Република Северна Македонија

Министерство за финансии

Годишен извештај за следење на спроведувањето на Акцискиот план за Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за 2018 година

за периодот декември 2017 - декември 2018 година

март 2019 година

Содржина

Вовед ... 6

1. Извршно резиме ... 6

2. Збирен преглед ... 8

2.1 Позадина ... 8

2.2 Поврзаност со стратешки документи ... 10

2.2.1 Политики, стратегии и програми поврзани со УЈФ ... 10

2.2.2 Стратегии за подобласти на УЈФ ... 13

2.3 Поврзаност со надворешни процени ... 15

2.4 Координација на донатори ... 16

2.5 Човечки, ИТ и финансиски ресурси - административни капацитети ... 17

3. Целокупен напредок во спроведувањето на Програмата - Резиме на постигнатиот напредок во текот на периодот на известување ... 18

4. Процена на спроведувањето на Акцискиот план за 2018 година ... 27

4.1. Приоритет 1: подобрена фискална рамка ... 27

4.2. Приоритет 2: мобилизација на приходите ... 29

4.3. Приоритет 3: планирање и буџетирање ... 36

4.4. Приоритет 4: извршување на Буџетот ... 39

4.5. Приоритет 5: транспарентно владино известување ... 46

4.6. Приоритет 6: внатрешна контрола ... 48

4.7. Приоритет 7: надворешна контрола и парламентарен надзор ... 50

5. Следење и координација ... 54

6. Финансирање на Акцискиот план за 2018 година ... 58

Анекси ... 59

Кратенки и акроними

ОЕО	Овластен економски оператор
ЦУРСМ	Царинска управа на Република Северна Македонија
ЦЕФТА	Централноевропски договор за слободна трговија
СБЕБОР	Европска банка за обнова и развој
ЕК	Европска комисија
ЕНЕР	Единствен национален електронски регистар на прописи на Република Северна Македонија
ЕО	Економски оператор
ПЕР	Програма на економски реформи
ЕСЕА	Електронски систем за електронска аукција
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ЕУ	Европска Унија
ЕУИФ (EUIF)	Инструмент за ЕУ интеграција
ФУК	Финансиско управување и контрола
БДП	Бруто домашен производ
ПУДРД (GDRM)	Програма за управување со долг и ризик на државата (Светска банка)
МВФС	Методологија за владина финансиска статистика
ВР	Внатрешна ревизија
ИКТ	Информатичка и комуникациска технологија
МФИ	Меѓународна финансиска институција
ИИСУФ	Интегриран информатички систем за управување со финансии
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
ИПА	Инструмент за претпристапна помош

МСВРИ	Меѓународни стандардни за врховни ревизорски институции
ИТ	Информатичка технологија
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МФ	Министерство за финансии
СБР	Среднорочна буџетска рамка
ССУД	Среднорочна стратегија за управување со долг
НПАА	Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија
ОЕСР (OECD)	Организација за економска соработка и развој
РЈА	Реформа на јавната администрација
ПЈРФО	Процена на јавни расходи и финансиска отчетност
УЈФ	Управување со јавни финансии
ЈВФК	Јавна внатрешна финансиска контрола
ПДД	Персонален данок на доход
БЈН	Биро за јавни набавки
ЈПП	Јавно-приватно партнерство
УЈП	Управа за јавни приходи
ПВР	Процена на влијанието на регулативата
САФЕ (SAFE)	Фонд за грант средства за зајакнување на финансиската отчетност
ДЗР	Државен завод за ревизија
ППРУ (SIGMA)	Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето
ДЗС	Државен завод за статистика
СРГ	Секторска работна група
АДПДА (TADAT)	Алатка за дијагностичка процена на даночната управа
ОК	Обединето Кралство

АМРСАД (USAID)	Агенција за меѓународен развој на Соединетите Американски Држави
СБ	Светска банка

Вовед

Првиот годишен извештај за следење на спроведувањето на Акцискиот план за Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за 2018 година беше подготвен од страна на Министерството за финансии (МФ) на Република Северна Македонија, со активно учество на другите ресорни министерства и институции застапени во Секторската работна група за УЈФ: Министерство за економија, Државен завод за ревизија, Царинска управа, Управа за јавни приходи, Биро за јавни набавки и Државна комисија за жалби по јавни набавки.

Извештајот го опфаќа периодот од декември 2017 година до декември 2018 година, и обезбедува детални податоци за случувањата и достигнувањата во текот на првата година од спроведувањето на Програмата.

1. Извршно резиме

Владата ја усвои Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за периодот 2018-2021 година (во понатамошниот текст: Програмата) во декември 2017 година. Целта на Програмата е да се обезбеди ефикасна и ефективна распределба на јавните средства за активности што придонесуваат кон економски раст и развој и овозможуваат ефективно управување со јавните средства во сите области и сектори на јавната администрација. Владата исто така разви потсистемски реформски стратегии во областите на јавната внатрешна финансиска контрола и даночниот систем.

Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за периодот 2018-2021 година е детално подготвена како сигурна, сеопфатна стратешка рамка, преку која Владата се стреми да ги спроведува своите политики и да ги извршува своите основни функции на најпрофесионален и успешен начин со цел благосостојба на земјата и нејзините граѓани. Во тој поглед, Акцискиот план за 2018 година за Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии е важен, конкретен инструмент што обезбедува детално развивање (на годишна основа) на оваа Програма преку утврдување јасни активности, планирани резултати, соодветно утврдување на приоритетите, логично временско распределување и механизми за следење.

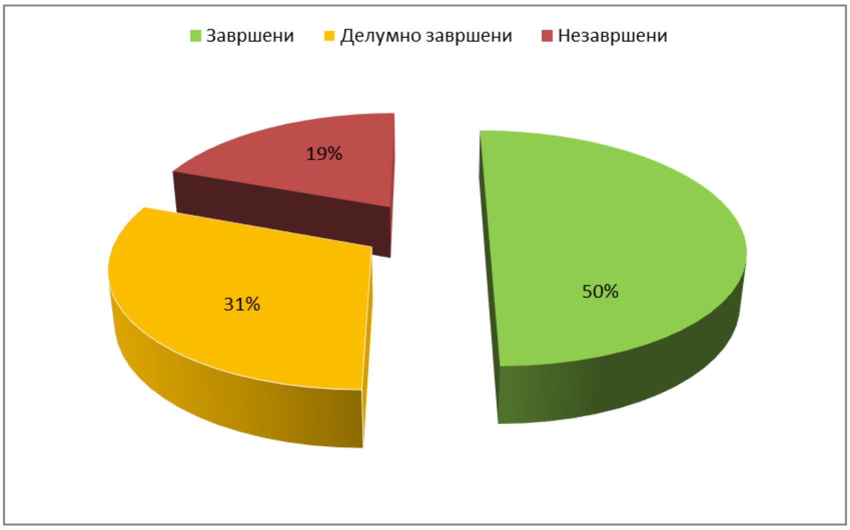
Клучните компоненти за следење и известување за УЈФ се документирани во Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за периодот од 2018 до 2021 година. Врз основа на ова, беше развиена конкретна методологија за подготовка на полугодишните и годишните извештаи, со рокови за известување и соодветни формати и обрасци кои ќе се користат, која беше користена при

подготовка на овој извештај. Методологијата, роковите и обрасците за известување се утврдени преку насоки за следење и известување за УЈФ, подготвени од Одделението за ИПА и НПАА при Министерството за финансии, што овозможи олеснување на консолидацијата и прикажувањето на информациите за реформата на УЈФ.

Треба да се истакне дека временскиот период од подготвувањето и одобрувањето на Програмата во декември 2017 година беше исклучително краток, со што активностите поврзани со спроведувањето и известувањето беа многу сложени за сите релевантни учесници. Сепак, сите учесници ја препознаа важноста на сегашниот (првиот) извештај за спроведувањето и нивната напорна работа помогна да се подготви основата која ќе служи како соодветен репер за идните извештаи што следат. Процесот на известување беше инициран во септември 2018 година и финализиран во декември 2018 година.

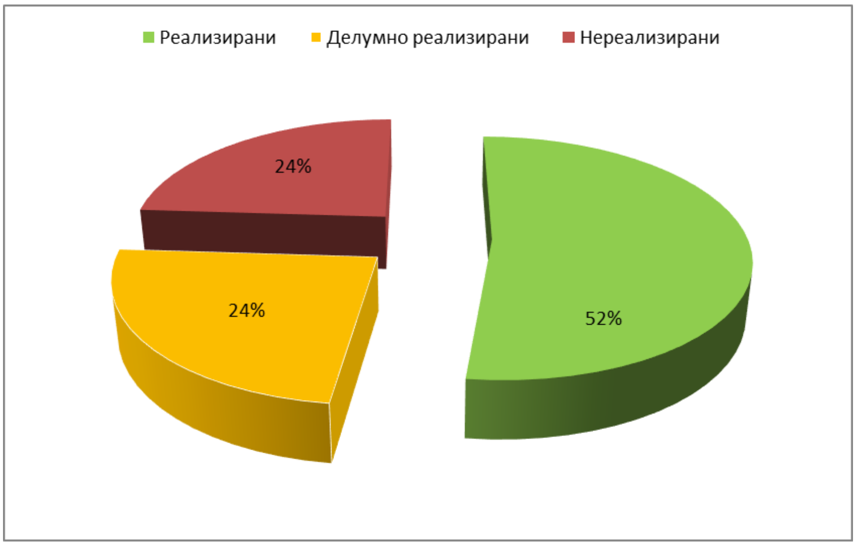
Статусот на спроведувањето на активностите/подактивностите опфатени во Акцискиот план за 2018 година за спроведување на Програмата е како што следи: од 88 подактивности завршени се 44, во процес на спроведување се 27, додека 17 не се завршени (сè уште не се започнати), што во однос на процентот на спроведени активности е прикажано како што следи:

Процент на спроведени активности во периодот на известување од декември 2017 година до декември 2018 година



Во врска со остварувањето на таргегите за показателите за 2018 година, состојбата е следна: остварени се 26 таргети за показатели, 12 таргети за показатели се делумно остварени, додека пак 12 од нив не се остварени.

Процент на остварени таргети за показатели во периодот на известување од декември 2017 година до декември 2018 година



Деталниот статус на остварување на таргетите за показателите за 2018 година и статусот на спроведување на планираните активности се прикажани во Анекс 1: Матрица за показатели на успешност за Акцискиот план за 2018 година за Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии:

сите активности што првично беа планирани да се завршат во 2018 година, но не беа реализирани, ќе бидат планирани во 2019 година или во следните акциски планови. Исклучок е направен за активноста П4М1А1 која ќе биде реализирана во рамките на активноста П4М1А5. Нацрт-акцискиот план за 2019 година овозможува континуитет на планираната реформска агенда за УЈФ и ја гарантира нејзината одржливост.

Процената на ризикот за Акцискиот план за 2018 година за Програмата за реформа на УЈФ е прикажана во Анекс 2.

2. Збирен преглед

2.1 Позадина

Програмата за реформа на УЈФ за периодот 2018-2021 година беше усвоена од Владата на Република Северна Македонија на 19 декември 2017 година.

И покрај постигнатиот напредок во подобрување на управувањето со јавните финансии во изминатите години, благодарение на реформите со кои се трасираше патот за пристапување во ЕУ со поддршка на Европската Унија (ЕУ) преку подобрувањето на човечките ресурси, усогласувањето на нашата законска рамка со законодавството на ЕУ, подобрувањето на системите и функциите, сѐ уште постојат значајни предизвици што треба да се решат за да Северна Македонија ги постигне своите цели за интензивен економски раст и социјална вклученост. За постигнување на ова потребни се подобри и модерни алатки за управување со јавните финансии. Иако има подобрувања во сите потсистеми за УЈФ, недостатокот на сеопфатна стратегија за УЈФ, со која ќе се решаваат слабостисте во јавните финансии на систематски и кохерентен начин, го намали синергетскиот ефект на преземените мерки и влијанието од реформите. Затоа беше потребно да усвои веродостојна, сеопфатна и конзистентна програма за реформа на УЈФ.
Во овој период, голем број процени реализирани од меѓународни институции (ПЈРФО (PEFA), СБ, ММФ, ППРУ (SIGMA)/ ОЕСР (OECD) ги поддржаа националните власти да дадат приоритет на мерките со влијание врз целиот систем за УЈФ.

Процесот на подготовка започна во 2015 година од страна на Работната група за УЈФ составена од членови од сите релевантни институции вклучени во УЈФ (Министерството за финансии, УЈП, ЦУРСМ, БЈН, Министерството за економија, ДЗС, ДЗР), со поддршка од Делегацијата на ЕУ и ППРУ (SIGMA).

Консултациите со јавноста започнаа во септември 2017 година со објавување на Нацрт-програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за периодот 2018-2021, на англиски и на македонски јазик, на веб-страницата на Министерството за финансии. Консултациите со јавноста и првиот дијалог за политики за УЈФ на високо ниво се одржа на 19 септември 2017 година со широко учество на сите релевантни национални и меѓународни учесници (донатори, комори, универзитети, локални власти, граѓанско општество и сите други учесници за активен придонес во процесот на подготовка на документот). Овој клучен чекор ѝ овозможи на земјата да подготви веродостојна Програма за реформа на УЈФ за периодот 2018-2021 на транспарентен и инклузивен начин, добивајќи ја и поддршката од јавноста за планираните реформи за УЈФ.

Со оваа Програма за реформа на УЈФ се настојува да се зајакне системот на јавни финансии, да се промовира транспарентноста, отчетноста, фискалната дисциплина и ефикасноста во управувањето и користењето јавни ресурси со цел подобрување на обезбедувањето услуги и економски развој. Она што е важно за пристапниот процес е дека Програмата за реформа на УЈФ ќе го поддржи дијалогот со ЕУ и ќе помогне во поефикасно користење на средствата од ЕУ преку македонските институции, на патот за пристапување во ЕУ.

Реформите во рамките на Програмата се структурирани во 7 приоритети, чија цел е да се подобри и ефикасноста и ефективноста на јавната потрошувачка, преку фискална дисциплина, одржливост на долгот и ефикасно, транспарентно и

модерно управување со јавните финансии, што е од клучна важност за стабилен и одржлив развој и благосостојба на граѓаните на Република Северна Македонија.

Во рамките на оваа Програма за реформа на УЈФ предвидени се 7 приоритети:

- Приоритет 1: подобрена фискална рамка
- Приоритет 2: мобилизација на приходите
- Приоритет 3: планирање и буџетирање
- Приоритет 4: извршување на Буџетот
- Приоритет 5: транспарентно владино известување
- Приоритет 6: внатрешна контрола
- Приоритет 7: надворешна контрола и парламентарен надзор

Програмата за реформа на УЈФ за периодот 2018-2021 година се спроведува преку годишните Акциски планови кои ги одобрува Владата на Република Северна Македонија за секоја година во текот на периодот на спроведување на Програмата, обезбедувајќи на тој начин навремено спроведување и временско распределување на програмските активности.

Акцискиот план за 2018 година за спроведување на Програмата за реформа на УЈФ беше усвоен од Владата на 20 февруари 2018 година, по нејзиното одобрување од Советот за УЈФ. Тој детално ги образложува мерките, активностите и подактивностите на Програмата за реформа на УЈФ, што ќе започнат со спроведување во 2018 година, како и трошоците и изворите на средства потребни за спроведување на овие активности.

2.2 Поврзаност со стратешки документи

2.2.1 Политики, стратегии и програми поврзани со УЈФ

Програмата за реформа на УЈФ за периодот 2018-2021 година ги зема предвид сите релевантни документи во областа на европската интеграција, започнувајќи од Спогодбата за стабилизација и асоцијација (САА) помеѓу Европските заедници и нивните земји членки од една страна, и Република Северна Македонија, од друга страна, како и сите релевантни национални стратешки документи во оваа област.

Индикативен стратешки документ за ИПА II за периодот 2014-2020 година

Приоритетите утврдени во Програмата за реформа на УЈФ се во согласност со приоритетите за финансиска помош на ЕУ со цел поддршка на Република Северна Македонија на својот пат за пристапување во ЕУ за периодот 2014-2020 година наведени во Индикативен стратешки документ за ИПА II за периодот 2014-2020 година. Во оваа Стратегија се утврдува потребата да се модернизира управувањето со јавни финансии врз основа на добро подготвена, повеќегодишна реформска програма, што ги опфаќа потребите за реформи во релевантните подсистеми за јавни финансии, вклучувајќи го управувањето и наплатата на приходи, подготовка на Буџетот, извршување на Буџетот врз основа на управувањето со готовина, јавни набавки, сметководство и известување, управување со долг, јавна внатрешна финансиска контрола и надворешна ревизија и да се продолжи со општите реформи поврзани со пристапувањето во ЕУ во врска со постепеното остварување на стандардите на ЕУ и основањето регулаторни и надзорни тела, особено во врска со статистиката, како и зајакнување на интерконективноста и интероперабилноста на царинскиот и на даночниот ИТ систем со системите на ЕУ.

Програма на економски реформи (ПЕР)

Владата подготвува годишна ПЕР како дел од Европскиот семестар - лесен за земјите кандидати и потенцијалните кандидати, која ја оценува Комисијата. ЕУ, исто така, дава насоки за реформите потребни за постигнување понатамошен напредок кон исполнување на економските критериуми за пристапување во ЕУ.

Во својата последна процена[1], Европската комисија наведува дека насоките за политиката што се однесува на усвојувањето сеопфатна и веродостојна програма за реформи во јавните финансии се целосно имплементирани додека насоките за политиката во врска со зголемувањето на фискалната транспарентност се спроведени во значителна мера.

Сепак, во оценката е наведено дека ограничено спроведување се забележува во насоките за политиката што се однесуваат на усвојувањето фискални правила како Закон за буџетите, доколку нивното пропишување во Уставот се покаже како тешко; подобрување на ефикасноста и ефективноста на јавната потрошувачка преку рационализирање и подобро таргетирање на трансферите; давање приоритет на јавните инвестиции во согласност со јасните цели на политиките; зголемување на транспарентноста во однос на критериумите за избор на инвестициите и нивното влијание врз економскиот раст и во фискалната сфера. Во извештајот се наведува делумно спроведување на насоките за политиката во врска со подобрувањето на капацитетот за планирање на Буџетот, особено преку воведување среднорочна рамка за расходи, и во него не е наведено спроведување

[1] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip085_en.pdf

на насоките за политиката поврзани со развивање соодветна стратегија за фискална консолидација со дефинирање и проценка на конкретните мерки што се однесуваат на приходите и расходите на повеќегодишна основа, истовремено заштитувајќи ги расходите поврзани со зајакнување на економскиот раст.

Спроведувањето на насоките за политиката придонесува кон подобрување на економското управување, што е еден од трите клучни аспекти на процесот на проширување на ЕУ. Тоа помага во зајакнување на координацијата на економската политика и мултилатералниот надзор во рамките на Европскиот семестар.

Приоритетите утврдени во Програмата за реформа на УЈФ директно се осврнуваат на овие барања. Програмата за реформа на УЈФ дава придонес за Фискалната стратегија на Владата преку подобрување на планирањето и утврдувањето на трошоците за програмите, преку зајакнување на постојните системи на внатрешни контроли, управување со долгот и готовината. Посветувајќи се на подобрување на управувањето со приходите и јавните набавки, со Програмата за реформа на УЈФ исто така се настојува да се зајакне фискалната позиција на Владата и транспарентноста и отчетноста кон граѓаните и економските субјекти, тесно поврзана со Стратегијата за реформа на јавната администрација.

Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси со акциски план за периодот 2016-2019 година

Спроведувањето на Акцискиот план и Програмата за реформа на УЈФ во целост се очекува значително да придонесе кон подобрување на отчетноста и транспарентноста во управувањето со јавните финансии, како и зајакнување на јавниот и парламентарниот надзор. Планираните подобрувања во процесот на буџетирање и во буџетската документација, како и во процесот на склучување договори за јавни набавки и информации за набавки ќе го подобрат квалитетот на достапните информации за УЈФ и ќе им овозможат на граѓаните подобро да ги следат и проценат клучните процеси на УЈФ. Освен тоа, напорите за унапредување на раководната одговорност и внатрешната ревизија се очекува да резултираат во посилни системи за управување кои се помалку подложни на корупција и несовесно работење. Конечно, инвестициите во функцијата на надворешна ревизија имаат потенцијал да ја подобрат ефективноста на надворешната ревизија што се очекува да резултира во потесна инволвираност на Собранието во надзорот на УЈФ. Со транспарентност и отчетност кои се клучни инструменти за спречување на корупцијата, од Програмата следствено се очекува да го поддржи спроведувањето на антикорупциската програма на хоризонтален начин преку директно влијание врз сите буџетски корисници.

Стратегија за реформа на јавната администрација (РЈА)

Реформата на јавните финансии е еден од клучните столбови на реформата на јавната администрација (РЈА), и како таква е вградена во Стратегијата за РЈА и Акцискиот план за спроведување на Стратегијата за РЈА. Земајќи предвид дека управувањето со јавните финансии е директно поврзано и од исклучително значење за ефективна и ефикасна реформа на јавната администрација, при подготовката на Програмата за реформа на УЈФ и Стратегијата за РЈА, се обезбедува целосна кохерентност и усогласување на двата стратешки документа. Посебно внимание ќе се посвети на капацитетот на човечките ресурси, капацитетите за планирање на политиките, електронските услуги, обезбедувањето услуги и насочувањето кон координација на резултатите во однос на подобрување на раководната одговорност, зајакнување на внатрешната контрола и подобрување на транспарентноста. Освен тоа, поврзаноста помеѓу овие два стратешки документа дополнително се зајакна со учеството на министерот за информатичко општество и администрација во процесот на управување и координација на Програмата за реформа на УЈФ, како член на Советот за УЈФ, и членството во Секторската работна група за УЈФ, на тој начин обезбедувајќи конзистентност и комплементарност во спроведувањето на двете стратегии.

2.2.2 Стратегии за подобласти на УЈФ

За време на периодот на известување, беа подготвени неколку потсистемски стратегии.

Стратегијата за реформа на даночниот систем, која се подготвува во согласност со Програмата за реформа на УЈФ, е финализирана, сепак, допрва треба да се усвои.

Во Стратегијата за реформа на даночниот систем, која ги опфаќа сите даночни институции во Република Северна Македонија - Министерството за финансии, Управата за јавни приходи, Царинската управа, Управата за финансиско разузнавање и Управата за финансиска полиција, се интегрирани главните приоритети во областа на даночната политика и даночната администрација во периодот 2018-2021 година.

Спроведувањето на Стратегијата ќе се оценува по рамка за оценување на успешноста, која содржи детални показатели за секој приоритет. Планирано е да се воспостави ефикасен механизам за следење и известување со вклучување на Работната група за Стратегија за реформа на даночниот систем, Секторската

работна група за УЈФ, Советот за УЈФ и Владата. Активностите во Стратегијата за реформа на даночниот систем кои се однесуваат на ИТ решенија ќе бидат во согласност со интегрираниот ИТ систем на УЈФ.

Стратегијата за развој на Јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) (2019-2021) е во завршна фаза на подготовка и се очекува да биде усвоена од страна на Владата на почетокот на 2019 година. Документот е во согласност со Стратегијата за РЈА за периодот 2018-2022 година и Програмата за УЈФ за периодот 2018-2021 година и ги дефинира приоритетите со цел да се обезбеди понатамошно конзистентно зајакнување на ЈВФК.

Стратешкиот план на УЈП за периодот 2019-2021 година е целосно комплементарен со Програмата. Во рамките на Програмата 3. Управување со јавните финансии - мобилизација на приходите, потпрограма 3.1. Подобрена стабилност, ефикасност и квалитет на системот за наплата на приходи (даночен систем и политика) и потпрограма 3.3. Воспоставување Центар за опоравување од катастрофи, Планот содржи активности кои се во целосна конзистентност со планираните активности во рамките на Приоритет 2 - Мобилизација на приходите од Програмата.

Стратегијата за развој на ДЗР за периодот 2018-2022 година

Мерките во рамките на Приоритет 7: надворешна контрола и парламентарен надзор на Програмата за реформа на УФЈ за периодот 2018-2021 година се тесно поврзани со стратешките цели во Стратегијата за развој на ДЗР за периодот 2018-2022 година. На тој начин,

- Мерката 1: зајакнување на процесот за стратешко планирање и надворешна ревизија во согласност со МСВРИ (ISSAI), е поврзана со стратешката цел 2 - Понатамошно подобрување на квалитетот на ревизиите и со стратешката цел 3 - Понатамошен развој на институционалниот капацитет на ДЗР;

- Мерката 2: зајакнат надзор врз Буџетот од страна на Собранието, е поврзана со стратешката цел 5 - Подобрување на комуникацијата и размената на информации со домашни и меѓународни субјекти и информирање на јавноста.

Стратешкиот план на ЦУРСМ за периодот 2018-2020 година е целосно комплементарен со Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии за периодот 2018-2021 година. Мерките во рамките на Приоритет 2: мобилизација на приходите на Програмата, се во целосна согласност со стратешките цели на

ЦУРСМ VI.1.1. Понатамошно усогласување на националното царинско законодавство и постапки со законодавството на Европската Унија, VI.1.3. Обезбедување едноставни и предвидливи постапки и формалности и VI.2.1. Обезбедување ефективни и ефикасни контроли и VI.4.3. Подобрување и понатамошно развивање на ИТ системи за поддршка.

2.3 Поврзаност со надворешни процени

Бројните процени спроведени во периодот на подготовка на Програмата за реформа на УЈФ од страна на меѓународни учесници, беа поддржани од страна на националните власти со цел да дадат приоритет на мерките со влијание врз целиот систем на УЈФ:

1. ППРУ (SIGMA): во соработка со Европската комисија, во текот на 2015 година, ППРУ (SIGMA) спроведе процена со следење на принципите на РЈА вклучувајќи го УЈФ.
2. Проценатa ПЈРФО (PEFA) финансирана од ЕУ: во текот на 2015 година, јавните расходи и финансиската отчетност беа проценети во согласност со ПЈРФО (PEFA) (Процена на јавни расходи и финансиска отчетност). Процената ПЈРФО е насочена кон утврдување на моменталната состојба на системот за управување со јавни финансии во Република Северна Македонија и обезбедува сеопфатна дијагностичка анализа на состојбата во сите потсистеми за УЈФ.
3. Светска банка спроведе Преглед на јавните расходи: Фискалната политика за раст за 2015 година е ориентирана кон анализа на УЈФ и ефикасноста на јавните расходи за остварување раст. Во анализата се опфатени клучните области од УЈФ, како што се структура и кредибилитет на буџетот, сеопфатност и транспарентност на буџетот, среднорочна фискална рамка, управување со капитални инвестиции, трезор и управување со готовина, јавен долг, јавни набавки, внатрешни финансиски контроли, сметководство и надворешна ревизија.
4. ММФ: во различни извештаи на ММФ како извештаи за земјата, извештаи од спроведените мисии, извештаи за процена и други документи, нагласени се бројни прашања и препораки.
5. ЕУ: извештаите на ЕУ за напредокот на земјата, извештаите подготвени од твининг проектите, резултатите од мониторинг мисиите, обезбедуваат значаен инпут за оваа Програма.

Редовните процени и прегледи на функционирањето на системот за УЈФ од страна на ММФ, СБ, ППРУ (SIGMA), итн, обезбедуваат солидна основа за дефинирање на отстапувањата и слабостите во секторот, како и за предлагање мерки за ублажување и процена на постигнатиот напредок. Покрај тоа, сите овие процени и прегледи го поддржуваат дијалогот за политики со главните учесници во секторот. При дефинирањето на Акцискиот план за 2019 година, како и за следните годишни акциски планови треба да се земат предвид препораките од Извештајот за евалуација на фискалната транспарентност на ММФ.

2.4 Координација на донатори

Постои силна заложба од донаторите за поддршка на реформите во јавните финансии и оддржување на дијалогот за политики во земјата. За таа цел, спроведување ефективна координација помеѓу различни инволвирани донатори е од суштинска важност за обезбедување добро планирање и комплементарност на надворешната техничка поддршка, соодветно временско распределување и успешно спроведување на реформите. Процесот на координација на донаторите се спроведува преку структурите за следење и координација воспоставени во рамките на Програмата. Координацијата на донаторите за УЈФ се врши на следните две нивоа:

1. Ниво на политика - Совет за УЈФ и Совет за РЈА. Една од главните задачи на Советот за УЈФ е да се олесни дијалогот за политики со релевантните институции и донатори.

2. Техничко ниво - Секторска работна група за УЈФ - директно поврзана со работните групи основани за развој и следење на стратегиите и документите за политики за потсистемите за УЈФ. Исто така, организирани се посебни состаноци за координација на донатори на оперативно ниво во врска со спроведувањето конкретни мерки за подобласти на УЈФ.

Во текот на периодот на известување, беа одржани два дијалога за политики за УЈФ со сите релевантни учесници (МФИ, граѓански организации, донатори, академската јавност), сите активни во секторот за УЈФ.

Организирани се оперативни состаноци за координација на донатори за буџетски реформи и развој на интегрираниот информатички систем за управување со финансии, во кој се вклучени Светска банка, билатералната програма на Обединетото Кралство и Делегацијата на ЕУ.

Во врска со реформите на даночниот систем се одржаа состаноци за координација на донаторите со ЕУ, ММФ и билатералната програма на Швајцарија, со цел да се дефинира идната поддршка и да се избегне преклопување на помошта.

Во врска со управувањето со јавниот долг, беше постигната добра координација помеѓу експертите од ММФ и Светска банка при обезбедувањето помош за Министерството за финансии во развојот на Стратегијата за управување со јавниот долг, домашниот пазар на хартии од вредност и ИТ системот (е-долг).

2.5 Човечки, ИТ и финансиски ресурси - административни капацитети

Прашањето за зајакнување на административните капацитети во однос на спроведувањето на Програмата за реформа на УЈФ се разгледува на 3 нивоа:

1. Стратегијата за РЈА и Акцискиот план обрнуваат посебно внимание на капацитетите за човечки ресурси, капацитетите за планирање политики, е-услугите, обезбедувањето услуги и ориентацијата кон координација на резултатите во однос на зајакнување на раководната одговорност, внатрешната контрола и подобрување на транспарентноста во целата јавна администрација.

2. Програмата за реформа на УЈФ предвидува бројни мерки и активности поврзани со развојот на административните капацитети и ИТ системите на сите институции вклучени во УЈФ. Мерките и активностите во рамките на секој приоритет се дефинирани со земање предвид на постојните капацитети за човечки ресурси на институциите вклучени во УЈФ, но се предлагаат и посебни активности за понатамошно градење на капацитетите врз основа на плановите за идни вработувања како дел од реформскиот процес. Бројните резултати во Програмата се поврзани со градење на капацитетите на институциите вклучени во УЈФ преку нови вработувања, унапредување на знаењето и развивање вештини и надградување, што ќе се постигне преку разни форми на техничка поддршка и обуки. Ова има за цел привлекување, освежување и создавање квалификувана и мотивирана работна сила. Подобрувањата во деловните процеси (во областа на оданочување, царини, внатрешна контрола, јавни набавки и други области) ќе создадат простор за професионален развој на јавните службеници, додека новите интегрирани ИТ системи (за УЈП и ИИСУФ за Министерството за финансии) се ориентирани

кон порационално, одржливо и економично управување со јавната администрација и јавните ресурси. На овој начин, успешното спроведување на Програмата за реформа на УЈФ ќе придонесе за одржливост на самата јавна администрација.

3. Исто така, стратешките планови на институционално ниво се подготвуваат на 3-годишна основа и даваат преглед на целите и задачите на секоја одделна институција, активностите за постигнување на тие цели, ефектите и очекуваните резултати и човечките и финансиските ресурси за нивна реализација. Освен тоа, во согласност со Законот за административни службеници, сите јавни институции подготвуваат годишни планови за обука.

Сите утврдени отстапувања се надминуваат од страна на релевантните постојни тела за обука основани во секторот, како и во рамките на разните донаторски проекти кои моментално се спроведуваат и планираат.

Во рамките на анализата на трошоци и придобивки и проценката на влијанието на регулативата (ПВР) извршени во рамките на секој стратешки документ се предвидени релевантни финансиски средства.

Напредокот во зајакнувањето на капацитетите на институциите вклучени во УЈФ е дополнително образложен во рамките на статусот на спроведувањето конкретни активности планирани во Програмата (Дел 4. Процена на спроведувањето на Акцискиот план за 2018 година).

3. Целокупен напредок во спроведувањето на Програмата - Резиме на постигнатиот напредок во текот на периодот на известување

Подобрена фискална рамка

Капацитетот на Министерството за финансии за макроекономско проектирање е во процес на подобрување во насока на зајакнување на веродостојноста на макроекономските предвидувања. Извештајот за фискална стратегија обезбедува сеопфатни тригодишни проекции на клучните економски варијабли кои ја поставуваат основата за редовно структурирано следење и проценка во подготовката за понатамошно спроведување на фискалните правила. Подготвен е

целосно развиен Нацрт - Закон за буџетите, кој вклучува делови и одредби за фискалните правила и Фискалниот совет.

Во согласност со условите што преовладуваат во Северна Македонија и препораките дадени во рамките на техничката помош од ММФ и СБ, нацрт дизајнот на фискалните правила предвидува усвојување правило за стапката на раст на расходите, со која ќе се поставаат нивоата на расходите за наредниот неколкугодишен период и таргетот за учеството на долгот во БДП. Фискалните таргети беа вклучени во Фискалната стратегија за периодот 2019-2021 година, додека пак во средногодишниот извештај беше опфатен дел за известување во врска со овие таргети. Измените на Правилниците за организационата поставеност и систематизацијата на Секторот за даночна и царинска политика (сега Сектор за јавни приходи и даночна и царинска политика) беа усвоени во декември 2018 година и беше ангажиран нов персонал.

Во текот на 2018 година беа реализирани неколку технички мисии на тимовите експерти од Светска банка, финансирани од СБ, ММФ и Билатералната програма на ОК. Како резултат на тоа, Нацрт-законот за буџетите, што вклучува одредби за фискалните правила и Фискалниот совет ќе ѝ биде достапен на јавноста за дискусии, коментари и потенцијални препораки. Потоа, се предвидува негово усвојување од страна на Собранието во 2019 година.

Мобилизација на приходите

Проектот „ППФ Рамковен договор - Поедноставување на процедурите за известување и плаќање персонален данок на доход за даночни обврзници – граѓани" започна на 1 декември 2016 година и се заврши на 3 април 2018 година, новиот електронски систем на УЈП - е-Персонален данок https://e-pdd.ujp.gov.mk е во функција и направени се соодветни законски измени во оваа област.

Предвидено е од 1 јануари 2019 година, УЈП да подготви предпополнета годишна даночна пријава за сите граѓани - физички лица.

Со цел да се зајакнат капацитетите на УЈП за примање и обработка на масовни податоци преку електронските системи е-Персонален данок https://e-pdd.ujp.gov.mk и е-Даноци https://etax-fl.ujp.gov.mk кои се користат за известување и плаќање даноци, Управата за јавни приходи набави и пушти во употреба нова ИТ опрема (хардвер и софтвер) и ја заврши надградбата на системот е-Даноци.

Во април 2018 година заврши спроведувањето на проектот „Набавка на ИТ опрема за зајакнување на капацитетот на Контакт центарот/Повикувачкиот центар на УЈП" од ИПА II/ЕУИФ, со што беше набавена преостанатата ИТ опрема за

воспоставување модерен Контакт центар на УЈП, а со спроведувањето на овој проект и останатите 6 (шест) поврзани ЕУ/ИПА проекти, даночните обврзници имаат пристап до нови и подобрени даночни услуги развиени/спроведени во рамките на проектите.

Од 5 декември 2018 година, во УЈП: спроведени се 7 интерни конкурси за унапредување на 37 даночни службеници, при што унапредени се 30 даночни службеници; спроведен е 1 внатрешен оглас за унапредување административни/државни службеници и беше унапреден 1 државен службеник и реализирани се 102 постојани распоредувања на даночни службеници за да се обезбеди соодветно планирање на човечките ресурси и навремено извршување на функциите според опфатот, квалитетот и роковите утврдени во работните програми.

Во однос на развививање и реструктурирање на работните процеси на новиот даночен интегриран ИТ систем од 1 ноември 2017 година, беше лансиран Проектот од ИПА 2/ЕУИФ 2014, чија цел е подобрување на капацитетите на УЈП и понатамошно развивање ефикасни работни процеси. Во тек е одобрување на подготвената тендерска документација со Одлуката за јавна набавка на софтвер за моделирани работни процеси (BMP) со лиценци.

Во Годишниот план за јавни набавки за 2018 година на УЈП, усвоен на 31 јануари 2018 година, предвидени се набавки за реализација на ИТ систем сала. Во тек се активности за обезбедување соодветна локација за новата ИТ систем сала, што е предуслов за отпочнување на планираните постапки за јавни набавки.

1) Надградба и одржување на системот е-Персонален данок, беше објавена постапка за јавна набавка на услуги, избран е најдобриот понудувач и во моментот тече рокот за поднесување жалба.
2) Надградба и оддржување на системот е-Даноци, беше подготвена техничка спецификација, во тек е изработка на тендерската документација.
3) Надградба на апликацијата за даночно сметководство, изготвена е техничка спецификација и испратена е тендерската документација до Националниот совет за информатичка и компјутерска технологија за нејзино одобрување.

Од 14 јуни 2017 година до 27 септември 2018 година, беше спроведен Проектот „Систем за процена на ризик - СПР за даночна контрола" со цел да се воспостави објективен и прецизен избор на даночни обврзници за контрола, преку подобрување на процесот на анализа на ризик во надворешната ревизија и управувањето со ризикот на усогласеноста кај даночните обврзници. Редовното користење на системот во даночниот инспекторат треба да започне од 1 јануари 2019 година.

Во областа на царинската политика, беше објавен новиот Закон за измена на царинскиот закон („Службен весник на Република Македонија“, бр. 144 од 3 август 2018 година). Измените на Царинскиот закон обезбедуваат усогласување на одредбите кои важат за овластените економски оператори (ОЕО) со Царинскиот закон на ЕУ бр. 952/2013, со што се овозможува заемно признавање на доделените сертификати за овластени економски оператори во рамките на страните на ЦЕФТА од корист за и со цел олеснување на регионалната трговија. Исто така, беа направени измени на Царинскиот закон за усогласување на законските одредби во врска со користењето гаранции за обезбедување плаќање на царинскиот долг или други давачки кои може да настанат во врска со стоката ставена во транзитна постапка со одредбите на Царинскиот закон на Унијата бр. 952/2013 и Конвенцијата за заедничка транзитна постапка која стапи на сила на 1 мај 2016 година. Во исто време, периодот за информирање на должникот за долгот е прецизиран кога царинскиот долг е последица на дело кое во времето кога е извршено би можело да резултира во кривична постапка.

Планирање и буџетирање

Министерството за финансии, во соработка со експерти од ММФ и СБ во изминатиот период, односно во текот на 2018 година интензивно работеа на детално и сеопфатно утврдување на областите за понатамношно подобрување на УЈФ, подготовка на структурата, содржината и опфатот на новиот Закон за буџетите, како и подготовка на предлози за одредени области вклучени во законот (среднорочна фискална стратегија, структура на буџетските документи, организациска структура, регистар на субјекти од јавниот сектор и фискалните правила).

Активностите поврзани со програмското буџетирање ќе продолжат во 2019 година како дел од работењето на Министерството за финансии поддржано од странски експерти, во однос на подготовката на нов Закон за буџетите и спроведување на законодавството - подзаконски акти и друга придружна документација, поточно, методологијата и насоките за програмското буџетирање.

Освен тоа, Министерството за финансии, во соработка со Светската банка и Владата на Обединетото Кралство, ќе продолжи да работи на подготовка на подзаконски акти, насоки, прирачници и сл., чија цел е операционализација на Законот за буџетите, понатамошни подобрувања на системот за УЈФ, развивање детален план за сите работни процеси во Министерството за финансии и нивно

мапирање, како расходи за изработка на детална техничка спецификација за интегриран информатички систем за управување со финансии (ИИСУФ).

Поради проширениот опфат и содржината на одредбите што треба да бидат вклучени во новиот нацрт-закон, потребата за дополнителна анализа на неколку други поврзани закони и подзаконски акти, како и потребата за понатамошно ангажирање странски експерти во подготовката на законот, процесот на усвојување на новиот Закон за буџетите треба да се одложи за 2019 година.

Извршување на Буџетот

Мерка 1: спроведување нов интегриран информатички систем за управување со финансии (ИИСУФ)

Спроведување современ ИИСУФ од страна на Министерството за финансии е суштински дел од реформите за извршување на Буџетот планирани во Програмата за реформа на УЈФ.

Засновано врз резултатите од претходниот проект финансиран од ИПА „Развој на предлози за спроведување современ интегриран информатички систем за управување со јавните финансии", во ноември 2018 година, Министерството за финансии, во соработка со Светската банка, а финансирано од Велика Британија, започна со спроведување на проектот за развивање технички спецификации за ИИСУФ, кои би биле подготвени и би можело да се започне постапка за јавна набавка, со цел воспоставување ефективен и интегриран информатички систем за управување со јавните финансии со воведување нови модули за управување со јавните финансии (евиденција на обврски, фактури, финансиски планови, воведување модули за побарувања, ликвидност, воведување Главна книга, модули за известување итн.). Новиот систем ќе ја зајакне контролата и ефективноста на управувањето со јавните средства и во голема мера ќе ја зголеми фискалната транспарентност.

Мерка 2: зајакнување на контролата врз обврските

Во април 2018 година беше усвоен Законот за пријавување и евиденција на обврските (Службен весник на Република Македонија, бр. 64/18) со цел обезбедување и одржување на транспарентноста и отчетноста, како и јакнење на одговорноста при располагање со јавните средства. Заради спроведување на Законот во практика и негова операбилност, Министерството за финансии разви Електронски систем за пријавување и евиденција на обврските, во рамките на ИПА проектот за зајакнување на среднорочното буџетирање за ефективно

управување со јавни финансии преку кое јавните субјекти треба да известуваат за обврски на месечна основа.

Со цел да ја информира пошироката јавност и да ја зајакне транспарентноста, Министерството за финансии објавува збирни извештаи на квартална основа. Објавените заостанати обврски на органите на државнта власт се достапни на веб-страницата на Министерството за финансии, со референтен датум на 30 септември 2018 година.[2]

Мерка 3: зајакнување на управувањето со долг

Со цел да се зајакнат капацитетите за управување со јавниот долг, Министерството за финансии користи техничка помош од Светска банка преку својата Програма за управување со долг и ризик на државата.

Нацрт-законот за измена на Законот за јавен долг беше подготвен и објавен на ЕНЕР во ноември 2018 година. Законските измени се очекува да се усвојат до крајот на првиот квартал во 2019 година, односно со доцнење од еден квартал во споредба со рокот превиден во Акцискиот план за 2019 година, со оглед на тоа што беше потребно подолго време да се дефинираат одредени одредби во измените на Законот. Исто така, одделението за јавен долг не беше зајакнато со дополнителни човечки капацитети, и затоа беше потребен подолг период за подготовка на предлог-измените.

Со измените на Законот за јавен долг се очекува прудентно, поквалитетно и потранспарентно управување со јавниот долг во Република Северна Македонија.

Мерка 4: зајакнување на системот за јавни набавки

Во овој период, Министерството за финансии и Бирото за јавни набавки активно работеа на подготовка на нов Закон за јавни набавки, кој ќе биде усогласен со новите директиви за јавни набавки од 2014 година како и со директивите за правна заштита.

Нацрт-законот за јавни набавки е усвоен од Владата и моментално е во постапка на усвојување од страна на Собранието. Со Законот се воведува обврска за објавување на годишните планови за јавни набавки, како и за објавување на склучените договори за јавни набавки и нивните анекси, што е во согласност со сè поголемата транспарентност. Електронскиот систем за јавни набавки е надграден со неколку функционалности, а во тек е и спроведувањето на таканаречените „црвени знаменца“ што ќе заземе значителен дел од административната контрола

[2] https://www.finance.gov.mk/mk/node/7317

воведена во новиот закон. Освен тоа, се спроведува и модул за е-жалби, кој се воведува во новиот закон.

Во истиот период финализирани се напорите за целосна имплементација на Проектот финансиран од Фондот за грант средства за зајакнување на финансиската отчетност (SAFE) во соработка со Светска банка, при што активностите беа координирани со севкупните активности за реформа на системот за јавни набавки.

Мерка 5: ефективен систем за ЈПП и концесии

Беше подготвена првична нацрт-верзија на измените на Законот за концесии и јавно-приватно партнерство за транспонирање на Директивата 2014/23/ЕУ за доделување договори за концесии од страна на меѓуминистерската работна група составена од претставници од неколку институции. Сепак, завршувањето на оваа активност беше пролонгирано, бидејќи процесот на добивање на очекуваната техничка помош за усогласување на законодавството е пролонгиран.

Министерството за економија ги разгледа можностите за надградба на постојниот систем за доделување договори за воспоставување јавно приватно партнерство со вградување на модулите потребни за спроведување на постапката по електронски пат и воспоставување електронски регистар за склучените договори за јавно приватно партнерство. Паралелно со оваа активност, меѓуминистерската работна група ги разгледа и можностите и начините за измена на Законот за концесии и јавно приватно партнерство и релевантните подзаконски акти со цел да се обезбеди правна основа за воспоставување единствен електронски систем за доделување договори за воспоставување ЈПП и регистар за сите склучени договори за ЈПП. Преговорите за обезбедување донаторски средства за двете, потребната техничка помош и развивањето на електронскиот регистар на ЈПП се во завршна фаза, така што се очекува овие активности да се завршат во 2019 година.

Транспарентно владино известување

Транспарентноста е петтиот приоритет на Програмата за УЈФ. Почнувајќи од втората половина на 2017 година, Министерството за финансии голем дел од своите активности ги насочи кон подобрување на транспарентноста во управувањето со јавните финансии преку создавање дополнителни и квалитетни информации кои ќе бидат лесни за употреба и достапни за пошироката јавност.

Навременоста и сеопфатноста на податоците за буџетите значително се подобрија. Според *Истражувањето за Отворен буџет* во 2017 година, Република

Северна Македонија е пониско оценета во споредба со глобалниот просек во однос на корисноста на податоците за буџетите кои ѝ се достапни на јавноста во текот на буџетскиот циклус. Меѓутоа, треба да се истакне дека *Истражувањето* било спроведено во првата половина од годината - пред значително да се подобри транспарентноста, на пример објавувањето на граѓанскиот буџет. Следствено на тоа, може да се очекува Северна Македонија да добие повисока оценка во следното *Истражување*.

ММФ спроведе мисија за процена на фискалната транспарентност во периодот од 30 април до 14 мај 2018 година. Извештајот за евалуација на фискалната транспарентност препознава неколку клучни предности на практиките на фискална транспарентност во Северна Македонија, како и неколку области каде што истата може дополнително да се зајакне.

Во овој Извештај на ММФ се заклучува следното: „Македонските власти го ставија подобрувањето на квалитетот и транспарентноста на јавните институции во срцта на својата среднорочна стратегија за реформа на управувањето со јавни финансии. Спроведувањето на реформите препорачани во овој Извештај, покрај веќе планираните, ќе резултира со понатамошни подобрувања на фискалната транспарентност во Северна Македонија во наредните години (Извештај за евалуација на фискалната транспарентност за Република Северна Македонија, 29 октомври 2018 година, ММФ) “.

Препораките од Извештајот на ММФ за евалуација на фискалната транспарентност треба да се земат предвид при дефинирањето на Акцискиот план за 2019 година, како и следните годишни акциски планови.

Внатрешна контрола

Во првиот квартал од 2018 година, во соработка со експерти од Регионалната школа за јавна администрација (RESPA) од Република Хрватска, МФ го анализираше постојното законодавство за ЈВФК и ја подготви првата нацрт-верзија на Законот за системот за внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор. Овие активности продолжија во рамките на ИПА твининг проектот „Понатамошно подобрување на системот за внатрешна контрола во земјата“ чие спроведување е во тек.

Исто така, во ноември 2017 година започна подготовката на „ Стратегија за развој на ЈВФК за периодот 2019-2021 година“. Овој документ е усогласен со мерките и активностите на Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот од 2018 до 2022 година и Програмата за реформа на управувањето со јавните

финансии за периодот од 2018 до 2021 година. Документот е завршен и ќе се достави за консултација до релевантните служби на ЕК (ГД Буџет).

Во септември 2018 година, беше усвоен Законот за измена на Законот за финансиска инспекција во јавниот сектор, објавен во „Службен весник на Република Македонија“, бр. 194 од 5 септември 2018 година, со кој се поедноставуваат начинот и условите за екипирање на Секторот за финансиска инспекција во јавниот сектор.

Надворешна контрола и парламентарен надзор

Во рамките на тековниот твининг проект од ИПА „Понатамошно зајакнување на административните капацитети и ефикасноста на ДЗР за вршење надворешна ревизија“, спроведен во соработка со твининг партнерите - ДЗР на Бугарија и ДЗР на Хрватска, се остваруваат следните резултати:

- извештај за процена кој вклучува препораки за подобрување на процесот на ревизија според МСВРИ;
- извештај со компаративна анализа, препораки и сугестии во врска со развојот на процесот на стратешко планирање;
- обука за стратешко планирање (две обуки) за 30 вработени во ДЗР во ноември и декември 2018 година;
- извештај со препораки за зајакнување на институционалниот капацитет на ДЗР и капацитетите на човечките ресурси;
- анализа на постојната законска и институционална рамка во врска со заедничката соработка меѓу ДЗР и Собранието во споредба со најдобрите практики на ЕУ за соработка меѓу ДЗР и Собранието.

Во 2018 година, беа иницирани ревизиите на успешност извршени во областите како што се средства од ЕУ, ИКТ, понатамошен кариерен развој на дипломираните студенти од високото образование на пазарот на трудот и јавни набавки, и врз основа на резултатите од прелиминарните студии, овие ревизии ќе продолжат и ќе се завршат во 2019 година.

4. Процена на спроведувањето на Акцискиот план за 2018 година

4.1. Приоритет 1: подобрена фискална рамка

Мерка 1: подготовка, усвојување и спроведување фискални правила

Министерството за финансии (Секторот за макроекономска политика и Секторот за буџет и фондови) ги анализира најдобрите меѓународни практики во врска со спроведувањето на фискалните правила. Реализирани се консултации со Европската комисија и меѓународните финансиски институции за развој на концептот на примена и следни активности во врска со фискалните правила.

Експерт за фискална политика од ММФ спроведе краткорочна техничка мисија во февруари 2018 година. Изготвен е Извештај кој содржи препораки за изработка на рамката за спроведување на фискалните правила и основање на Фискалниот совет, во согласност со условите во Република Северна Македонија. Активностите поврзани со подготовка и усвојување на фискалните правила се во тек и според техничката мисија на ММФ и претходните анализи (од страна на МФ), законската поставеност на фискалните правила и Фискалниот совет ќе биде дел од Законот за буџетите.

Во согласност со препораките на ММФ и Светска банка, фискалните таргети најпрво треба да бидат вклучени во Фискалната стратегија, а Владата би ги развивала овие таргети и би известувала во врска со истите како да се фискално правило со цел стекнување искуство за нивно спроведување. Препораките се однесуваат на усвојување правило за стапката на раст на расходите, со која ќе се поставаат нивоа на расходи за наредниот неколкугодишен период и таргетот за учеството на долгот во БДП.

Воведувањето на вкупната патека на раст на расходите во Фискалната стратегија за периодот од 2019 до 2021 година е во согласност со неодамнешните препораки, а исто така вклучува и годишни лимити за трошење по буџетски корисници.

Во јули 2018 година, експерт за фискална политика од Светска банка спроведе техничка мисија, во текот на која беше изготвена структурата на Законот за буџетите, што ќе содржи дел за фискалните правила и Фискалниот совет, како и некои одредби во врска со фискалните правила и Фискалниот совет. Во ноември 2018 година, Светска банка спроведе техничка мисија за финализирање на Нацрт-законот за буџетите. Мисијата, исто така, ќе има за цел да ги дефинира и да ги

финализира одредбите со кои ќе се регулираат фискалните правила и Фискалниот совет.

Првата верзија на Нацрт-Законот за буџетите (вклучувајќи ги одредбите за фискалните правила и Фискалниот совет) беше доставен од страна на експертите на Светска банка на крајот на 2018 година. Овој Нацрт-закон ќе претставува основа за понатамошно интерно прегледување и изготвување на законот од страна на релевантните сектори во МФ во текот на 2019 година. Меѓутоа, поради опфатот и сложеноста на Законот, потребата за ангажирање странски експерти, како и потребата за зајакнување на целокупните капацитети на Министерството за финансии и другите буџетски корисници, усвојувањето на Законот се очекува во 2019 година.

Мерка 2: зајакнување на проектирањето

Со цел да се исполнат целите за зајакнување на проектирањето, беа преземени следните активности:

Согласно анализата на тековниот процес на проекции за приходи заснована на најдобрите практики во земјите членки на ЕУ и препораките за нивно подобрување – од твининг проектот „Зајакнување на среднорочното буџетирање за ефективно управување со јавни финансии“ во периодот од 2015 до 2017 година, „моменталната организациска поставеност не обезбедува јасна улога на одговорности за проекции за приходите помеѓу секторите“. За да се исполни оваа препорака, во декември 2018 година беа усвоени измени на Правилникот за организација и работа и Правилникот за систематизација на работните места на МФ, со што се предвидува дека одговорноста за проектирање на јавните приходи му се припишува на Одделението за проекции и анализи во рамките на Секторот за јавни приходи и даночна и царинска политика.

Во рамките на твининг проектот „Зајакнување на капацитетот на МФ за макроекономска анализа и креирање политики“ во периодот од 2013 до 2015 година, Секторот за даночна и царинска политика во МФ разви нови модели за проекции за даночни приходи кои, исто така, помагаат и при процена на фискалните ефекти на новите измени во политиките. Со цел да се продолжи со развивање даночни модели, како и нивно одржување, беше потребен нов персонал за проекции за даночни приходи. За да ја исполни оваа цел, МФ успешно ја заврши постапката за вработување нов персонал за проекции за даночни приходи, односно вработи 2 (две) лица со потребните технички вештини. Беше спроведено одржување и надградба на даночните и макроекономски модели.

Во врска со активноста „натамошно развивање на макроекономскиот модел“, беше планирана една краткорочна експертска мисија до крајот на годината, во насока на подобрување на особините на макроекономскиот модел во делот на страната на понудата преку користење различна методологија/пристап. Оваа мисија е одложена за следната година, со цел да се искористат одредени дезагрегирани расходни категории од кварталните национални сметки, кои се очекува да бидат објавени следната година. Во врска со набавката на дополнителна лиценца за статистичкиот софтвер, планиран за оваа година, активноста се очекува да се реализира во текот на следената година, поради доцнење во процесот на јавните набавки.

4.2. Приоритет 2: мобилизација на приходите

Мерка 2: подобрени даночни и царински услуги и постапки

Во врска со спроведување на проектните активности предвидени во Програмата за модернизација на УЈП (вклучувајќи реструктурирање на работните процеси, нов даночен интегриран ИТ систем), беше постигнат следниот напредок:

Во областа на електронско поднесување „пресметки за исплата на приходи на граѓаните (освен исплата на плата“, проект „ППФ Рамковен договор - Поедноставување на процедурите за известување и плаќање персонален данок на доход за даночни обврзници – граѓани“ започна на 1 декември 2016 година и се заврши на 3 април 2018 година, и во таа рамка:

- од 1 јануари 2018 година, стапи на сила Законот за изменување на Законот за персонален данок на доход („Службен весник“, бр. 190/2017) и Правилникот за начинот на пресметување и плаќање на авансните плаќања на персоналниот данок на доход, формата и содржината и начинот на поднесување и одобрување електронска пресметка за приходи и даноци („Службен весник“, бр. 197/2017), со што се утврдува рамката за поднесување електронски пресметки за данок при секоја исплата на приход на физичко лице (освен плата) од страна на исплатувач и за секој приход што го остварува физичкото лице од друго физичко лице во земјата и во странство;
- од 1 јануари 2018 година, новиот електронски систем на УЈП - е-Персонален данок https://e -pdd.ujp.gov.mk е во функција, преку кој се обезбедува услуга за даночните обврзници за подготовка и поднесување електронски пресметки за приход и данок со директен внес на податоци или вчитување податоци

подготвени со соодветна структура, при што системот ја обезбедува точноста на податоците во електронската пресметка врз основа на вградени контроли и доставува/издава автоматски електронски платен налог на носителите на платниот промет. Од 1 јануари 2018 година до 16 октомври 2018 година, беа поднесени вкупно 541.839 е-пресметки од 51.335 даночни обврзници, преку системот е-Персонален данок https://e-pdd.ujp.gov.mk, односно беа поднесени 488.671 е-пресметка од правни лица и 53.168 од физички лица;

- беше одржана серија обуки[3] за даночните обврзници, вработените и фокус групите за запознавање со начинот и тестирањето на електронската пресметка на приходите и даноците.

Во врска со воведувањето предпополнета Годишна даночна пријава од страна на УЈП, во рамките на новиот електронски систем е-Персонален данок на УЈП https://e-pdd.ujp.gov.mk, беа развиени и тестирани идните работни процеси ("To-Be") и софтвер што ќе го овозможи издавањето предпополнета Годишна даночна пријава од страна на УЈП во 2019 година, во согласност со измените на Законот за персонален данок на доход („Службен весник“, бр. 190/2017), кој стапи на сила на 1 јануари 2018 година. Предвидено е од 1 јануари 2019 година, УЈП да подготви предпополнета Годишна даночна пријава за сите граѓани - физички лица кои оствариле приходи во текот на 2018 година, односно УЈП треба да ја достави предпополнетата Годишна даночна пријава до граѓаните најдоцна до 30 април 2019 година преку системот e-pdd.ujp.gov.mk (види и надградба и одржување е-Персонален данок).

Воведувањето е-Даночни услуги за персонален данок на доход ја олеснува достапноста и можностите за електронско поднесување од страна на граѓаните и правните лица - исплатувачите на приходите, како и проширување на опсегот на иницијативи и напори на УЈП за намалување на трошоците за усогласување кај даночните обврзници, вклучувајќи предпополнети даночни пријави, што придонесува за подобрување на оценката за работењето на УЈП од страна на Алатката за дијагностичка процена на даночната администрација (АДПДА (TADAT)) во однос на показателот П4-11 навремено поднесување даночни пријави и П3-8 поддршка на доброволна усогласеност.

Со цел да се зајакнат капацитетите на УЈП за примање и обработка на масовни податоци преку електронските системи е-Персонален данок https://e-pdd.ujp.gov.mk и е-Даноци https://etax-fl.ujp.gov.mk кои се користат за пријавување

[3]Конечен извештај од 31 март 2018 година за Проект од ИПА 2012 „ППФ Рамковен договор - Поедноставување на постапките за известување и плаќање персонален данок на доход за даночни обврзници – физички лица“), активности 3 и 4, страници 12-14

и плаќање даноци, Управата за јавни приходи набави и пушти во употреба нова ИТ опрема (хардвер и софтвер)[4] и ја заврши надградбата на системот е-Даноци во согласност со Договорот на УЈП бр.03-587/2 од 31 јануари 2018 година, кој започна да се спроведува на 6 февруари 2018 година а се заврши на 29 јуни 2018 година.

Во април 2018 година, заврши спроведувањето на проектот „Набавка на ИТ опрема за зајакнување на капацитетот на Контакт центарот/Повикувачкиот центар на УЈП“ од ИПА II/ЕУИФ, со што беше набавена преостанатата ИТ опрема за воспоставување модерен Контакт центар на УЈП. Со спроведувањето на овој Проект и останатите 6 (шест)[5] поврзани проекти од ЕУ/ИПА во вкупен износ од 1,5 милиони евра, беше креирана нова кориснички ориентирана околина на Контакт центарот на УЈП, а даночните обврзници имаат пристап до нови и подобрени даночни услуги развиени/спроведени во рамките на проектите:

- специјализирана веб-страница http://kontaktcentar.ujp.gov.mk;
- електронски систем „закажи средба“ за закажување средба со даночни агенти во Контакт центарот на УЈП преку интернет http://kontaktcentar.ujp.gov.mk/Избери-услуга/преглед-на-услуга или телефонски Инфо центар за консултации во врска со конкретни даночни прашања/проблеми. Од 1 мај 2018 година до 15 октомври 2018 година, преку системот беа закажани вкупно 1.742 средби во Контакт центарот, од кои 1532 беа реализирани;
- електронска база на знаење „Информа“ http://kontaktcentar.ujp.gov.mk/Избери-услуга/преглед-на-услуга која овозможува лесен и брз пристап до даночни информации за сите прашања и одговори од даночната практика;
- оперативните капацитети за обезбедување даночни услуги во помалите населени места се зајакнати со набавка на двата нови мобилни даночни шалтера, со што се зголеми вкупниот број мобилни даночни шалтери на УЈП на вкупно 5 (пет) кои ги опслужуваат општините онаму каде што нема финансиска

[4]Конечен извештај од 31 март 2018 година за Проект од ИПА 2012 „ ППФ Рамковен договор - Поедноставување на процедурите за известување и плаќање персонален данок на доход за даночни обврзници – граѓани“ (Меѓусекторски активности со други проекти/учесници, страници 19-20)

[5]1) ИПА 2010/ТАИБ I Проект за изведување градежни работи „Реновирање на приземјето на УЈП - Регионална дирекција Скопје со цел да биде новиот Контакт центар/Повикувачки центар на УЈП“ ,
2) ИПА 2 2010/ТАИБ твининг проект „Подобрување на на услугите на Управата за јавни приходи кон даночните обврзници“
3) ИПА 2012/ТАИБ I „Набавка на канцелариски мебел за Контакт центарот/Повикувачкиот центар на УЈП“
4) ИПА 2012/ТАИБ I Проект „Набавка на систем за чекање за Контакт центарот/Повикувачкиот центар на УЈП“, 5) ИПА 2012/ТАИБ I Проект „Набавка, испорака и инсталација на интегриран систем за Повикувачкиот центар на УЈП - хардвер и софтвер“ и
6) ИПА 2012/ТАИБ I „Набавка на мобилни даночни шалтери“

оправданост за основање постојани канцеларии на УЈП http://www.ujp.gov.mk/mk/otvoreni_povici/pogledni/391.

Со воспоставувањето модерен Контакт центар се овозможува оценување на услугите, особено времето на чекање за користење на услугите на Центарот, како и проширување на опфатот и олеснување на пристапот до информации за даночните обврзници, што придонесува за подобрување на оценката на работењето на УЈП[6] од страна на Алатката за дијагностичка процена на даночната администрација (АДПДА (TADAT)) во однос на Показателот П3-7 поддршка на доброволната усогласеност.

За продолжување на трендот на градење кориснички ориентирана околина и подобрување на квалитетот и пристапот до услугите во даночните канцеларии (што започна со воспоставувањето на новиот Контакт центар на УЈП), но исто така и обезбедување енергетска ефикасност, заштита на животната средина со пристап прилагоден за лица кои имаат одреден вид и степен на попреченост, УЈП во 2018 година го спроведува својот проект „Кориснички ориентирана околина“ (Договор бр. 03-3814/12 од 2 ноември 2017 година и бр. 03-2392/29-30-31 од 19 октомври 2017 година) и активности за реновирање на подружниците Кичево и Гевгелија, Регионалната канцеларија Тетово и Генералната дирекција Скопје (2 и 9 кат). Со цел остварување подобра комуникација со јавноста и медиумите, беа создадени и услови за функционирање на Прес-центарот на УЈП (Генерална дирекција Скопје).

Во врска со зајакнување на персоналот на УЈП и новите вработувања (вкупно 35 нови вработувања и 70 прераспределувања (унапредувања) во 2018 година), подготвен е Годишен план за вработување за 2018 година, за кој е добиена согласност од Министерството за финансии, а за време на техничките усогласувања со Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор и Министерството за информатичко општество, беше констатирано дека е неопходно да се направат промени, така што предвидени се 38 пензионирања, 35 нови вработувања и 70 унапредувања. Од 5 декември 2018 година, во УЈП: спроведени се 7 интерни конкурси за унапредување на 37 даночни службеници, при што унапредени се 30 даночни службеници; спроведен е 1 внатрешен оглас за унапредување административни/државни службеници и унапреден е 1 државен службеник и реализирани се 102 постојани распоредувања на даночни службеници за да се обезбеди соодветно планирање на човечките ресурси и навремено извршување на функциите според опфатот, квалитетот и роковите утврдени со работните програми.

[6] „Извештај од оценката на работењето на УЈП од TADAT“ на ММФ (јули 2016 година)

Од 1 ноември 2017 година, лансиран е Проектот ИПА 2/ЕУИФ 2014 „Развој и реинженеринг на работни процеси за новиот даночен интегриран ИТ систем“ чија цел е подобрување на административните капацитети на УЈП и понатамошен развој на ефикасните работни процеси врз основа на кои ќе се креира новиот интегриран ИТ систем и истовремено ќе обезбеди намалување на трошоците за наплата на даноците и подобри услуги за даночните обврзници и трети лица, преку следниве компоненти: 1) редизајнирање и реинженеринг на процесите со цел добивање функционален интегриран ИТ систем на УЈП во согласност со стандардите и барањата на ЕУ; 2) дефинирање на корисничките барања за спроведување на новиот интегриран ИТ систем на УЈП; и 3) софтвер за моделирани работни процеси (BMP) и лиценци. Спроведувањето на ИПА проектот е во тек и тој се спроведува според планот за работа. Беше основан проектен тим во УЈП со цел спроведување, следење и известување за спроведувањето на проектот. Беа одржани две работилници, една со проектниот тим, една со менаџерскиот тим на УЈП, како и обука за алатка за моделирани работни процеси за целите на проектот и понатамошни активности на УЈП за реструктурирање на работните процеси. Паралелно со проектните активности поврзани со моделот на постојни (AS-IS) и идни (TO-BE) работни процеси, тимот на експерти заедно со проектниот тим на УЈП, работи на функционална спецификација на идниот даночен интегриран ИТ систем на УЈП. Беше подготвен документ кој ги прикажува информациите на највисоко ниво за идниот работен модел и потребните промени во правната, оперативната и техничката рамка на УЈП.

Изготвена е техничка спецификација за софтвер за моделирани работни процеси и тендерската документација е испратена на одобрување до Националниот совет за информатичка и компјутерска технологија.

Во Годишниот план за јавни набавки за 2018 година на УЈП, усвоен на 31 јануари 2018 година, предвидени се набавки за воспоставување (види http://www.ujp.gov.mk/mk/osnovni_dokumenti/category/1557) нова ИТ систем сала, односно 1) изведба и надзор на изведбата на ИТ систем салата; 2) надзор во текот на изведбата на работите за реновирање на ИТ систем салата; 3) реновирање на ИТ систем салата.

Во тек се активности за обезбедување соодветна локација за новата ИТ систем сала, што е предуслов за отпочнување на планираните постапки за јавни набавки.

Во врска со надградбата на постојните ИТ потсистеми и опрема на УЈП, одржување, лиценци, итн., постигнат е следниот напредок:

1) надградба и одржување на системот е-Персонален данок (планиран износ од 12.000.000 денари, на 4 септември 2018 година беше објавена постапка за јавна набавка на услуги бр. 07/2018, избран е најдобриот понудувач и во моментов тече рокот за поднесување жалба).

   Надградбата на системот е-Персонален данок со корисничките модули за Интегрирана наплата на придонеси и персонален данок од плата и за оданочување вршители на дејност по вистински приходи, треба да овозможи администрирање на персоналниот данок преку еден систем за сите категории даночни обврзници и за сите видови приходи кои подлежат на оданочување со ПДД, наместо преку одделни системи. Во исто време, проектот треба да овозможи одржливост на системите и нивно тековно одржување, како и можност за нивно приспособување на промените во законодавството;

2) надградба и одржување на системот е-Даноци (планиран износ од 7.000.000 денари) - техничката спецификација е подготвена, во тек е изработка на тендерската документација;

3) надградба на апликацијата за даночно сметководство (планиран износ од 5.000.000 денари) - изготвена е техничка спецификација, а тендерската документација е испратена на одобрување до Националниот совет за информатичка и компјутерска технологија.

Од 14 јуни 2017 година до 27 септември 2018 година, беше спроведен проектот „Систем за процена на ризик - СПР за даночна контрола“ (Австриската агенција за развој (ADA) и WedoIT-Solutions GmbH) со цел воспоставување објективен и прецизен избор на даночни обврзници за контрола, преку подобрување на процесот на анализа на ризик во надворешната ревизија и управувањето со ризикот на усогласеноста кај даночните обврзници. Системот за процена на ризик беше успешно спроведен во УЈП. Набавени се лиценци за непречено функционирање на базата на податоци SQL која ја користи апликацијата СПР. Редовното користење на системот во даночниот инспекторат треба да започне од 1 јануари 2019 година.

Системот за процена на ризик подразбира системски структуриран процес кој овозможува идентификација, процена, рангирање и квантификација на ризиците од областа на даночната контрола, што придонесува за подобрување на оценката на TADAT за работењето на УЈП во однос на индикаторот П2-3 ефективно управување со ризици.

Во областа на царинската политика, беше објавен новиот Закон за измена на Царинскиот закон („Службен весник на Република Македонија“, бр. 144 од 3 август 2018) година. Измените на Царинскиот закон обезбедуваат усогласување на одредбите кои важат за овластените економски оператори (ОЕО) со Царинскиот закон на ЕУ бр. 952/2013, со што се овозможува заемно признавање на доделените сертификати за овластени економски оператори во рамките на страните на ЦЕФТА од корист за и со цел олеснување на регионалната трговија. Исто така, беа направени измени на Царинскиот закон за усогласување на законските одредби во врска со користењето гаранции за обезбедување плаќање на царинскиот долг или други давачки кои може да настанат во врска со стоката ставена во транзитна постапка со одредбите на Царинскиот закон на Унијата бр. 952/2013 и Конвенцијата за заедничка транзитна постапка која стапи во сила на 1 мај 2016 година. Во исто време, периодот за информирање на должникот за долгот е прецизиран кога царинскиот долг е последица на дело кое во времето кога е извршено би можело да резултира во кривична постапка.

Статусот на овластен економски оператор (ОЕО) е меѓународно признаена ознака за квалитет која покажува дека економските оператори во Република Северна Македонија (производители, извозници, увозници, шпедитери, транспортери) се безбедни и сигурни во синџирот на снабдување во глобалната трговска размена и дека нивните царински контроли и процедури се ефикасни и усогласени. Стекнувањето на статусот овластен економски оператор претставува сертифицирање на трговското друштво како сигурен и безбеден партнер на Царинската управа и сигурен и безбеден партнер во синџирот на снабдување во меѓународната и регионалната трговска размена и затоа може да добие висок степен на поедноставувања на национално и меѓународно ниво при спроведување активности за трговска размена и царинење и прекугранична трговија. ОЕО е клучна активност предвидена во Повеќегодишниот акциски план за регионална економска интеграција на земјите од Западен Балкан, усвоен на Самитот во Трст. Компаниите што се стекнуваат со статус овластен економски оператор може да се вклучат во регионалните синџири на снабдување во рамките на ЦЕФТА и да ги искористат придобивките од можноста за заемно признавање на одобрениот статус. Промовирањето на концептот овластен економски оператор во Република Северна Македонија и неговата важност за економските оператори е во тек (промовирањето започна во јуни 2018 година - организацијата на настанот беше поддржана преку Проектот на УСАИД за регионален економски раст).

Што се однесува до активноста за воведување подобрени модели и методи за зајакнување на контролниот систем за спречување, откривање и борба против царинска измама и незаконско тргување со стоки, притоа олеснувајќи ја

трговијата, во тек е процесот на анализи на отстапувањата и потребите за подобрување на квалитетот на контролите и навремената реакција низ целата земја со цел изработка на твининг фише во рамките на ИПА 2 - 2018 година од страна на Царинската управа и што ќе биде завршено во првата половина од 2019 година.

4.3. Приоритет 3: планирање и буџетирање

Мерка 1: зајакнато програмско буџетирање и подобрени информации за проектите, и

Мерка 3: ревидиран Закон за буџетите во согласност со подобрувањата на системот за УЈФ

Одржувањето на целокупната фискална дисциплина на среден рок е еден од приоритетите во процесот на планирање и буџетирање, што ќе резултира со: а) среднорочна фискална консолидација; б) распределба на ресурси заснована на програмите и вклучените програмски показатели; и, в) Среднорочна буџетска рамка која служи како веродостоен водич за идната распределба на буџетските средства за секој буџетски корисник.

Мерките спроведени во рамките на овој приоритет се насочени кон зајакнување и подобрување на програмското буџетирање, обезбедување подобрени информации за проектите и продолжување на процесот на воведување сеопфатна среднорочна буџетска рамка (СБР). Програмското буџетирање ќе им овозможи на буџетските корисници да управуваат со своите буџети во согласност со политиките и приоритетите во нивните институции. Проектните активности се насочени кон дефинирање структура за сеопфатно програмско буџетирање. Ова вклучува развивање и дефинирање структура на програми и потпрограми со клучни резултати од нив.

Освен тоа, користењето унифициран пристап за процена и избор на предлозите за проекти за јавни инвестиции и подобрувањето на организациските аспекти би овозможиле потранспарентно спроведување на проектите.

Воведувањето сеопфатна Среднорочна буџетска рамка (СБР) е клучната алатка за планирање во насока на поврзување на среднорочните буџетски одлуки со оние што се утврдени за таргетите за дефицитот и долгот. Покрај тоа, веродостојно планирање на Буџетот на среден рок е од клучно значење во подготвувањето среднорочна фискална политика. Најпрво е потребно веродостојно основно

сценарио на расходи на среден рок, така што ќе може да се проценат новите иницијативи за финансирање или можните намалувања на расходната страна.

Сите горенаведени активности и нивното успешно спроведување треба цврсто да се засноваат на новиот Закон за буџетите. Овој закон ја дава рамката во која се дефинира системот за управување со јавни финансии во Северна Македонија – тој е главниот закон со кој се дефинира опфатот на централната власт и на општата влада во земјата. Законот за буџетите е основен правен акт со кој се регулира целокупниот буџетски процес, вклучувајќи ги главните учесници во буџетскиот процес, постапката за подготовка и усвојување на Буџетот, извршувањето на Буџетот и завршната сметка, управувањето со буџетските распределби на средствата и подготовката на Среднорочната фискална стратегија.

Министерство за финансии, во соработка со странски експерти (од ММФ и СБ) во изминатиот период, односно во текот на 2018 година, интензивно работеше на детално и сеопфатно утврдување на областите за понатамошно подобрување на УЈФ, подготовка на структурата, содржината и опфатот на новиот Закон за буџетите, како и подготовка на предлози за одредени области вклучени во Законот (среднорочна фискална стратегија, структура на буџетските документи, организациска структура, регистар за субјектите од јавниот сектор и фискалните правила).

Активностите во текот на 2018 година се засновани врз нацрт-законот и целокупната документација (прирачници и упатства) подготвена од експерти кои беа ангажирани преку двегодишниот твининг проект „Зајакнување на среднорочното буџетирање за ефикасно управување со јавните финансии" (завршен во ноември 2017 година), финансиран со ИПА фондовите.

Земајќи предвид дека сите мерки, активности и подактивности во рамките на приоритетот 3 предложени во Акцискиот план за 2018 година (П3М1: зајакнато програмско буџетирање и подобрени информации за проектите и П3М3: ревидиран Закон за буџетите во согласност со подобрувањата на системот за УЈФ) се тесно меѓусебно поврзани со подготовката на новиот Закон за буџетите, во текот на 2018 година се реализираа следните активности насочени кон исполнување на поставените таргети, во согласност со нашите можности:

- Мисијата за техничка помош беше спроведена во декември 2017 година со помош од ММФ, при што беа анализирани постојните документи, изработени во рамките на твининг проектот, и беше подготвен Извештај од мисијата со насоки за постапките и работењето на МФ во наредниот период;

- во февруари 2018 се одржа краткорочна мисија со експерт на ММФ, со цел ревидирање на првата верзија на Законот за буџетите (подготвен од странски експерти за време на Твининг проектот за подобрување на среднорочното буџетирање) - подготвен е извештај од мисијата;

- во април 2018, беше ангажиран ескперт во соработка со Светска банка, кој работеше на Нацрт-регистарот за субјекти од јавниот сектор, кој треба да се вклучи во новиот закон, како и Нацрт-организациската класификација, исто така, како дел од новиот Закон за буџетите;

- врз основа на идентификуваните препораки за подобрување на претходната верзија на подготвениот закон и проширување на опфатот на некои прашања во Законот кои не беа вклучени во првата верзија на Нацрт-законот (документ за внатрешна употреба обезбеден од твининг експерт), во јули 2018 беше ангажиран експерт во соработка со Светска банка за структурирање на новиот Закон за буџетите. Беа напишани некои членови за среднорочната фискална стратегија, буџетската структура и фискалните правила;

- во ноември 2018 година, започна техничка мисија со експерти ангажирани од светска банка и финансирани од ОК со цел комплетирање на Нацрт-законот за буџетите. Во текот на мисијата беа одржани средби помеѓу ескперти и разни сектори во Министерството за финансии, земајќи го предвид проширувањето и опфатот на новиот Закон за буџетите, прашања што не се вклучени во постојниот Закон.

Новиот Закон кој е во подготовка е во согласност со подобрувањата на системот за УЈФ, со цел да се обезбеди рамка за спроведување здрава, предвидлива и одржлива фискална политика и зголемување на буџетската дисциплина и одговорност. Новиот механизам на Законот содржи:

- воспоставување фискални прави и институционализација на Фискалниот совет;
- објавување регистар на субјекти од јавниот сектор;
- подобрување на процесот на среднорочна фискална стратегија, подготовка на основно сценарио и други нови иницијативи; и
- подобрување на транспарентноста (поднесување податоци за јавни претпријатија, единици на локална самоуправа).

Врз основа на внатрешно утврдениот работен план за подготовка на новиот Нацрт-закон за буџетите, беше констатирано дека постигнувањето на таргетите за некои идентификувани показатели во програмата ќе се одложи, особено показателите поврзани со програмското буџетирање. Активностите поврзани со програмско

буџетирање ќе продолжат во 2019 година како дел од работатата на Министерството за финансии поддржано од странски експерти, во однос на подготовката на нов Закон за буџетите. Имено, овие активности ќе бидат опфатени во текот на подготовката на подзаконските акти и другата придружна документација, поточно во методологијата и насоките за програмско буџетирање.

Со оглед на тоа што некои од поставените таргети не беа реализирани во предвидениот рок, како што се: усвојување на Законот за буџетите, обука на вработените во Министерството за финансии и буџетските корисници за новата програмска класификација, причините за ова доцнење ги утврдуваме во: проширениот опфат на Законот, потребата за дополнителна анализа на поврзаните закони и подзаконските акти, потребата за ангажирање понатамошна странска експертиза во подготовката на Законот, како и фактот дека зајакнувањето на капацитетите на Министерството за финансии и буџетските корисници за соодветно спроведување на буџетските програми, обука, следење и контрола на програмското буџетирање, ќе се спроведува во периодот кога ќе се воспостави соодветна програмска класификација. Овој процес е нераскинливо поврзан со новиот ИИСУФ.

Освен тоа, Министерството за финансии, во соработка со Светска банка и Владата на Обединетото Кралство, ќе продолжи да работи на подготовка на подзаконски акти, насоки, прирачници и сл., чија цел е операционализација на Законот за буџетите, понатамошни подобрувања на системот за УЈФ, развивање детален план за сите работни процеси во Министерството за финансии и нивно мапирање, како и за изработка на детална техничка спецификација за интегриран информатички систем за управување со финансии (ИИСУФ).

Првата верзија на Нацрт-Законот за буџетите беше доставен од страна на експертите на Светска банка на крајот на 2018 година. Овој Нацрт-закон ќе претставува основа за понатамошно интерно прегледување и изготвување на законот од страна на релевантните сектори во МФ во текот на 2019 година. Процесот на усвојување во Собранието треба да заврши во текот на 2019 година.

4.4. Приоритет 4: извршување на Буџетот

Мерка 1: спроведување нов информатички систем за управување со финансии (ИИСУФ)

Во врска со спроведувањето нов информатички систем за управување со финансии (ИИСУФ), Министерството за финансии се соочи со потребата за

дополнителна помош за негово спроведување, имајќи ја предвид ситуацијата дека во моментот на усвојување на Програмата за реформа на УЈФ, акцентот беше ставен на посветеноста на Министерството за финансии за потребната реформа за воспоставување нов информатички систем со кој ќе се поврзат сите клучни процеси што треба да се интегрираат, при што потребата за дополнително ангажирање експерти од различни области, кои би ја обезбедиле потребната помош (обезбедување квалитет) за развој на системот, не беше предвидена.

Активностите за воведување ИИСУФ започнаа во јануари 2016 година, кога започна и едногодишниот проект „Развој на предлози за спроведување современ интегриран информатички систем за управување со јавни финансии", финансиран со средства од ИПА. Во рамките на Проектот, кој заврши во февруари 2017 година, беа спроведени анализа и процена на постојниот капацитет на системите во МФ за управување со јавни финансии и идните потреби за софтвер и хардвер, имајќи ја предвид нивната поврзаност и компатибилност со ИТ системите на другите релевантни институции вклучени во УЈФ и, врз основа на тоа, беа подготвени и презентирани предлози (софтверски и хардверски решенија) за спроведување современ интегриран информатички систем за управување со јавни финансии, со цел подобрување на ефективноста на работните процеси.

Во текот на 2018 година, Министерството за финансии, во соработка со странски донатори, работеше на обезбедување финансиски средства потребни за ангажирање техничка помош за Министерството во областа на подготовка на тендерска документација за ИИСУФ.

Во врска со реализирањето на активноста: воведување ИБАН (IBAN) сметки, и имајќи го предвид доцнењето при ангажирањето консултанти како техничка помош, се одлучи дека оваа активност треба да се спои со активноста: воведување Главна книга. Имено, во рамките на спроведување на модулот за Главна книга, би било посоодветно и попрактично да се направат измени кај ИБАН (IBAN) кодовите, односно во зависност од подготовката на Главната книга и извршувањето на плаќањата, би се кодифицирале сметките.

Во ноември 2018 година, Министерството за финансии, во соработка со Светска банка, започна со спроведување проект токму во оваа насока, како поддршка на Министерството во воспоставувањето ефективен и интегриран информатички систем за УЈФ преку воведување нови модули за управување со јавни финансии (евидентирање преземени обврски, финансиски планови, воведување модули за побарувања, воведување Главна книга, модули за известување, итн.). Со новиот систем би се зајакнала контролата и ефективноста при управување со јавните средства и во голема мера би се зголемила фискалната транспарентност.

Мерка 2: зајакнување на контролата врз обврските

За да се обезбеди и одржува транспарентност и отчетност, како и за зајакнување на одговорноста во врска со користење на јавните средства, во април 2018 година се донесе Законот за пријавување и евиденција на обврски („Службен весник на Република Македонија“, бр. 64/18). Со цел спроведување во практика и негова операбилност, Министерството за финансии разви Електронски систем за пријавување и евиденција на обврски во рамките на ИПА Проектот за зајакнување на среднорочното буџетирање за ефективно управување со јавни финансии.

На овој начин се воспостави законска обврска за месечно пријавување на обврските (не подоцна од 10-ти во месецот за претходниот месец) преку електронскиот систем од страна на:

- органите на државната власт - буџетски корисници;
- единиците на локалната самоуправа;
- институциите кои вршат активности во областа на културата, образованието, здравството, детската и социјалната заштита, како и други активности од јавен интерес утврдени со закон, основани од страна на Република Северна Македонија или единиците на локалната самоуправа;
- јавните претпријатија, друштвата во државна сопственост, и
- други правни субјекти основани од страна на Република Северна Македонија или единиците на локалната самоуправа.

Врз основа на евидентираните податоци за пријавените обврски, и со цел да се информира пошироката јавност и да се зајакне транспарентноста, со Законот, исто така, се пропишува дека Министерството за финансии објавува збирни извештаи на квартална основа. Објавените обврски на органите на државната власт, со референтен датум на 30 септември 2018 година, се достапни на веб-страницата на Министерството за финансии.[7]

Мерка 3: зајакнување на управувањето со долг

Во врска со ревидирањето на Законот за јавен долг, активностите се во тек. Во рамките на Програмата за управување со долг и ризик на државата (ПУДРД) беше организирана дводневна работилница на која се разговараше со експерти од Светска банка, со засегнатите сектори во рамките на Министерството за финансии и со другите вклучени институции, за можните измени во Законот за јавен долг. Нацрт-предлози и препораки за измени на Законот беа доставени до Светска банка.

[7] https://www.finance.gov.mk/mk/node/7317

Нацрт-законот за измена на Законот за јавен долг беше подготвен и објавен на ЕНЕР во ноември 2018 година. Законските измени се очекува да се усвојат до крајот на првиот квартал на 2019 година, односно со доцнење од еден квартал во споредба со рокот превиден во Акцискиот план за 2019 година, со оглед на тоа што беше потребно подолго време да се дефинираат одредени одредби во измените на Законот. Исто така, одделението за јавен долг не беше зајакнато со дополнителни човечки капацитети, и затоа беше потребен подолг период за подготовка на предлог-измените.

Активноста за надополнување на постојните показатели за ризик со ризик од рефинансирање и ризик од промена на каматна стапка е во тек. Во рамки на ПУДРД, беше реализирана мисија за подобрување на Стратегијата за управување со јавен долг, во која учествуваа 7 лица од Секторот. Со помош на експертите од Светска банка, се зајакна аналитичката основа на Стратегијата за управување со јавен долг со воведување ССУД (Среднорочна стратегија за управување со долг), аналитичка алатка наменета за подобрување на процесот на донесување одлуки поврзани со финансирање на Буџетот, насочена кон успешна реализација на воспоставените цели во политиката за управување со јавен долг. Исто така, 6 вработени од Секторот посетија обуки организирани од страна на ММФ и на Светска банка, на теми поврзани со управување со јавен долг.

Активноста за зајакнување на човечките капацитети преку 2 нови вработувања во 2018 година не беше реализирана, а реализацијата се очекува во 2019 година.

Мерка 4: зајакнување на системот за јавни набавки

Законот за измени на Законот за јавни набавки („Службен весник на Република Македонија“, бр. 165/17) беше усвоен во ноември 2017 година со цел преиспитување (ревидирање) на мандатот и одговорностите на институциите вклучени во системот за јавни набавки. Конкретно, со влегување во сила на изменетиот Закон, одредбите што се однесуваат на добивањето согласност од Советот за јавни набавки престануваат да важат, а Советот за јавни набавки се укинува, врз основа на препораките од извештаите за напредок на земјата од Европската комисија и од СИГМА.

Подготовката на новиот Предлог-закон за јавни набавки е предвидена во Програмата за УЈФ, во рамките на активноста за усогласување на законската рамка за јавни набавки со законодавството на ЕУ. Во текот на 2018 година, Министерството за финансии и Бирото за јавни набавки, со поддршка од експерти на СИГМА, интензивно работеа на подготовка на нов Закон за јавни набавки, кој ќе биде усогласен со новите директиви за јавни набавки од 2014 година, како и со директивите за правна заштита. Новиот закон беше презентиран на Техничкиот

состанок одржан со претставници од Генералниот директорат за внатрешен пазар, од индустријата, претприемништвото и од МСП во рамки на Подкомитетот за внатрешен пазар и конкуренција во мај 2018 година. Текстот на Законот ги исполни сите обврски поврзани со процена на неговото влијание, објавен е двапати на ЕНЕР и сите засегнати страни имаа можност да дадат мислење и предлози за подобрување на текстот. Бројни субјекти од јавниот и од приватниот сектор ја искористија оваа можност и учествуваа во процесот на процена на влијанието на Законот. Исто така, се одржаа неколку јавни дебати за економските оператори и за договорните органи низ земјата. Нацрт-законот за јавни набавки е усвоен од Владата во септември 2018 година и моментално е во собраниска постапка на усвојување.

Реализацијата на голем дел од активностите планирани во Акцискиот план за 2018 година зависи од усвојувањето на новиот Закон. Со новиот Закон се воведува обврска за објавување на годишните планови за јавни набавки, како и за објавување на склучените договори за јавни набавки и нивните анекси, што е во согласност со сè поголемата транспарентност. Со оваа законска обврска, клучната забелешка од ПЈРФО (PEFA) извештајот за Република Северна Македонија за 2015 година која се однесува на јавни набавки ќе се реши.

Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) е надграден со неколку функционалности, а во тек е и спроведувањето на таканаречените „црвени знаменца“, што ќе заземе значителен дел од административната контрола воведена во новиот Закон. Развојот на модулот за извештаи што се однесуваат на интегритетот со показатели на успешност на јавните набавки и (антикорупциски) црвени знаменца на ЕСЈН е завршен со техничка помош од Светска банка во рамките на проектот „Зајакнување на системот за јавни набавки во Република Северна Македонија“ (финансиран од мултидонаторскиот труст фонд за грант средства за зајакнување на финансиската отчетност (SAFE)). Исто така, во рамките на Проектот се разви и модул на е-жалби кој ќе се воведе со новиот Закон. Спроведувањето на новите модули на ЕСЈН заврши на крајот на 2018 година. Покрај тоа, во рамките на истиот Проект подготвена е и доставена стратегија со препораки за воведување нови алатки за јавни набавки: е-пазар за набавки од мала вредност и е-каталог и најдобри сценарија.

Со цел подигнување на нивото на транспарентност и отчетност во јавните набавки, Владата на Република Северна Македонија во 2017 година ги обврза сите договорни органи да ги објавуваат склучените договори на ЕСЈН, на тој начин обезбедувајќи целосен увид на јавноста во таквите договори. За да се спроведе оваа владина заложба, Електронскиот систем за јавни набави се надгради во декември 2017 година, на тој начин овозможувајќи објавување на склучените

договори за јавни набавки. По усвојување на Нацрт-законот за јавни набавки, овој услов ќе се воведе како законска обврска. Со новиот модул, дури и сега, ЕСЈН го блокира профилот на договорниот орган за понатамошно објавување огласи доколку, за некои објавени огласи, нема објавено известување или евиденција за склучени договори. Конкретно, имајќи предвид дека БЈН, во согласност со своите надлежности, го следи навременото испорачување на склучените договори на ЕСЈН, воспоставен е целосно автоматизиран процес на задолжително прикачување на склучените договори. При пополнување на Известувањето за склучени договори и евиденција за постапките со барање за прибирање понуди, задолжително се прикачува и склучениот договор. Во спротивно, Системот не дозволува објавување на Известувањето за склучени договори и евиденција за постапките со барање за прибирање понуди. Доколку, во врска со конкретен објавен оглас, не се објави Известување за склучени договори и евиденција за постапките со барање за прибирање понуди, ЕСЈН го блокира профилот на ЕО за понатамошно објавување огласи.

Процесот на институционално зајакнување на системот за јавни набавки, вклучувајќи ја и правната заштита, во смисла на проширените надлежности на Бирото за јавни набавки предвидено со новиот Закон, не е завршен во 2018 година. Потребните 18 вработувања ќе се реализираат во 2019 година, а ќе бидат предвидени и во Акцискиот план за 2019 година.

Мерка 5: ефективен систем за ЈПП и концесии

Што се однесува до активноста за усогласување на законодавството со соодветното законодавство на ЕУ во областа на концесии и јавно-приватно партнерство, односно транспонирање на Директивата 2014/23/ЕУ за доделување договори за концесија, основана е меѓуминистерска работна група, составена од претставници од неколку институции (Министерство за економија, Министерство за финансии, Министерство за транспорт и врски, Министерство за култура, Министерство за животна средина и просторно планирање, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерство за образование и наука, Министерство за здравство, Секретаријат за европски прашања, кабинет на заменик на претседателот на Владата задолжен за економски прашања), која во јули 2018 година започна со активности поврзани со подготовка на измени на Законот за концесии и јавно-приватно партнерство (анализа на Законот, анализа на Директивата и наоѓање начини за транспонирање и подготвување на Нацрт-законот за измени и дополнувања на Законот за концесии и јавно-приватно партнерство).

Меѓуминистерската работна група подготви првична нацрт-верзија на Законот. Сепак, завршувањето на оваа активност беше пролонгирано, бидејќи процесот на добивање на очекуваната техничка помош за усогласување на законодавството е одложен. Имено, на почетокот на годината беше најавена техничка помош од ОЕЦД, но подоцна беше откажана. Беше направен обид за добивање техничка помош од Светска банка, ММФ и ЕБОР. Светска банка сѐ уште нема конечен одговор, иако во текот на првичните разговори и состаноци постоеше позитивен став и можност за соработка во оваа област. ЕБОР, исто така, понуди техничка и финансиска поддршка во областа на јавно-приватно партнерство. ММФ изрази подготвеност за техничка поддршка со свои мислења и коментари откако ќе се подготви нацрт-законот.

Според тоа, завршувањето на спроведувањето на активноста треба да се пролонгира за 2019 година, кога и се очекува да се обезбеди техничката помош од странски донатори.

Во врска со активноста за воспоставување Единствен електронски регистар за ЈПП, остварени се контакти и прелиминарни разговори со економскиот оператор кој го одржува Електронскиот систем за електронски аукции (ЕСЕА) во Министерството за економија и е утврдено дека има можност за надградба на постојниот систем за доделување договори за воспоставување јавно-приватно партнерство со воведување модули потребни за спроведување на постапката со електронски средства и воспоставување електронски регистар за склучените договори за воспоставување јавно-приватно партнерство.

Паралелно со оваа активност, меѓуминистерската работна група ги разгледа и можностите и начините за воведување одредби во Законот за концесии и јавно-приватно партнерство и за измена на подзаконските акти со кои се регулира ова прашање, со цел да се обезбеди правна основа за воспоставување Единствен електронски систем за доделување договори за воспоставување ЈПП и регистар кој содржи податоци за сите склучени договори за воспоставување ЈПП во Република Северна Македонија. Имајќи предвид дека и оваа активност има фискални импликации врз државниот буџет, како и фактот дека беше побарана и понудена техничка помош од странски донатори (Светска банка, ЕБОР), реализацијата на активноста ќе се пролонгира за 2019 година. Преговорите со странските донатори се во завршна фаза, при што ќе се идентификува донаторот и понатамошните чекори за реализација на оваа активност.

4.5. Приоритет 5: транспарентно владино известување

Почнувајќи од втората половина на 2017 година, Министерството за финансии голем дел од своите активности ги насочи кон подобрување на транспарентноста во управувањето со јавните финансии преку создавање дополнителни информации и квалитетни информации кои ќе бидат лесни за употреба и достапни за пошироката јавност.

Навременоста и сеопфатноста на податоците за буџетите исклучително се подобрија. Иако во истражувањето за Отворен буџет во 2017 година Република Северна Македонија е пониско оценета во споредба со глобалниот просек во однос на корисноста на податоците за буџетите кои ѝ се достапни на јавноста во текот на буџетскиот циклус, истражувањето се спроведе во првата половина од годината - пред значително да се подобри транспарентноста, на пример, објавувањето на Граѓанскиот буџет. Следствено на тоа, се очекува да постигне значително повисока оценка во следното истражување.

ММФ спроведе мисија за Процена на фискалната транспарентност во периодот од 30 април до 14 мај 2018 година. Извештајот за евалуација на фискалната транспарентност, објавен на 29 октомври 2018 година, препознава неколку клучни предности на практиките на фискална транспарентност во Северна Македонија, како и неколку области каде што може дополнително да се зајакне.

Во овој Извештај на ММФ се заклучува следното: „Македонските власти го ставија подобрувањето на квалитетот и транспарентноста на јавните институции во срцта на својата Среднорочна стратегија за реформа на управувањето со јавни финансии. Спроведувањето на реформите препорачани во овој Извештај, покрај веќе планираните, ќе резултира со понатамошни подобрувања на фискалната транспарентност во Северна Македонија во наредните години (Извештај за евалуација на фискалната транспарентност за Република Северна Македонија, 29 октомври 2018 година, ММФ)“.

Препораките од Извештајот на ММФ за евалуација на фискалната транспарентност треба да се земат предвид при дефинирањето на Акцискиот план за 2019 година, како и за следните годишни акциски планови.

На веб-страницата на Министерството за финансии се дадени нови дополнителни и сеопфатни податоци за буџетите, вклучувајќи ги и следните:

- извештаи за извршување на буџетот по буџетски корисници на месечна основа;

- извештаи за извршување на буџетот по општини на квартална основа;
- квартални извештаи за извршување на буџетот на општата влада;
- полугодишен извештај за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија, надополнет со детални податоци за сите буџетски корисници и макроекономски преглед;
- за прв пат е објавен Граѓански буџет за Ребалансот на Буџетот за 2017 година и за Буџетот за 2018 година на веб-страницата на Министерството за финансии. Исто така, Граѓански буџет подготвија и неколку министерства за своите буџети;
- законски измени со кои се воведува обврска сите буџетски корисници и јавни претпријатија да ги објават своите завршни сметки и да ги направат достапни за јавноста;
- обврска за буџетските корисници и јавните претпријатија да ги објавуваат сите склучени договори за јавни набавки и нивните анекси на Електронскиот систем за јавни набавки;
- за прв пат, Министерството за финансии организираше јавна дебата за Буџетот за 2018 година, пред да биде доставен за усвојување од страна на Владата;
- дополнителните информации за Буџетот на Република Северна Македонија (примарен буџетски дефицит, меморандум, % на разлика, графикон на кој се прикажани расходите по функционална област, а за новите иницијативи и владини мерки се прикажани квантификувани износи);
- податоците за извршување на буџетот на општата влада за прв пат се објавени во Годишната книга на ММФ за владина финансиска статистика за периодот 2013 - 2016 година во согласност со МВФС 2014 година на ММФ;
- Фискална стратегија за периодот 2018 - 2020 година (лимит на расходи за буџетските корисници на среден рок, дополнителни и разработени табели со фискални податоци, подетално образложение во наративниот дел, нови табели и графикони за буџетот на локалната власт, дел за фискални ризици, дополнителни податоци за компоненти финансирани со средства од ИПА). Во рамките на Фискалната стратегија за периодот 2018 - 2020 година, односно во делот за политиката на управување со јавен долг, за прв пат е направена анализа на алтернативни стратегии за задолжување, односно квантитативни анализи преку користење на Среднорочната стратегија за управување со долг (Medium-Term Debt Management Strategy), аналитичка алатка развиена од Светска банка и ММФ;

- подготвена е и објавена веб-апликацијата „Граѓански буџет“ за Ребалансот на Буџетот за 2018 година, како и за Предлог-буџетот за 2019 година[8]. Ова би претставувало редовна активност која ќе се спроведува за секој буџетски циклус;
- во изминатиот период, Министерството за финансии работеше на проект, односно на порталот „Отворени финансии“, кој има за цел да ѝ обезбеди увид на јавноста во податоците со кои располага Секторот трезор во рамките на Министерството, во врска со реализацијата на трансакциите на сите буџетски корисници во Република Северна Македонија. Првата фаза предвидува објавување на сите трансакции на буџетските институции во рамките на Буџетот на Република Северна Македонија, опфаќајќи ги институциите од основниот буџет (министерства, агенции, дирекции, итн.) и социјалните фондови. Трансакциите на единиците на локалната самоуправа и нивните буџетски институции ќе се објават во втората фаза. Порталот е во почетна фаза на изработка, по што ќе следи пробен период и измени на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

4.6. Приоритет 6: внатрешна контрола

Во 2018 година продолжија активностите за зајакнување на системот на внатрешна контрола во јавниот сектор преку развојот на стабилен и ефикасен систем за финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија. Активностите планирани во рамки на Стратегијата за развој на јавна внатрешна финансиска контрола за периодот 2015 - 2017 година беа реализирани до крајот на 2017 година, а во 2018 година, активностите продолжија во рамки на Програмата за реформа на УЈФ 2018 - 2021.

Во согласност со Програмата за реформа на УЈФ, се планира понатамошно подобрување на законската и методолошката рамка за ЈВФК (со усвојување нов Закон за систем за внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор и подзаконски акти), како и преземање мерки за зајакнување на административните капацитети за ФУК и ВР.

Во првиот квартал од 2018 година, работна група основана за подготовка на Стратегијата за развој на ЈВФК, во соработка со експерти од Регионалната школа за јавна администрација (RESPA) од Република Хрватска, го анализираше постојното законодавство за ЈВФК и ја подготви првата нацрт-верзија на Законот

[8] http://budget.finance.gov.mk/#

за систем за внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор. Овие активности продолжија на 15 октомври 2018 година со започнувањето на твининг лајт проектот „Понатамошно подобрување на системот за внатрешна контрола“, финансиран од ЕУ (ИПА), кој ќе се спроведе до 15 јуни 2019 година.

Во рамките на Проектот беше спроведена анализа на првата нацрт-верзија на Законот за систем за внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор, со цел да се усогласи со останатите закони (Закон за буџети, Закон за организација и работа на органите на државната управа, Закон за локална самоуправа, Закон за меѓуопштинска соработка, итн.). Истовремено, се подготвува анализа на подзаконските акти за ФУМ и ВР. Иако првичниот план беше да се заврши постапката за усвојување на новото законодавство за ЈВФК од страна на Собранието до крајот на 2018 година, поради потребното дополнително усогласување со новиот Закон за буџети кој, исто така, е во подготовка, активностите за подготовка и усвојување на новото законодавство за ЈВФК треба да се пролонгираат и се очекува да се завршат во 2019 година.

Исто така, активностите за подготовка на стратешкиот документ „Стратегија за развој на ЈВФК за периодот 2019-2021 година“ започнаа во ноември 2017 година. За подготовка на оваа Стратегија беше основана работна група од претставници од релевантните сектори во Министерството за финансии (Сектор за буџети и фондови, Сектор трезор, Сектор за внатрешна ревизија и Сектор за финансиски прашања), Државен завод за ревизија, Министерство за информатичко општество и администрација и Генерален секретаријат на Влада. Целта на овој документ е да се спроведат идентификуваните приоритети, мерки и активности, да се овозможи понатамошен развој на системот за ЈВФК, на тој начин обезбедувајќи дека јавната администрација ги исполнува целите и задачите кои ѝ се доделени, дека е одговорна за своето работење, ги применува принципите на законитост, регуларност и етика, како и принципите на економичност, ефикасност и ефективност. Исто така, документот има за цел зајакнување на улогата на внатрешната ревизија и на финансиската инспекција во јавниот сектор. Пристапот кој се користеше при подготовка на документот е анализа на политиките во постојната законска рамка во согласност со барањата и најдобрите практики на ЕУ, како и анализирање на актуелните случувања во практика. Документот е усогласен со мерките и активностите во Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2018 - 2022 година и Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за периодот 2018 - 2021 година. Документот е завршен и ќе се достави за консултација до релевантните служби на ЕК (ГД Буџет).

Во септември 2018 година беше усвоен Законот за измена на Законот за финансиска инспекција во јавниот сектор („Службен весник на Република

Македонија“, бр. 194 од 5 септември 2018 година), со кој се поедноставуваат начинот и условите за екипирање на Секторот за финансиска инспекција во јавниот сектор.

4.7. Приоритет 7: надворешна контрола и парламентарен надзор

Мерка 1: зајакнување на процесот за стратешко планирање и внатрешна ревизија во согласност со МСВРИ (ISSAI)

Целта на оваа мерка е зајакнување на ДЗР како одржлива институција која може да ги примени најновите и најсовремените методологии и насоки за тоа како да го планира процесот на надворешна ревизија и, оттука, да ја извршува својата основна надлежност како што е пропишано во одредбите од Законот за државна ревизија и другата релевантна законска рамка.

Развивање и спроведување на Стратешкиот план на ДРЗ е основен услов за успешно извршување и известување за ревизијата, притоа користејќи го целиот капацитет и сите ресурси на ДЗР на најефективен и најефикасен начин.

Активностите за подготовка на Извештајот за процена, вклучувајќи ги и препораките за подобрување на процесот на ревизија во согласност со МСВРИ, се завршени. Во рамките на твининг проектот од ИПА „Понатамошно зајакнување на административните капацитети и ефикасноста на ДЗР за вршење надворешна ревизија“, спроведен во соработка со твининг партнерите - ДЗР на Бугарија и Хрватска, беа планирани осум мисии и сите се спроведоа до крајот на 2018 година.

Во текот на првата мисија 1.1.1 (5 - 9 март 2018 година) беше подготвен список на документи за методологија за процесите на ревизија кои се предмет на Процена на усогласеност со МСВРИ. За време на мисијата 1.1.2 (16 - 19 април 2018 година) беше разменето искуство за ревизијата на регуларност (финансиска и ревизија на усогласеност) преку презентација на ревизорски досиеја. Во текот на мисиите 1.1.3 (28 - 31 мај 2018 година) и 1.1.4 (4 - 7 јуни 2018 година) се водеа разговори и се изврши анализирање на постапките и практиките на ДЗР, вклучувајќи ја и примената на специјализираниот софтвер за ревизија. Мисијата 1.1.5 (2 - 5 јули 2018 година) и мисијата 1.1.6 (17 - 20 септември 2018 година) се спроведоа успешно, а се анализираше квалитетот и следењето на ревизорските препораки и размената на искуства за подобрување на процесот на ревизија во согласност со МСВРИ во областа на финансиска ревизија, ревизија на регуларност и ревизија на успешност;

во текот на мисијата 1.1.7 (1 - 3 октомври 2018 година) се анализираше постојниот Закон за државна ревизија и се разговараше за улогата и одговорностите на ревизорите во поглед на измама и неправилности.

Врз основа на анализата и разговорите во текот на горенаведените мисии, беше подготвен Нацрт-извештај за процена, вклучувајќи препораки за подобрување на процесот на ревизија во согласност со МСВРИ, и за истиот се разговараше заедно со ДЗР на последната мисија 1.1.8 (декември 2018 година). Извештајот за процена, вклучувајќи ги и препораките за подобрување на процесот на ревизија во согласност со МСВРИ, ќе бидат презентирани пред раководството на ДЗР на почетокот на јануари 2019 година.

Активностите за подготовка на Извештајот со компаративна анализа, препораки и сугестии во врска со развојот на процесот на стратешко планирање, се завршени. Во рамките на твининг проектот „Понатамошно зајакнување на административните капацитети и ефикасноста на ДЗР за вршење надворешна ревизија“, се спроведоа три мисии во периодот јуни - ноември 2018 година. На овие мисии се презентираше искуството на ДЗР на Бугарија за стратешко планирање и годишно планирање на ревизијата и се разговараше за предлози за воведување процес на стратешко планирање на ревизијата во ДЗР. Исто така, беше презентиран процесот за развој на стратешкиот план на Европскиот суд на ревизори за 2018 - 2020 година и основните годишни планови за работа, со примена на методологијата на Иницијативата за развој во рамки на ИНТОСАИ (INTOSAI).

Врз основа на размена на искуства и разговори во текот на мисиите, на крајот на ноември 2018 година беше подготвен Извештајот со компаративна анализа, препораки и предлози во врска со развојот на процесот на стратешко планирање.

Врз основа на Извештајот со компаративна анализа, препораки и предлози во врска со развојот на процесот на стратешко планирање, во ноември и декември 2018 година се спроведоа активности за обука за стратешко планирање (две обуки) за 74 вработени лица од ДЗР во рамки на твининг проектот „Понатамошно зајакнување на административните капацитети и ефикасноста на ДЗР за вршење надворешна ревизија“.

ДЗР континуирано се надградува како професионална институција која одржува висок квалитет во своето работење, почитувана и респектирана од страна на основните корисници за резултатите од своето работење (Собрание, Влада, субјектите опфатени со ревизија и јавноста). Оттука, ќе се спроведе процена на институционалниот капацитет и капацитетот на човечките ресурси во ДЗР со цел да се одржи висок квалитет на ревизиите, ќе се идентификуваат можните јазови и

ќе се дадат препораки за зајакнување на ресурсите на ДЗР за да се зголеми покриеноста на Буџетот со ревизии, но и за да се обезбеди континуиран квалитет во работењето, висок интегритет на персоналот и исполнување на соодветните законски услови за ревизија.

Активностите за подготвување извештај со препораки за зајакнување на институционалниот капацитет и капацитетот на човечки ресурси на ДЗР се завршени. Во рамките на твининг проектот „Понатамошно зајакнување на административните капацитети и ефикасноста на ДЗР за вршење надворешна ревизија" се спроведоа две мисии, во јули и во ноември 2018 година. Во текот на овие мисии се разговараше за различни аспекти за обука и професионален развој на персоналот и се изврши преглед на рамката за институционални и човечки ресурси на ДЗР.

На крајот на ноември 2018 година, врз основа на идентификуваните потреби се подготви Извештај со препораки за зајакнување на институционалниот капацитет и капацитетот на човечки ресурси на ДЗР. Со цел да се поддржи градењето капацитет на човечки ресурси во смисла на надворешните ревизори, се спроведе обука за ревизија на успешност која доведе до квалитативно подобрување на самиот процес на ревизија на успешност.

Ќе се извршат пилот-ревизии на успешност во областа на средствата од ЕУ, ИКТ, понатамошен кариерен развој на дипломирани студенти од високото образование на пазарот на труд и јавни набавки, со експертска поддршка во рамките на твининг проектот, со цел да се подобри ревизорската пракса кај таквите ревизии врз основа на најдобрите практики на МСВРИ и во ЕУ.

Во април и јуни 2018 година се спроведе обука на вработените во ДЗР за ревизија на успешноста и ревизија во областа на средствата од ЕУ. Во рамки на твининг проектот „Понатамошно зајакнување на административните капацитети и ефикасноста на ДЗР за вршење надворешна ревизија", спроведен во соработка со твининг партнерите - ДЗР на Бугарија и ДЗР на Хрватска, се организираа четири обуки за ревизија на успешност и ревизија во областа на средствата од ЕУ. На сите учесници им се дистрибуираа презентации, студии на случај и работни документи со цел споделување на професионалното знаење и искуство. Беа обучени по 22 - 24 ревизори од ДЗР од секоја група и вид ревизија.

Активностите за пилот-ревизии на успешност во областа на средствата од ЕУ, ИКТ, понатамошен кариерен развој на дипломирани студенти од високото образование на пазарот на труд и јавни набавки во рамки на твининг проектот „Понатамошно зајакнување на административните капацитети и ефикасноста на

ДЗР за вршење надворешна ревизија“ започнаа во септември 2018 година и се очекува да завршат до септември 2019 година.

Мерка 2: зајакнат надзор врз Буџетот од страна на Собранието

Целта на оваа мерка е да се зајакне институционалниот и/или законскиот механизам за разбирање на ревизорските извештаи од страна на Собранието.

Анализата на постојната законска и институционална рамка во врска со соработката меѓу ДЗР и Собранието треба целосно да го фокусира опфатот на процената на тековните односи помеѓу ДЗР и Собранието во споредба со најдобрите практики за соработка во ЕУ, давајќи препораки за најдобро сценарио за подобрување на таквите односи.

Активностите за вршење анализа на постојната законска и институционална рамка во врска со соработката помеѓу ДЗР и Собранието во споредба со најдобрите практики за соработка во ЕУ се завршени. Во рамки на твининг проектот „Понатамошно зајакнување на административните капацитети и ефикасноста на ДЗР за вршење надворешна ревизија“ досега се реализирани три мисии и две студиски посети. Во текот на првата мисија (26 февруари - 2 март 2018 година), се анализираше постојната законска и институционална рамка во врска со соработката на ДЗР со Собранието на Република Северна Македонија. За време на втората мисија, соработката помеѓу ДЗР на Германија и Собранието на Германија беше презентирана како добра практика во ЕУ. Третата мисија (29 октомври - 2 ноември 2018 година) се фокусираше на прашалник за процена на потребата за подигнување на свеста и разбирање на процесот на ревизија и улогата на ДЗР за пратениците. Во рамки на студиската посета организирана во периодот од 23 до 26 април 2018 година во Загреб, Хрватска, претставниците на ДЗР и на Собранието на Република Северна Македонија имаа можност да разменат искуство со нивните колеги од Хрватска и присуствуваа на седница на Собранието на Хрватска, на која се разгледуваа ревизорските извештаи на ДЗР на Хрватска. За време на втората студиска посета (16 - 19 октомври 2018 година), претставници на ДЗР и на Собранието на Република Северна Македонија го посетија ДЗР на Бугарија и Собранието на Бугарија и беа сведоци на нивната заедничка соработка. Сите мисии и студиски посети се реализираа со поддршка и активно учество на претставници на Собранието на Република Северна Македонија.

Анализата на постојната законска и институционална рамка и практики во соработката помеѓу ДЗР и Собранието во споредба со најдобрите практики за соработка во ЕУ се изврши на крајот на ноември 2018 година.

5. Следење и координација

Со цел следење на процесот на спроведување на реформите во УЈФ, во логичката рамка на Програмата се дефинирани резултатите од приоритетот, заедно со показателите за резултатите, и резултатите од активноста, заедно со показателите за резултатите за секој приоритет/секоја активност.

Исто така, во Акцискиот план за 2018 година се утврдени показатели и таргети по година за секоја планирана активност.

Земјата, со поддршка на Комисијата, е во процес на развивање секторска рамка за оценка на работењето, која е структурирана на низа цели, резултати и показатели на влијанието и таргети. Во врска со подсекторот УЈФ, рамката за оцена на резултатите (РОР) ги интегрира показателите и таргетите за Програмата за реформа на УЈФ, а одговорностите за собирање и обработка на податоци се распределени врз основа на системот за следење и известување предвиден во самата Програма. РОР е електронска алатка за поддршка на системот за следење и известување воспоставен со Програмата за реформа на УЈФ.

Процесот на следење се заснова на рамката за управување и координација на реформата на УЈФ, која се состои од следните структури, воспоставени на сите хиерархиски нивоа во процесот на донесување одлуки:

- Совет за УЈФ
- Работна група за УЈФ
- координатори за приоритети
- носители на мерки.

Постои цврста политичка заложба за исполнување на реформските цели утврдени во Програмата за реформа на УЈФ 2018 - 2020 година. Затоа, во февруари 2018 година, Владата основа Совет за УЈФ составен од раководители на клучните институции вклучени во реформите на системот за УЈФ, со кој претседава министерот за финансии (заменик на претседателот на Владата задолжен за економски прашања, заменик на претседателот на Владата задолжен за европски прашања, министерот за информатичко општество и администрација, министерот за економија, директорот на Државниот завод за ревизија, директорот на Државниот завод за статистика, директорот на Царинската управа, директорот на Управата за јавни приходи, директорот на Бирото за јавни набавки, претседателот на Комисијата за жалби по јавни набавки). Главните задачи на Советот се да го следи спроведувањето на Програмата и Годишните акциски планови во поглед на

остварување на идентификуваните резултати, показатели и таргети, да носи одлуки во врска со надминување на тесните грла во текот на нивното спроведување и да води дијалог на високо ниво за политики со донатори и други засегнати страни за спроведувањето, финансирањето и опфатот на реформата на јавните финансии.

Советот за УЈФ го одржа првиот состанок на 19 февруари 2018 година на кој се одобри Акцискиот план за 2018 година за спроведување на Програмата за реформа на УЈФ, пред да се достави до Владата за усвојување.

За целите на подготовка на Програмата за реформа на УЈФ, во јуни 2015 година се основа Секторска работна група (СРГ) за УЈФ. Меѓутоа, во април 2018 година, министерот за финансии донесе ново Решение со кое се воспостави нова структура на СРГ за УЈФ, вклучувајќи ги донаторската заедница и граѓанското општество, на тој начин обезбедувајќи добра практика на водење инклузивен и отворен дијалог за политиките за УЈФ со сите учесници во текот на спроведување на реформите. СРГ ја сочинуваат претставници од сите релевантни и други институции вклучени во УЈФ (Министерство за финансии, Државен завод за ревизија, Државен завод за статистика, Царинска управа, Управа за јавни приходи, Биро за јавни набавки, Комисија за жалби по јавни набавки, Министерство за економија, Секретаријат за европски прашања, Министерство за информатичко општество и администрација, кабинет на заменик на претседателот на Владата задолжен за економски прашања), како и набљудувачи од донаторската заедница и граѓанските организации. Со Решението се именуваат координаторите за приоритети и носителите на мерки за секој приоритет и мерка во Програмата, доделувајќи им одредени задачи во системот за следење и известување.

Координаторот за приоритет ќе го следи исполнувањето на показателите во рамките на односниот приоритет и ќе ја известува Работната група за УЈФ за напредокот на реформите на ниво на приоритет.

Носителот на мерка ќе го следи исполнувањето на показателите во рамки на својата мерка и ќе подготвува збирни извештаи до соодветниот координатор за приоритет за спроведувањето на реформата.

Одделението за ИПА и НПАА во рамки на Министерството за финансии ја извршува улогата на Одделение за координација, кое има улога на технички секретаријат за поддршка на функционирањето на Работната група за УЈФ и Советот за УЈФ. Генерално, неговите задачи ќе се состојат од техничка подготовка на состаноците на Советот за УЈФ и на Работната група за УЈФ и подготовка на обединети извештаи за напредокот во спроведувањето на реформите во рамките

на секој приоритет и обединети годишни акциски планови, врз основа на инпутот обезбеден од страна на координаторите за приоритети и носителите на мерки.

Овие работни тела, исто така, ја обезбедуваат потребната координација помеѓу сите стратегии и политики за потсистемите на УЈФ (Стратегија за развој на ЈВФК, Стратегија за реформа на даночниот систем, Стратегиските планови на УЈП и ЦУ), како и другите релевантни национални стратегии, како што е Стратегијата за реформа на јавната администрација.

Концептот на инклузивен и отворен дијалог за политиките за УЈФ со сите учесници, кој се воведе во текот на подготовка на Програмата, како добра практика, исто така, продолжува да се применува и во текот на процесот на спроведување на реформата. Целта на овој секторски дијалог е да се обезбедат заеднички напори и заложби во врска со приоритетите и политиките во секторот на управување со јавни финансии, да се воспостави синергија и да се усогласат различните иницијативи, како и да се обезбеди дека буџетските средства и сите други расположливи ресурси, вклучувајќи ги и донаторските средства, ќе се користат на соодветен и транспарентен начин. Во врска со ова се одржуваат состаноци на СРГ за УЈФ и на ниво на политики и на техничко ниво.

На ниво на политики, состаноците на СРГ за УЈФ се одржуваат во форма на дијалози за политики за УЈФ со сите релевантни учесници. Првиот дијалог на високо ниво за политики се водеше на 19 септември 2017 година, по објавувањето на Програмата за реформа на УЈФ 2018 - 2020 на веб-страницата на Министерството за финансии, со учество на сите засегнати страни, граѓанското општество, бизнис-секторот, донаторите и меѓународните партнери активни во овој сектор.

На 31 мај 2018 година се водеше вториот дијалог за политики за УЈФ со ЕК на кој се презентираше спроведувањето на Акцискиот план за 2018 година за спроведување на Програмата за реформа на УЈФ и се разговараше со претставниците на ЕК, граѓанското општество, донаторите, МФИ и академската заедница.

На 20 декември 2018 година се водеше третиот дијалог за политики за УЈФ, на кој беа презентирани првиот Нацрт извештај за годишно следење на спроведувањето на Акцискиот план за 2018 година за Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии и Нацрт акцискиот план за 2019 година и се разговараше со релевантните заинтересирани страни (претставниците од ЕК, граѓанското општество, донаторите, МФИ и академска заедница).

На техничко ниво, состаноците на СРГ се одржуваат за конкретни мерки од подобластите на УЈФ, вклучувајќи го и програмирањето и спроведувањето на ИПА II.

Со цел подобрување на комуникацијата со сите релевантни засегнати страни, на веб-страницата на Министерството за финансии https://www.finance.gov.mk/mk/node/7603 креиран е банер за Програмата за реформа на УЈФ 2018 - 2021, каде што може да се најдат сите документи во врска со Програмата. Со ова се придонесува за видливоста и транспарентноста на процесот на реформа на УЈФ.

6. Финансирање на Акцискиот план за 2018 година

Во Акцискиот план за 2018 година се содржани детали за трошоците во врска со реформските активности во 2018 година: распределени се буџетски средства, додека дел од овие активности беше планирано да се финансираат со донаторски средства. Во Табелата подолу е прикажано извршувањето на буџетот за спроведување на Акцискиот план за 2018 година.

Табела - Финансирање на Акцискиот план за 2018 година

Приоритет	Буџет во евра					
	Буџет на државата		Донаторски средства		Вкупно	
	Планирано	Реализирано	Планирано	Реализирано	Планирано	Реализирано
1: подобрена фискална рамка	35.700	13.000	40.500	22.000	76.200	35.000
2: мобилизација на приходите	1.492.641	1.432.232	983.171	683.405	2.475.812	2.115.637
3: планирање и буџетирање	70.000	70.000	500.000	200.000	570.000	270.000
4: извршување на Буџетот	170.519	110.761	231.426	160.416	401.945	271.177
5: транспарентно владино известување	33.500	28.500	40.000	40.000	73.500	68.500
6: внатрешна контрола	58.200	8.200	20.000	20.000	78.200	28.200
7: надворешна контрола и парламентарен надзор	0	0	432.939	432.939	432.939	432.939
Вкупно	**1.860.560**	**1.662.693**	**2.248.036**	**1.558. 760**	**4.108.596**	**3.221.453**

Анекси

Анекс 1: Матрица за показатели на успешност за Акцискиот план за 2018 година за Програмата за реформа на УЈФ

Анекс 2: Процена на ризикот за Акцискиот план за Програмата за реформа на УЈФ