



Твининг проект МК11 ИВ FI 01

"Зајакнување на среднорочното буџетирање за ефикасно управување со јавните финансии"

Резиме на извештајот:

"Проценка на тековните буџетски процеси, практики и капацитети за спроведување на фискалните правила и среднорочното планирање на буџетот – чекор по чекор препораки "

Компонента 2

Активност 2.1



Овој проект е финансиран од Европската Унија

Овој документ е изготвен со помош на Европската Унија. Содржината на овој документ е единствена одговорност на Твининг проектот МК11 ИВ FI 01 и на никаков начин не ги рефлектира гледиштата на Европската Унија

Ова е резиме од извештајот за евалуација од активноста 2.1 **"Проценка на тековните буџетски процеси, практики и капацитети за спроведување на фискалните правила и среднорочното планирање на буџетот – чекор по чекор препораки"**, во рамките на Твининг проектот **"Зајакнување на среднорочното буџетирање за ефикасно управување со јавните финансии"**.

Главната цел на Твининг проектот е да се обезбеди одржливост и стабилност на јавните финансии преку подобрување на управувањето со јавните финансии. Активностите на Проектот се во насока на подобрување на ефикасноста на среднорочното буџетско планирање, програмското буџетирање и буџетска класификација, како и фискалното известување во согласност со стандардите на ЕСА. Проектот започна во декември 2015 година и ќе заврши во ноември 2017 година, а главен корисник е Министерството за финансии (МФ), Секторот за буџет и фондови.

Активноста 2.1 е дел од Компонента 2, која има за цел да го подобри среднорочното буџетирање во Министерството за финансии во РМ. Препораките кои произлегуваат од овој извештај се даваат на главниот корисник на Проектот, Министерството за финансии.

Евалуацијата ја направија: Јона Барихел (ПТС), Сами Јаутинен (краткорочен експерт, лидер на компонента), Аника Клименко, Тања Екстајн, Бенедикт Гамилшек, и Томас Блазек.

Треба да се истакне дека оваа проценка се базира на ограничена студија на македонските буџетски практики, законодавството и процесите, преку спроведени досегашни експертски мисии. Затоа, на проценката треба да се гледа како на основа за понатамошна дискусија.

1. Вовед во фискалните правила и среднорочната буџетска рамка

Фискалните правила се институционални околности во кои е дозволено фискалните променливи да се развиваат од среден на долг рок (ММФ 2015). Околу 80% од фискалните правила во светот се однесуваат на јавниот долг и на буџетскиот биланс, но, исто така, вообичаено е и да се поставуваат правила во однос на расходите. Една идеја за поставување на правила за трошоците е да се прекине врската помеѓу движењето на приходите и расходите, за да се избегне процикличната фискална политика и да се намали ризикот од користење на еднократни приходи, или зголемување на даночните приходи при поволни економски циклуси за да се зголемат постојаните расходи.

Ефективното управување со јавните финансии бара планирање на среден рок, бидејќи повеќето дискрециони одлуки на фискалната политика имаат економски и буџетски импликации подолгорочни од времетраењето на нивната имплементација. Забележано е дека правилата за расходи се ефективни ако се насочени кон тој дел на буџетот врз кој Владата има најдиректна контрола. За да бидат успешни правилата треба лесно да се разбираат и следат, а треба да се поддржани и со цврст институционален договор.

Се смета дека фискалните правила и среднорочната буџетска рамка (СБР) придонесуваат кон подобри фискални резултати кои ја поддржуваат буџетската дисциплина и макроекономската стабилност. Сепак, како што покажува меѓународното искуство, правилата не може да бидат замена за силната посветеност кон фискалната дисциплина (ММФ 2015). Потребата од политичка поддршка е суштинска - таа е клучот на оваа прашање.

Во Директивата 2011 / 85 / ЕУ (Директивата за буџетска рамка), СБР е дефинирана како "специфичен сет на национални буџетски процедури кои ја прошируваат временската рамка за креирање на фискалните политики надвор од годишниот буџетски календар, а вклучуваат и дефинирање на приоритетите на политиката за среднорочните буџетски цели". Понекогаш среднорочната рамка на расходи се користи речиси како синоним за среднорочната буџетска рамка. Во рамките на нашиот Твининг проект, на СБР гледаме како на збир од повеќегодишни буџетски правила и процедури и Фискалната стратегија, која пак, од своја страна се поврзува и е одраз на заложбите и следењето на фискалните правила за долг и дефицит. Под СРР подразбираме планирање на повеќегодишни расходи според поставените правила на трошење.

2. Практики за фискалните правила и среднорочното планирање на буџетот – препораки

2.1 Рамка и законска регулатива за фискалните правила

Постојат различни прашања кои треба да се земат предвид при планирањето на рамката на фискалните правила и институциите кои треба да дадат поддршка при управувањето со јавните финансии. Притоа, клучно е рамката да биде едноставна и лесно разбирлива за јавноста.

Успехот на нумеричките фискални правила (на пример, дефицитот во однос на БДП, долгот во однос на БДП, лимитот на расходи) зависи од институционална поставеност, односно од фактори како што се силна правна основа, од поставеноста на процесите од горе надолу, достапноста на податоците, механизмите за спроведување и независниот мониторинг (ММФ 2015).

Препораки:

При планирањето на фискалната и буџетската рамка, најважно е да се задржи едноставноста на правила и фискалните цели. Фискалните цели треба да бидат изразени во номинални вредности.

Според фискалната рамка на ЕУ правилата за долг и дефицит се применуваат за општа влада (ESA2010). Меѓутоа, може да се утврдат и национални правила исто така, да речеме за централната влада, но важно е, исто така, да се следи и известува и за вкупниот јавен сектор.

Република Македонија може да усвои комбинација на нумерички и процедурален пристап за фискални правила. Ова значи дека може да постојат максимални нумерички лимити како насока, како на пример, 3% дефицит и 60% долг во однос на БДП, регулирани во некој правен акт, како на пример во Уставот. Меѓутоа, во прилог на ова, законодавството треба да вклучи и оперативен процедурален пристап, којшто ќе и наметне на Владата обврска да усвои свои нумерички фискални цели и превентивен механизам за да не се надминат лимитите опишани во Уставот.

Законодавството, базирајќи се на процедуралниот пристап, треба да ги вклучува следните елементи: i) принципи за фискални политики; ii) барање до Владата да поднесе изјава за фискалната политика до Собранието, по изборите (вклучувајќи нумерички фискални цели за целиот пратенички мандат); iii) годишна обврска на Владата да ја достави Фискалната стратегија до Собранието за усвојување.

Исто така се препорачува да има автоматски процедурален механизам за корекција. Истиот би можело да биде регулиран со закон и да ја обврзе Владата да ја следи разликата помеѓу остварениот дефицит и планираниот дефицит, утврдена во завршната сметка. Доколку остварениот дефицит е повисок од планираниот, треба да се даде објаснување зошто ова се случило но, исто така, и како со ребалансот ќе се изедначи оваа сума во тековната година, како и во рамките на годишниот буџет за следната година.

Исто така, главните постапки и правила за среднорочната рамка за расходи – СРР (МТЕФ) треба да бидат пропишани со закон.

Не се препорачува да се носат нови закони, туку потребно е само да се направат измени во постоечкиот Закон за буџети во однос на процедуралната рамка за фискални правила и расходи.

2.2 Веродостојни макроекономски проекции како почетна точка

Повеќегодишните проекции на Владата за приходите и расходите се само онолку веродостојни, колку што се веродостојни економските и демографските претпоставки на кои се засноваат. Скоро секоја приходна и расходна ставка во буџетот е условена од некој егзоген фактор. Според тоа, СБР може да биде само онолку прецизна, колку што е нивото на точност на предвидувањето на овие економски и некономски детерминанти.

Клучен фактор е употребата на сеопфатен модел за макроекономско проектирање кој гарантира дека инфлацијата, девизниот курс, потрошувачката, невработеноста и производствениот јаз (*output gap*) се во согласност едни со други.

Препораки:

Новиот макроекономски модел на Министерството за финансии треба да се прецени, тестира и да се стави во употреба. Следен чекор е моделот да се користи како поддршка при планирањето на економските политики, со подготовка на проекции за основното макроекономско сценарио и/или алтернативни сценарија, во наредниот период.

Освен подобрување на самиот модел за проектирање, препорачливо е да се воспостави и конкретна временска рамка за макроекономските проекции, која ќе биде тесно поврзана со процесот на подготовка на Фискалната стратегија и на Буџетот. Со цел да се подобрат основните среднорочни сценарија за приходите и расходите, Министерството за финансии треба навремено да ги достави потребните проекции до сите релевантни институции за интерна употреба.

Истата препорака важи и за изготвувањето на годишниот буџет. Законот за буџети треба да се измени со вклучување на одредби за макроекономските проекции.

Препорачливо е да се потенцира во националното законодавство, која институција/сектор во МФ е одговорен за изработка на макроекономските проекции и врз кои принципи истите се засноваат.

2.3 Процес и временска рамка за (среднорочно) буџетирање

Донесувањето на фискалната политика треба да биде засновано врз добро дефиниран процес, временски рокови, постапки и структури, така што сите засегнати страни ќе бидат запознаени со тоа што и кога се случува. Ова претставува ефикасна рамка за носење на политички одлуки. Со цел да се создаде кредибилитет, како и транспарентност во фискалната политика од клучно значење е да не се менува планираниот календар на активности и да се објавуваат официјалните документи.

Препораки:

Повеќегодишното стратешко планирање на буџетот треба да се направи во периодот зима-пролет, со подготовка на Фискалната стратегија, како среднорочна буџетска рамка (MTBF) во вистинска смисла на зборот, со вклучени лимити на расходи (CPR).

При определување на календарот на Фискалната стратегија треба да се земат предвид повеќе прашања (на пример, календарот на макроекономските проекции; доволно време за изготвување на основното сценарио; доволно време за Владата да ги определи приоритетите и да донесе одлуки). Препорачливо е, особено во првите години на спроведување на реформата, временската рамка да не се направи премногу кратка. Кога сите инволвирани страни доволно ќе се запознаат со процесот и нивните обврски кои произлегуваат од процесот, тогаш временската рамка би можела да се скрати.

Подолу е даден предлог за календарот и процесот за Фискалната стратегија:

- На почеток на годината: МФ (Сектор за буџет и фондови) го утврдува основното сценарио по буџетски корисник за наредните три години. МФ го испраќа циркуларното писмо за Фискалната стратегија, заедно со основното сценарио до буџетските корисници.
- Секој буџетски корисник го прегледува своето буџетско сценарио и подготвува предлог за нови иницијативи за финансирање (политики, проекти и активности); се одуваат преговори помеѓу МФ и буџетските корисници.

- Во март: Секторот за макроекономска политика на МФ ги подготвува макроекономските проекции, кои МФ ги доставува до сите релевантни и институции. Врз основа на новите макроекономски проекции и други податоци се изготвува тригодишна проекција за приходи. Потоа се прави проценка на фискалниот простор за новите иницијативи за финансирање, или за кретењето на основното сценарио. Освен тоа, Секторот за буџет и фондови на МФ прави систематизација на новите иницијативи за финансирање на буџетските корисници во формат во којшто тие се поднесуваат до Владата.
- Во април: МФ до Владата го поднесува вкупното основно сценарио и листата на новите иницијативи за финансирање. Владата дискутира и ги одредува приоритетите по однос на новите иницијативи за финансирање.
- Владата ја усвојува Фискалната стратегија со вкупните обврзувачки лимити за првата година и индикативни за втората и третата. Фискалната стратегија содржи анекс со лимити по буџетски корисници. Фискалната стратегија се испраќа до Собранието за усвојување.

По ова започнува буџетскиот процес, со испраќање на циркуларно писмо од страна на МФ. Исто така, буџетскиот процес може да биде поместен за да започне порано на лето и да заврши порано на есен.

Процесот за проценка на приходите според основното сценарио, исто така треба да се подобри. Тој треба да: а) има јасна организациска поставеност, да е координиран и да припаѓа на МФ; б) да се користат исти макроекономски проекции, в) да се обезбеди целосна соработка со различни сектори, министерства и институции.

2.4 Организациска структура за СБР и реформа за програмско буџетирање

Основна идеја зад рамката на расходи и системот на програмско буџетирање е да се поддржи ефикасно планирање на буџетот и прераспределба на средства за да се исполнат очекувањата од приоритите за расходи.

Во многу земји обврзувачките лимити на расходи се поделени на „подлимити“. Нивоата на подлимитите се дефинирани во среднорочниот буџет, така што поставуваат одредени ограничувања при планирањето на буџетот. Ова ги обврзува министерствата, буџетските корисници и институциите подетално да преговараат за распределбата на средствата во буџетот. Како поддршка и позадина на преговорите може да се користат договорите за остварување на резултати и индикатори на успешност.

Препораки:

Препорачливо е ресорните министерства да раководат со процесот на планирање на буџетот во нивните сектори, како што препорачува и СИГМА во извештајот за 2015. Сепак, во првата фаза од реформата ова може да биде неостварливо.

Во првата фаза на СРР може да се користи организациски пристап. Иако СБР би била обврзувачка само на ниво на вкупни расходи, секој буџетски корисник треба да има свој лимит. (Ова може да биде дадено како анекс на Фискалната стратегија).

Индикативните лимити по области на политики, исто така може да бидат објавени во Фискалната стратегија, а со цел подобро запознавање со пристапот на програмското буџетирање.

Исто така, треба да се ревидира и кодирањето на буџетските корисници, за подобро да се поддржи класификацијата на новите области на политики (и програми) според пристапот на среднорочно планирање.

2.5 Проценка на основното сценарио и фискалниот простор

Како што споменавме веќе претходно, проектирањето на веродостојно среднорочно сценарио е клучно за среднорочната (и буџетска) фискална политика. Новите иницијативи за финансирање и нивните фискални импликации е, исто така, важно реално да се проценат.

Основно сценарио подразбира проекција на расходи и приходи без дискрециони промени и без нови иницијативи за финансирање. Со други зборови проекција на расходи и приходи кои произлегуваат од „тековната работа“, т.е законската надлежност на институцијата.

Фискалниот простор е простор за маневар помеѓу буџетскиот биланс и долг кој се базира на основното сценарио за расходи и приходи и ограничувањата во однос на билансот и долгот според утврдените фискални цели.

Препораки:

Клучното прашање е да се изготви веродостојно среднорочно основно сценарио. Овој процес може да започне со изготвување на нацрт основно сценарио во МФ на почетокот на годината - согласно со сознанијата на Министерството за финансии за неопходните потреби и реалната реализација од претходната година.

Буџетските аналитичари во Секторот за буџет и фондови поседуваат знење кое треба да се користи системски во процесот на подготовка на Фискалната стратегија и да послужи како поддршка за донесување на одлуки во МФ (на пример, да се направи проценка на основното сценарио; да се процени дали предлозите на буџетските корисници се реални; да се побара појаснување; да се анализира нивото на самофинансирачките приходи...)

Откако МФ ќе се добие слика и ќе испрати основно сценарио за секој буџетски корисник, буџетските корисници ќе ги проверат своите среднорочни основни сценарија и ќе предложат корекции, но ќе испратат и податоци во врска со новите иницијативи за финансирање.

Барањата за податоци и обрасците на МФ треба да бидат целосно изменети – како за подготовка на фискалната стратегија, така и за подготовка на буџетот. Препорачливо е за двата процеса да се користат исти обрасци, т.е фискалната стратегија да се прави по принципот од доле нагоре, имитирајќи ги буџетските податоци (вклучувајќи ја економската, програмската класификација и изворите на приходи).

Целокупните фискални податоци ќе бидат презентирани заедно со образложение за потребните промени во однос на претходните среднорочни проекции (почетната точка

за фискалната стратегија ќе биде претходниот буџет, а за буџетот ќе биде претходната фискална стратегија). Сепак, на почетокот на реформите, изготвувањето на основните проекции ќе биде без споредби и образложенија во однос на претходните проекции, поради непостоење на истите.

Се препорачува потребните и предложените измени секогаш да се поделат во две категории: 1) задолжителни / недискрециони (основни) и 2) дискрециони / нови барања (нови иницијативи за финансирање). Треба да се подготврват нови обрасци за податоци за Фискалната стратегија, за да се задоволи оваа потреба.

Обрасците за податоци треба да се во согласност со апликацијата е-Буџет (со некои модификации на системот), со цел да се избегне вршење на обемна манулена работа.

2.6 Среднорочни максимални лимити на расходи (СРР)

Правилата за расходи се однесуваат на поставување на лимити на вкупните, примарните или тековните трошоци и истите најчесто се дефинираат како апсолутна вредност или како стапки на раст за временски период од 3-5 години. Овие правила најчесто не се директно поврзани со целите на одржливост на долгот, бидејќи не ја ограничуваат приходната страна (ММФ 2015). Постои различна терминологија за правилата за расходи - како на пример: максимален износ на расходи, рамка на расходи, лимити на трошење и среднорочна рамка на расходи (МТЕФ). Сепак, идеата во основа е иста - да се постави ограничување на трошењето на јавните средства на среден рок, без истите да се поврзат со нивото на приходи.

Препораки:

Среднорочната рамка на расходи - СРР (МТЕФ), односно максималните трошоци, треба да се дефинира преку проценка на фискалниот простор, земајќи ги предвид фискалните цели (дефицит, долг). Тие треба да бидат обврзувачки за првата година, но и рестриктивни дури и за самата Влада.

Пресметката на дефицитот од горе надолу не е доволна за утврдување на лимитите – треба, исто така, да се осигура дека основните сценарија кои се прават од доле нагоре се софпаѓаат со лимитите и дека се реални. Политиките треба да се усогласени со утврдените лимити на расходи.

Лимитите на расходи треба да бидат утврдени на ниво на буџетските корисници, при што за Владата вкупниот лимит треба да биде строго обврзувачки, а да се остави простор за потребните прераспределби.

2.6.1 Индикативен наспроти обврзувачки карактер на среднорочната рамка на расходи (МТЕФ) и должината на временскиот период на планирање

Според ЕУ Директивата за буџетската рамка, земјите-членки мора да воспостават кредибилна, ефективна среднорочна буџетска рамка која ќе помогне при фискалното планирање за временски период од најмалку 3 години. Тоа не значи дека сите три години мора да бидат целосно обврзувачки, но рамката треба да оди во прилог на исполнување на нумеричките фискални правила.

Доколку фискалните правила и цели по политики се јасно формулирани за целиот мандат на владата, односно за сите четири години, тогаш одговорноста и посветеноста на Владата за СРР ќе биде многу посилен. Сепак, многу земји имаат систем на 3-годишно планирање. Она што е важно е во рана фаза да се воспостави темелно следење на системот за да се изгради кредибилитет. Доколку ваквиот ролинг систем на тригодишно планирање е полесен, но сепак го обезбедува посакуваниот резултат, тогаш секако дека тоа е подобра опција од 4-годишното планирање за целиот мандат на владата.

Препораки:

За почеток, среднорочните лимити на расходи треба да се направат обврзувачки на вкупно ниво само за првата година, а индикативни за следните години.

Сепак, и индикативните години и промените кои се прават на нив треба да се во согласност со фискалните цели. Промени може да се прават на индикативните години, но причините за истите во однос на претходниот среднорочен буџет треба да се објаснат. Исто така, може да има и ограничување на тоа колку индикативните лимити би можеле да се променат во однос на Фискалната стратегија од претходната година. Притоа, можно е истите да се ревидираат во надолна линија, но во однос на нивното ревидирање во нагорна линија би можело да постои рестрикција.

Една опција е да се направи линк помеѓу проекцијата на даночните приходи и реализација на истите во претходната година. Ако остварените приходи од годината $t-1$ се повисоки од буџетираното/проектираното, тогаш, може, да речеме 50% од овој износ да се користи за да се зголеми нивото на расходи за годините $t+1/t+2/t+3$ (т.е. за годините за кои се планира во Фискалната Стратегија).

По неколку години, може да се воведат обврзувачки лимити како замена на индикативните лимити за следните години. Меѓутоа, пред да се направи ова важно е да се воспостави стабилно следење и да се изгради кредибилитет на системот.

Со оглед на тоа што Македонија има долгогодишно искуство за тригодишно планирање на ролинг основа, среднорочното планирање со 3-годишен модел е добра почетна точка. Подоцна, во текот на следната фаза може да се имплементира понапреден пристап со 4-годишно планирање за период кој го покрива целиот мандат на Владата.

2.6.2 Опфатот на СРР и исклучување на некои позиции

Треба добро да се размисли што ќе опфаќа СРР, а што не и зошто. Кога целта е да се намалат владините расходи и да се намали трошењето, за да се одржуваат даноците на ниско ниво, а задолженоста на средно ниво, со тенденција на намалување, тогаш фокусот треба да биде врз вкупните расходи на општата влада, а не само на делови од неа.

Друг начин да се анализира опфатот на СРР е да се оцени колкава е моќта на Владата за носење на одлуки по ова прашање. Во некои земји трошоците кои владата не може директно да ги контролира (нема директна моќ за донесување одлуки) се оставаат надвор од опфатот на СРР.

Препораки:

Правилата за СРР треба да бидат транспарентни и едноставни, а тоа подразбира постоење на сеопфатна рамка.

За Република Македонија, се препорачува СРР да го опфати основниот буџет и фондовите на централна влада, како и трошоците кои се финансираат преку наменските заеми.

- Трошоците на локалната влада може да бидат исклучени, но трансферите кон единиците на локалната самоуправа треба да бидат дел од СРР.
- Донациите може да бидат исклучени, бидејќи нема причина да се ограничат трошоците кои се финансираат преку донации.
- Расходите кои се поврзуваат со самофинансирачките приходи може да бидат исклучени – меѓутоа треба подетално да се разгледа што треба да опфаќаат самофинансирачките приходи.

Се чини дека цикличните трошоци не играат клучна улога и не предизвикуваат големи годишни промени. Според тоа, и цикличните трошоци, како и трошоците за камати за долг треба да бидат вклучени во СРР.

2.6.3 Елементи на флексибилност и корекција на ниво на цени во СРР

При креирање на повеќегодишните правилата за расходи, треба да се земат предвид елементите на флексибилност и корекција на нивото на цени. Флексибилноста може да се креира на различни начини. Најтипичен начин е да се остави нераспределена маргина во рамките на лимитот. Маргината всушност значи одредена сума на буџетските средства кои може да се користат за покривање на непредвидените расходи. Таа е паушална сума која не е распределена по буџетските корисници. Сепак, во пресметката на дефицит и основното сценарио оваа сума на средства ќе биде земена предвид.

Непредвидените задолжителни расходи може да бидат на пример: зголемени бенефиции за невработените во услови на рецесијата, зголемување на трошоците за камата на долгот, ненадејна потреба да се покријат трошоците за неочекуван настан / непогода.

Лимитите може да бидат изразени во реални и во номинални вредности. Во вториот случај, лимитите се утврдуваат за целиот период што се планира и тие во себе ги вклучуваат годишните корекции согласно со утврдените трендови на цени.

Препораки:

Се препорачува да постои „техничка маргина“ за среднорочната рамка за расходи и за буџетот. Техничката маргина е резерва наменета за финансирање на неопходните флукуации на расходите (како што се цикличните промени, промени на каматните стапки, други промени поврзани со промена на макроекономските движења, или надворешни шокови, како природни непогоди). Оваа нераспределена „техничка маргина“ треба да е дел од пресметките на вкупните лимити на расходи. Притоа, мора да се потенцира, односно законски да се регулира каде може маргината да се користи.

Во иднина кога лимитите за среднорочен период би биле обврзувачки (фиксни) потребно е техничката маргина да се утврди на повисоко ниво, а истовремено законски да се регулира користењето на истата.

Во моментот во РМ нема особена причина за воведување на правила за пренесување на неискористени средства (carry over rules).

Во Република Македонија само неколку расходни ставки се законски индексирани. Имајќи го ова предвид, инфлацијата најверојатно нема да создаде притисок врз лимитите на расходи, особено ако само првата година е обврзувачка.

Затоа, се препорачува да се воведи едноставна номинална рамка на среднорочни расходи и да се користи техничка маргина, во случај на неочекувано зголемување на нивото на цените.

2.7 Достапноста и содржината на буџетските податоци

Буџетот е документ којшто покажува кои се приоритетите на Владата и како таа ќе ги постигне своите едногодишни и повеќегодишни цели, како и кои се изворите на средствата и за кои јавни услуги и цели се наменети. Таквите документи мора да бидат јасни, транспарентни, веродостојни и лесно достапни – податоците во нив треба да бидат презентирани на начин што ќе биде разбирлив за граѓаните.

Препораки:

Потребно е да се подобри Фискалната стратегија. Нејзината содржина треба да биде сумирана во информативни табели и графикони, кои треба да бидат лесно достапни. Исто така, отстапувањата што се случиле во однос на претходните среднорочни проекции треба да се објаснат (на пример нови иницијативи за финансирање).

Со цел да се потенцира кредибилноста на макроекономските проекции, се препорачува истите да бидат прикажани во Фискалната стратегија како посебно поглавије. Локалната самоуправа, исто така може да добие свое посебно поглавије.

Понатаму, би било корисно да се препознаат и да се известува за фискалните и макроекономските ризици во Фискалната стратегија (анализа на чувствителност на макро-фискалните ризици, информации за други ризици, информации за потенцијалните обврски).

Исто така, Буџетот треба да се изготви на начин којшто ќе соодветствува на потребите на среднорочното планирање и реформата за програмското буџетирање (повеќе дискусија за ова има во Компонента 1 од Твининг проектот).

Понатаму, завршната сметка може да биде подобрена, за да даде повеќе информации за најважните отстапувања од буџетираното и за тоа како тоа влијае врз целите на долг и дефицит, како и да се објаснат корективните мерки што Владата ќе ги преземе.

За унапредување на транспарентноста на вкупната буџетска документација потребно е да се направат понатамошни подобрувања на одделни делови.

2.8 Независен мониторинг и евалуација на фискалната политика

Се поголем е интересот за улогата на независните фискални институции, како што се Фискалните совети, при обезбедување на поддршка за подобрување на фискалната успешност преку независен мониторинг и евалуација.

Независните тела може да се воспостават на различни начини за да извршуваат задачи за следење на усогласеноста со нумеричките фискални правила и квалитетот на проекциите.

Препораки:

Веродостојна и независна (или независно ревидирана) макроекономска проекција и независен мониторинг на усогласеноста со фискалните цели се важни за зачувување на кредибилитетот на среднорочната буџетската рамка. Останува отворено прашањето РМ да одлучи која институција ќе добие мандат за ревизија на фискалната политика.

Користена литература за извештајот

Ayuso and Casals 2012: National Expenditure Rules: Why, How and When. European Economy. Economic Papers 473. December 2012.

Boije and Kainelainen 2012: The importance of fiscal policy frameworks – Swedish experience of the crisis. Rules and institutions for sound fiscal policy after the crises: public finance workshop; papers presented at the Banca d'Italia workshop held in Perugia, 31 march - 2 april 2011. Roma: Banca d'Italia 2012, p. 321-342.

European Commission (2015): Commission staff working document. The Former Yugoslav Republic of Macedonia. Report 2015. Brussels 10.11.2015.

Hagemann 2011: How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2011/1.

Harris, Hughes, Ljungman, and Sateriale 2013: Medium-Term Budget Frameworks in Advanced Economies: Objectives, Design, and Performance. In Marco Cangiano, Teresa Curristine and Michel Lazare (Eds.) Public Financial Management and Its Emerging Architecture. International Monetary Fund.

IMF 2015: The Former Yugoslav Republic of Macedonia. Selected Issues. IMF Country Report No. 15/243. September 2015.

Lienert and Fainboim (2010): Reforming Budget System Laws. Technical notes and manuals. International Monetary Fund, Financial affairs department.

Lundback 2008: Medium-Term Budgetary Frameworks – Lessons for Austria from International Experience. IMF Working Paper. WP/08/163.

OECD Senior Budget Officials 2014: OECD principles of budgetary governance. June 2014.

PEFA 2015: PEFA Assessment of the Former Yugoslav Republic of Macedonia. Report December 2015 by Wiggins, Philip, Pogacar and Bajo.

Robinson 2015: The coverage of aggregate expenditure ceilings. OECD Journal on Budgeting. Volume 2015/1.

Saxena and Yläoutinen 2016: Managing Budgetary Virements. Technical notes and manuals. International Monetary Fund, Financial affairs department.

Sherwood 2015: Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States. European Economy. Discussion Paper 021, December 2015.

SIGMA 2015: Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration. The Former Yugoslav Republic of Macedonia. April 2015.

World Bank 2015: World Bank review. FYR Macedonia Public Expenditure Review, July 2015.

World Bank 2013: Beyond the Annual Budget. Washington, DC: World Bank.