проценети, бидејќи тие најчесто имаат повеќегодишно влијание врз буџетското планирање.

Буџетските корисници своите барања за нови иницијативи за финансирање ги поднесуваат до МФ заедно со нивното основно сценарио. Овие барања треба да се проследени со адекватна анализа за фискалното влијание од новите иницијативи за финансирање.

Единствениот период во годината кога буџетските корисници ќе може да ги предлагаат своите нови иницијативи за финансирање е за време на процесот на подготовката на Фискалната стратегија и за време на буџетскиот процес. Во останатиот период од годината не треба да се обезбедуваат средства за финансирање на нови иницијативи со повеќегодишни финансиски импликации.

Новите дискрециони иницијативи за финансирање се доставуваат во посебен образец, одделно од основното сценарио

Примери:

- Во оперативните расходи: големи набавки за ИТ, нови проекти и финансиски обврски ...
- Јавни набавки за нови проекти или добра
- Значителна промена на временската рамка на проекти или други финансиски обврски
- Промени во законодавството, на пример, во однос на социјалните бенифиции и другите трансфери

5.3.2 Пресметки

За предлагање на нови иницијативи за финансирање постои посебен образец. Основната идеја е да се направи веродостојна пресметка на фискалните влијанија од новите иницијативи за финансирање врз буџетските расходи/приходи, како и врз останатите расходи и приходи во јавниот сектор. Исто така, важно е да се знае како се распределени новите трошоци, на пример, на трошоци за плата, трошоци за добра и услуги, капитални расходи и трансфери. Освен тоа, предвид треба да се земат и изворите на финансирање и можната поделба на трошоците.

За поголемите нови иницијативи потребно е да се утврдат влијанијата кои истите би ги имале врз севкупната економија (на пример, ефектот врз вработеноста, БДП, регионалниот развој и тн). Освен тоа, доколку од новите иницијативи за финансирање произлезе потреба од гаранции, заеми, или други фактички, или потенцијални обврски, истото треба, исто така да биде образложено. За големи инфраструктурни инвестиции е особено важно да се направи анализа на трошоци и придобивки (Cost-benefit analysis).

Новите иницијативи за финансирање треба да се евалуираат користејќи ги најдобрите податоци кои се достапни и искуството на најдобрите експерти во областа. Експертизата може да произлезе од единицата/секторот во соодветното министерство, одговорен за имплементација, или од втората линија буџетски корисници, работна група и сл. Притоа, важно е да се направи сеопфатно документирање на сите пресметки, за да транспарентно се прикаже како е направена проценката на ефектите.

Насочена анализа за проценка на новите иницијативи за финансирање

- Дали планираната промена е ефикасна и ефективна?
- Колкава е вкупната цена на новите иницијативи за финансирање (новите проекти, новите активности)?
- Колку години ќе се исплаќаат овие трошоци? Каков ќе биде ефектот во првата година? Во која година се највисоки трошоците?
- Дали новите иницијативи за финансирање ќе предизвикаат постојани расходи?
- Дали некој дел од предложената иницијатива е веќе дел од буџетот, или лимитот на расходи на некој буџетски корисник?
- Врз кои ставки ќе има влијание? Инвестиции? Приходи? Трошоци за плати?
- Дали би било препорачливо да се направи поширока внатрешна евалуација на промената? Во однос на евалуацијата: кои индикатори треба за таа цел да бидат однапред дефинирани?
- Треба да се направи анализа на трошоци и придобивки (Cost-benefit analysis), особено кога станува збор за нови поголеми инвестиции.
- Треба да се направи висококвалитетна анализа на фискалното влијание.

Новите иницијативи за финансирање се доставуваат до Владата. Во иднина Владата треба да ги евалуира сите нови иницијативи, истовремено земајќи го предвид фискалниот простор на среден рок. Владата треба да утврди приоритети во однос на различните проекти и предлози. Поради тоа потребни се јасни пресметки и образложенија.

5.4 Доставување на податоци и обрасци

Секој буџетски корисник доставува пополнети обрасци за подготовка на Фискалната стратегија и Буџетот. Има и образец за изготвување на основно сценарио (задолжителни/недискрециони промени) и еден образец за новите иницијативи за финансирање (дискрециони/нови барања). Како за подготовка на Фискалната стратегија, така и за подготовка на Буџетот се користат истите обрасци.

Во рамките на обрасците, барањата на буџетските корисници треба да бидат класифицирани по потпрограми, економска класификација (за расходите на ниво на 3 цифри; за приходите на ниво на 6 цифри), како и по извор на приходи. Потребно е голема концентрација за податоците да се пополнат на јасен и транспарентен начин. Ова подразбира јасно да се објаснат промените од претходниот среднорочен план – како што веќе беше објаснето во претходното поглавје.

Ова поглавје ги објаснува основните ексел обрасци за буџетските корисници, онакви какви што беа подготвени за пролетните пилот основни сценарија за 2017. Ова се ексел обрасци за обуките во рамките на Твининг проектот. Пред во пракса да се спроведе среднорочната буџетска реформа овие обрасци може понатаму да бидат доработени во однос на содржината и изгледот. Министерството за финансии ќе даде дополнителни детални инструкции во однос на среднорочното буџетско планирање.

5.4.1 Образец за основното сценарио за расходи

Ексел образецот за основното сценарио за расходи е направен на начин што податоците секогаш треба да бидат пополнети и да се даде објаснување за секоја потпрограма одделно. Секоја потпрограма има свој ексел образец (розовите полиња на сликите подолу).

Од овие страници податоците се сумираат на ниво на програми (страниците со виолетова боја), па се до добивање на вкупното основно сценарио за расходи за буџетските корисници. Сите сиви полиња на ексел табелата се автоматски, па ве молиме не менувајте ништо во овие автоматски пресметки. Буџетските корисници треба да пополнуваат податоци само во белите полиња.

		Realization of 2016:						Budget for 2017:						Baseline projection 2018 (sum from programs):						Baseline projection 2019		
		630	631	785	786	787	total	630	631	785	786	787	total	630	631	785	786	787	total	630	631	785
40		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
401		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
402		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
403		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
404		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
41		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
411		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
412		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
413		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
414		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
42		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
420		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
421		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
423		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
424		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
425		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
426		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
427		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Секоја розева ексел страна за потпрограма содржи три табели:

- Почетен износ за пресметка
- Предлог за ново основно сценарио за расходи
- Образложение за направените промени

Табелата "почетен износ за пресметка" автоматски ги прикажува расходите од претходниот среднорочен план:

	A	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	AA	AB	AC	AD	AE		
6	Start figure for calculation																				
7	Start figure 2018						Start figure 2019						Start figure 2020								
8		630	631	785 donation	786 loans	787 self-fin.	total		630	631	785 donation	786 loans	787 self-fin.	total		630	631	785 donation	786 loans	787 self-fin.	total
9	40	25839996	0	0	0	0	25839996	25839996	0	0	0	0	0	25839996	25839996	0	0	0	0	0	25839996
10	401	18861162	0	0	0	0	18861162	18861162	0	0	0	0	0	18861162	18861162	0	0	0	0	0	18861162
11	402	6978834	0	0	0	0	6978834	6978834	0	0	0	0	0	6978834	6978834	0	0	0	0	0	6978834
12	403	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	404	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	411	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	412	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	413	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18	414	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19	42	12447204	0	0	0	0	12447204	12447204	0	0	0	0	0	12447204	12447204	0	0	0	0	0	12447204
20	420	191155	0	0	0	0	191155	191155	0	0	0	0	0	191155	191155	0	0	0	0	0	191155
21	421	8420039	0	0	0	0	8420039	8420039	0	0	0	0	0	8420039	8420039	0	0	0	0	0	8420039
22	423	393557	0	0	0	0	393557	393557	0	0	0	0	0	393557	393557	0	0	0	0	0	393557
23	424	873822	0	0	0	0	873822	873822	0	0	0	0	0	873822	873822	0	0	0	0	0	873822
24	425	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
25	426	2568631	0	0	0	0	2568631	2568631	0	0	0	0	0	2568631	2568631	0	0	0	0	0	2568631
26	427	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27	43	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
28	431	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29	432	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30	433	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31	44	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
32	instructions budget user summary program1 subprogram10 program2 subprogram21																				
33	Valmis																				

Во табелата "предлози за ново основно сценарио за расходи" буџетските корисници треба да ја внесат новата проекција за основното сценарио за расходи за дадената потпрограма, вклучувајќи ги сите три години. Ве молиме, исто така додадете и белешка за тоа каков метод на пресметка користите. За внесување на текст и нумерички податоци се користат само белите полиња. Во сивите полиња се вградени автоматски пресметки и тие не може да се менуваат. Податоците се внесуваат во денари (не во 1000 денари и НЕ во 0,5 денари).

среднорочен буџет. Ова се прави во ексел страницата „краток преглед од буџетскиот корисник“ (темновиолетовата страница). Образложението треба да биде ставено во белото поле под табелата која дава преглед на промените (оваа табела автоматски се пресметува).

	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	AA	AB	AC	AD
6																				
7																				
8																				
9																				
10																				
11																				
12																				
13																				
14																				
15																				
16																				
17																				
18																				
19																				
20																				
21																				
22																				
23																				
24																				
25																				
26																				
27																				
28																				
29																				
30																				
31																				
32																				
33																				
34																				
35																				
36																				
37																				
38																				
39																				
40																				
41																				
42																				
43																				
44																				
45																				
46																				
47																				
48																				
49																				
50																				
51																				
52																				
53																				
54																				
55																				
56																				
57																				
58																				
59																				
60																				
61																				
62																				
63																				
64																				
65																				
66																				
67																				
68																				
69																				
70																				
71																				
72																				
73																				
74																				
75																				
76																				
77																				
78																				
79																				
80																				
81																				
82																				
83																				
84																				
85																				
86																				
87																				
88																				
89																				
90																				
91																				
92																				
93																				
94																				
95																				
96																				
97																				
98																				
99																				
100																				

5.4.2 Образец за основното сценарио за приходи

Секој буџетски корисник има свој ексел образец за изготвување на основното сценарио за приходи. Образецот содржи две различни страници – една страница во која се внесуваат податоците и една страница во која се содржани насоките, односно објаснувањата за тоа како треба да се користи образецот и каков вид на податоци се потребни.

Целта е да се направи основно сценарио за сите приходи, освен за даночните приходи на основниот буџет. (како што веќе беше претходно споменато, Секторот за даноци и царинска политика ќе биде надлежен за процесот и процедурите за утврдување на даночните приходи)

Исто како и во образецот за расходи и овде ќе се користат само белите полиња за внесување на текст и нумерички податоци. Во сивите полиња се вградени автоматски пресметки и тие не може да се менуваат. Податоците се внесуваат во денари (не во 1000 денари и НЕ во 0,5 денари).

Најпрвин треба да се изберат потребните ставки на шестоцифрено ниво и да се пополнат основните податоци. На пример, треба да се внесат сите шестоцифрени ставки кои одреден буџетски корисник ги користел во буџетот за 2016 и 2017 година, или пак кои ќе се користи за буџетот за 2018-2020 година.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
1	Projection of baseline revenues for 2018-2020													
2														
3														
4	Realization of 2016							Budget for 2017						
5	Item code at 6-digit	Program	660	631	785	786	787	Total	660	631	785	786	787	Total
6								0						0
7								0						0
8								0						0
9								0						0
10								0						0
11								0						0
12								0						0
13								0						0
14								0						0
15								0						0
16								0						0
17								0						0
18								0						0
19								0						0
20								0						0
21								0						0
22								0						0
23								0						0
24								0						0
25								0						0
26								0						0
27								0						0

Потоа, треба да се додадат податоците од среднорочните проекции. Во посебна колона се ставаат белешките за видот на пресметка што е користен. За поголема ефикасност на буџетските преговори, неопходно е да се објасни разликата помеѓу почетните податоци и новите среднорочни проекции, при што на разбирлив и сеопфатен начин би се дале објаснувања за тоа како се направени проекциите.

	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	AA	AB	AC	AD	AE	AF	AG
1																			
2																			
3																			
4	Projection 2018					Projection 2019					Projection 2020								
5	660	631	785	786	787	Total	660	631	785	786	787	Total	660	631	785	786	787	Total	Notes from calculation
6						0						0						0	
7						0						0						0	
8						0						0						0	
9						0						0						0	
10						0						0						0	
11						0						0						0	
12						0						0						0	
13						0						0						0	
14						0						0						0	
15						0						0						0	
16						0						0						0	
17						0						0						0	
18						0						0						0	
19						0						0						0	
20						0						0						0	
21						0						0						0	
22						0						0						0	
23						0						0						0	
24						0						0						0	
25						0						0						0	
26						0						0						0	
27						0						0						0	
28						0						0						0	
29						0						0						0	
30						0						0						0	
31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
32																			
33	2018, change from 2016					2019, change from 2016					2020, change from 2016								
34	660	631	785	786	787	Total	660	631	785	786	787	Total	660	631	785	786	787	Total	Explanation for change
35	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
36	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
38	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
42	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
43	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
44	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
45	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Ексел образецот за нови иницијативи содржи две различни страници— една страница во која се внесуваат податоците и една страница во која се содржани насоките, односно објаснувањата за тоа како треба да се користи образецот и каков вид на податоци се потребни.

Образецот за нови иницијативи за финансирање е комбинација од:

- а) општи информации и образложение за новите иницијативи
- б) буџетските ефекти од новите иницијативи.

Образецот мора да се пополнува со внимание за сите нови предлози, а во анекс треба да бидат доставени сите дополнителни документи, како што се анализата на трошоци и придобивки, анализата на влијание, или други дополнителни белешки.

Најпрвин потребно е да се пополнат основните информации за предлогот:

- називот/името на предлогот (ве молиме користете краток и дескриптивен назив)
- кодот на програмата
- контакт информации за буџетскиот корисник
- вид на предлог (ЕУ регулатива, нова програма/активност, нова регулатива, проширување/намалување на постоечката програма/активност, промена на временската рамка)

Во делот „proposal in short“ („накратко за предлогот“) треба да се објасни кои се главните резултати (output или outcome) од новата иницијатива, т.е. за што ќе се употребат средствата – за која услуга, проект, активност или цел.

Во делот „rationale for new initiative“ („образложение за новите иницијативи“) треба да се објаснат придобивките од новата иницијатива. На пример: дали дополнителното финансирање, или новата активност ќе бидат решение на некој постоечки проблем, дали со тоа ќе се зголеми ефикасноста, продуктивноста и сл., кој ќе ги ужива најголемите придобивки (кои компании, граѓани, институции...), какви се ефектите за целокупната економија во државата (на пример, какво е влијанието врз невработеноста, порастот на БДП, странските инвестиции и сл.). Секако, важно е да се објасни и како новата иницијатива се поврзува со Програмата на Владата и со стратешките цели на Владата и како истата ќе придонесе за подобро остварување на тие цели. Ако е потребно може да се додадат и дополнителни белешки како анекс.

Освен тоа, треба да се потенцира дали за иницијативата веќе има изготвено анализа на трошоци и придобивки (cost-benefit analysis), или пак истата е во процес на подготовка. Анализата треба да биде ставена како анекс.

Во делот „prior agreements and authorities“ („претходни договори или овластување“) треба да се образложи дали во врска со иницијативата веќе има донесено претходни одлуки. На пример, дали на седница на Владата проектот/активноста веќе биле одобрени, или пак се постигнала согласност помеѓу некои министерства или пак можеби веќе постои некоја договорена рамка.

Во делот “timetable of implementation” („временска рамка за имплементација“) треба да се објасни која е планираната и технички одржлива рамка за спроведување на новата иницијатива. Овде треба да се објасни и предвиди, на пример, колку време е потребно за спроведување на јавните набавки, или за измена на законската рамка, за решавање на информатичко –техничките прашања и слично, за да се отпочне со спроведување на реформата.

F27		fx																	
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	
New initiatives for financing during 2018-2020																			
Title of proposal: _____										(x)									
Program code: _____										Type: ☐ EU related regulation									
Contact: _____										☐ New program									
_____										☐ New regulation									
_____										☐ Increase/decrease of existing program									
(person, tel, email)										☐ Change of timing									
Proposal in short:																			
Rationale for new initiative:																			
Cost-benefit analysis or other supporting impact analysis:																			
Prior agreements and authorities:																			
Timetable of implementation:																			

Вториот дел од табелата се користи за објаснување на буџетските ефекти. Притоа предлогот мора да биде детален и да се базира на организациска, програмска (код на потпрограма) класификација, извор на приход и економска (3-цифрена) класификација. Исто така, може да се дадат и дополнителни објаснувања. Сепак, поставени се одредени рестрикции во однос на тоа дека една нова иницијатива може да предизвика буџетски ефекти најмногу на две различни потпрограми. Во случај новата иницијатива да се однесува на сите буџетски корисници, или различни потпрограми, треба да се објани одделно и во детали, а во табелата за буџетските ефекти треба да се стави вкупната сума на зголемувањето или на намалувањето на расходите (во ваков случај кодот на буџетскиот корисник и кодот на потпрограма треба да останат непополнети).

Понатаму, треба да се одговорат одредени прашања кои се однесуваат на новите иницијативи со означување на “X” на соодветното место:

- Дали се работи за еднократна мерка (со точно одреден датум за реализација); доколку одговорот е да, тогаш колкав е вкупниот максимален буџет и која е последната година за која ќе биде потребно буџетирање;
- Дали се работи за постојана мерка; доколку одговорот е да, тогаш колкав е предвидениот годишен расход
- Дали има влијание врз буџетските приходи; доколку одговорот е да, тогаш треба да биде објаснето врз која буџетска ставка ќе има влијание, за време на која година и во кој износ (проценка во денари)

- Дали новата иницијатива има директно или индиректно влијание врз владините обврски, гаранции, заеми и слично?
- Дали има влијание врз бројот на вработени јавни или државни службеници и трошоците за нивните плати; доколку одговорот е да, треба да биде објаснето кои институции би имале потреба од нови вработувања, во кои години, колкави се проектираните трошоци, дали ова е веќе делумно или целосно интегрирано во годишниот план за вработување и тн.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
16	Budget effects:																		
17	(X)																		
18	One off activity with total maximum expenditure of: 1000 denars And end year of:																		
19	Permanent cost with estimated annual expenditure of: 1000 denars																		
20																			
21	Effect on revenues? If (X), please explain:																		
22	Effect on guarantees, loans, other actual or contingent liability? If (X), please explain:																		
23	Effect on amount of public employees and salary costs? If (X), please explain:																		
24																			
25	In the tables below should be explained the detailed budget effects of the proposal for the medium term by programs:																		
27	Detailed budget effects by programs:																		
28	- budget user code:																		
29	- sub-program code:																		
30	2018 budget effect from new initiative: 2019 budget effect from new initiative: 2020 budget effect from new initiative:																		
31	630	631	785	786	787	total	630	631	785	786	787	total	630	631	785	786	787	total	Explanatio
32	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
33	401																		
34	402																		
35	403																		
	new initiative new initiative with instruction																		

АНЕКС 1 ПОСЕБНИ ИНСТРУКЦИИ ЗА ПОДГОТОВКА НА ПРВОТО ОСНОВНО СЦЕНАРИО

При подготовка на првото основно сценарио, почетниот износ нема да биде претходниот среднорочен план, бидејќи таков нема.

Затоа за време на обуките на Твининг проектот на пролет 2017, при пресметката на основното сценарио за 2018 почетниот износ нема да биде земен од претходниот среднорочен буџетски план за 2018, а пак за основното сценарио за 2019 и 2020 нема да се земе планот од 2019, туку е одлучено почетниот износ за сите години да биде реализацијата за 2016.

Според тоа, сите промени мора да бидат објаснети правејќи споредба со реализацијата од 2016.

Во обрасците за основното сценарио за расходи, МФ ги има вметнато податоците од реализацијата за 2016 и буџетот од 2017. Буџетот од 2017 е ставен за споредба, како и буџетот од 2016, но последниот меѓу другото служи и како почетен износ за пресметка.

Особено сега, кога не постои претходен среднорочен план, проекцијата на основното сценарио мора да започне од историските податоци (препорачливо е за анализа да се земат минимум три години реализација и буџетот за тековната година). За да се утврди основното сценарио за секој буџетски корисник, би било препорачливо да се анализираат вкупните нивоа на расходи според економска класификација, но исто така да се направи и подетална анализа по програми, според следниве препораки:

- Трендовите од минатата година (дали расходите се стабилни и секогаш се на исто ниво? дали трендовите одат во нагорна или надолна линија? дали има утврден просечен процент на годишен пораст којшто би бил добра проекција на трендот?)
- Просеците од минатата година (дали има некоја просечна сума на денари што би била соодветна за проекцијата)
- Буџетот од минатата година наспроти реализацијата (дали вообичаено има преоптимистичко буџетирање, или буџетот е премал?)

Бидете внимателни со еднократните мерки и исклучете ги нивните ефекти при правење на проекции од гореспоменатите историски податоци. Доста е тешко да се следат сите мали еднократни проекти и активности, па затоа клучниот фокус треба да биде ставен на поголемите проекти и активности коишто имаат влијание врз финансиското ниво.

Обрнете внимание на тоа да ги евидентирате и објасните причините за конкретната пресметката на основното сценарио.

Твининг проектот, фокусот го става на основното сценарио на расходи за сметките 630, 631, 660 и 786 (односно основниот буџет и заемите). Сепак, некои основни принципи може да се применат и за другите сметки, како и при утврдувањето на основното сценарио на приходи.