



ЛОКАЛНИ ФИНАНСИИ – УСПЕШНО УПРАВУВАЊЕ, ОДГОВОРНОСТ И ИЗВЕСТУВАЊЕ

**Еднодневен семинар
(12/06/2013)**

Доц. д-р Оливера Ѓоргиева-Трајковска

Буџет на единиците на локалната самоуправа

- Единиците на локалната самоуправа своите буџети ги изготвуваат, предлагаат и донесуваат самостојно.

Буџетот е годишен план за финансирање на надлежностите на општината, кој се состои од годишна процена на приходите по извори и на расходите по намени.

- Општински буџетски корисници се органите на општината и јавните служби основани од општината. Што значи, буџетот ги содржи средствата на советот, градоначалникот и управните и административните органи (органите на општината), како и програмата за комунално уредување, програмата за улично осветлување, програмата за патишта, програмата за зелени површини, програмата за пошумување и други програми (програмите на јавните служби основани од општината).

Приходите на буџетот на локалната самоуправа се обезбедуваат од:

- сопствени извори,
- дотации на средства од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите,
- донации примени од земјата и од странство (во стока и пари) и
- по основа на земање заеми од Буџетот на Републиката, како и од странство, со претходна согласност на Владата на Република Македонија.

Трошоците на буџетите на единиците на локалната самоуправа ги сочинуваат:

- тековни трошоци (плати, наемнини и надоместоци, трошоци за набавка на стоки и услуги, тековни трансфери и каматни плаќања);
- капитални трошоци (купување на капитални средства и капитални трансфери) и
- отплата на главнина за земени заеми.

ПРИХОДИ

Како **сопствени извори** на приходи на буџетот на единиците на локална самоуправа се појавуваат:

1. Локалните даноци:

- данок на имот;
- данок на наследство и подарок утврден со закон;
- данок на промет на недвижности;

2. **Локалните такси** претставуваат паричен надоместок за услугите и правата кои општинските органи ги даваат на правни и физички лица, чија висина ја утврдува општината и се делат на:

- комунални такси;
- административни такси

3. **Локалните надоместоци** - се паричен надоместок за покривање на трошоците поврзани со услуги кои општинските органи ги даваат на правни и физички лица, чија висина ја утврдува исто така општината.

- надомест за уредување на градежно земјиште;
- надоместоци од комунална дејност;
- надоместоци за просторни и урбанистички планови;

4. **Приходите од сопственост:**

- приходи од закупнина;
- приходи од камати; и
- приходи од продажба на имот;

5. **Приходите од донации;**

6. **Приходите од парични казни;**

Приходите во локалните буџети се остваруваат и од **персонален данок од доход** наплатен во тековната година, и тоа:

- 3% од персоналниот данок на доход од физички лица, наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште и
- 100% од персоналниот данок на доход од физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани во општината.

Од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите се распределуваат следниве **ВИДОВИ ДОТАЦИИ**:

- приходи од данок на додадена вредност;
- наменска дотација;
- капитална дотација;
- блок дотација (блок дотацијата се користи за финансирање на одредени надлежности утврдени преку конкретни програми) и
- дотација за делегирана надлежност.

Приходите од Данокот на додадена вредност се обезбедуваат во висина од 3% од вкупно наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година, а распределбата се врши според однапред утврдени критериуми на државно ниво

ПРАВНА РАМКА

- Согласно член 2, точка 8 од Законот за буџетите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 и 180/11) буџетот на единицата на локалната самоуправа претставува годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.
- Во 2013 година и во наредниот период ќе се спроведуваат и интензивираат **реформите на буџетскиот процес** изразени преку зголемување на *фискална одговорност, отчетност и транспарентност, подобрување на буџетското планирање и извршување*, преку дефинирани програми и потранспарентно планирање и искористување на капиталните расходи.

Буџетот на единиците на локалната самоуправа содржи: општ, посебен и развоен дел.

**Општ
дел**

Ги содржи **вкупните приходи** и другите приливи и **вкупните расходи** и другите одливи на буџетот за фискалната година, како и **глобалните проекции** на приходите, приливите, расходите и одливите за наредните две години, (вклучувајќи го и планираниот дефицит).

**Посебен
дел**

Содржи **план на одобрените средства по програми, потпрограми и ставки** за фискалната година.

**Развоен
дел**

Ги содржи плановите на програмите за развој прикажани по **развојни проекти**. Во развојниот дел на буџетот се прикажуваат среднорочни планови за програмите за развој наменети за развојни инвестиции одобрени од Советот на општината.

ОПШТ ДЕЛ

- Членот 1 од Буџетот на општината за 2013 година треба да биде изработен според **GFS (Governmental Financial Statistics)** методологијата, која методолошки се разликува од начинот на прикажување на планирани приходи и расходи искажани во Билансот на приходи и Билансот на расходи на општината за 2013 година, кои се во буџетска рамнотежа.
- Имено, согласно оваа методологија **планираните приходи и расходи се прикажуваат со цел утврдување на дефицитот како нивна разлика и утврдување на приливи за негово финансирање и финансирање на одливите (отплатите).**
- Врз основа на договорите за заем или решенијата за емитирање на хартии од вредност во Општиот дел на буџетот за 2013 година, потребно е да се прикажат средствата со кои ќе се врши финансирање на повисоки расходи, односно дефицитот кој што се планира за соодветната фискална година.

- Дефицитот претставува разлика меѓу планираните приходи и расходи и тој се финансира од приливи кои истовремено служат и за отплата на главнина.

Збирот на вкупните приливи и приходи мора да биде еднаков на вкупните расходи и одливи, со што се воспоставува **буџетската рамнотежа**.

- Во случај кога не се планира прилив по основ на задолжување и одлив по основ на отплата на главнина во Предлог Буџетот на општината, расходите се планираат на ниво на планираните приходи и општината не прикажува дефицит.
- При подготвување на Предлог Буџетот на општината кога не се планира прилив по основ на задолжување, а согласно динамиката на отплата на земени заеми во претходни години, се планира само одлив во висина колку изнесува отплатата на главнина, на ставката за отплата и во Предлог Буџетот на општината отплатата на главнина се сервисира од редовните приходи, односно од депозитот.

Планираните средства треба да се прикажат во полн износ што завршува на три нули.

ПОСЕБЕН ДЕЛ

- Во посебниот дел на буџетот се планираат одобрените средства по програми, потпрограми и ставки за фискалната година со прикажување на расходите, согласно економската и функционална класификација.
- Планираните расходи во Буџетот на општината за 2013 година не смеат да ги надминат планираните приходи и приливи за фискалната година, односно обезбедените средства од сопствените приходи и други приливи со кои се финансираат повисоките расходи (домашно задолжување и задолжување во странство).
- Расходите кои се финансираат од наменските и блок дотации и приходите од самофинансирачки активности, потребно е да се усогласат со потребите и барањата на локалните јавни установи.
- При процесот на подготовка на Буџетот на општината за 2013 година потребно е да се почитува принципот на буџетска дисциплина и рационално и наменско трошење, со намалување на непродуктивните трошоци и обезбедување на поголем простор за развојни инвестиции и кофинансирање на проекти финансирани од европските фондови.

ПЛАН НА ПРОГРАМИ ЗА РАЗВОЈ

- Планот на програмите за развој претставува среднорочен приказ на програми кои се наменети за развојни инвестиции и истиот ги содржи среднорочните проекции на одобрени средства во општината, по одделни буџетски програми и потпрограми, односно за години во кои ќе се реализираат и изворите на нивно финансирање.
- Одобрениот план на програмите за развој е составен дел на Предлог-Буџетот на општината. Преку развојните потпрограми се прикажуваат средствата за повеќегодишни проекти, кои се наменети за развој на нови технологии, подобрување на инфраструктурата, телекомуникационите системи, изградба и реновирање на згради, патишта, набавка на софтверски решенија и сл, а кои во ознаката на програмите и потпрограмите имаат ознаки со букви.

ПРОЦЕС НА БУЏЕТИРАЊЕ

Со цел да се подготви ефективен Буџет на општината за 2013 година, потребно е да се испланира буџетскиот процес, односно да се опфатат следниве фази:

1

- Поставување на стратешките цели на општината за 2013, 2014 и 2015 година, соодržани во програмите за развој, со кои ќе се обезбеди ефикасно извршување на надлежностите и исполнување на потребите на граѓаните

2

- Анализа и проценка на приходите и расходите и подготовка на Предлог Буџет на општината за 2013 година и Предлог Одлука за извршување на буџетот на општината за 2013 година

3

- Јавна расправа и усвојување на Буџетот на општината за 2013 година и Одлуката за извршување на буџетот на општината за 2013 година од страна на Советот на општината, најдоцна до 31. декември

❖ ПРИХОДИ

- При утврдување на приходите општината врши проценка на сопствените финансиски ресурси и согласно законската регулатива која се базира врз реализираните и ревидирани приходи во тековната 2012 година.

Вкупниот износ на сопствените приходи, заедно со приходите од персоналниот данок на доход, приходите од данокот на додадена вредност-дотација од ДДВ, наменските, блок и капиталните дотации, обезбедените приходи од донации, како и други обезбедени трансфери, ги формираат вкупните приходи на општината, а со тоа и максималниот износ на општинските расходи во фискалната година

- Приходите од самофинансирачки активности на општинските јавни установи потребно е да се планираат во согласност со динамиката која се планира и очекува од страна на јавните установи, кои наплатуваат за услугите кои ги извршуваат.

- За да може општинскиот буџет да обезбеди покривање на планираните расходи за остварување на целите и приоритетите поставени од страна на Советот на општината, важно е да од страна на општинската администрација задолжена за утврдување и наплата на сопствените приходи на општината се изготват реални проценки на приходите на општината.
- Посебно е важно да се продолжи со ажурирање на регистарот на имот во општината, како и да се изврши точна евиденција на одделените видови на даноците на недвижен имот, согласно економската класификација (данок на имот од физички и правни лица).
- Исто така, преку редовното следење на наплатата на даноците, таксите и надоместоците, потребно е во текот на буџетската година да се обезбеди соодветна динамика на следење на извршувањето на планираните приходи, преку даночните и финансиски одделенија на општината.

❖ ДОТАЦИИ

- Дотациите од Буџетот на Република Македонија и од Буџетите на фондовите се дополнителни приходи во Буџетот на општината, кои служат за финансирање на надлежностите во образованието, социјалната и детска заштита и културата, определени со закон.
- Министерството за образование и наука, Министерство за култура, Министерство за труд и социјална политика и Министерството за внатрешни работи, максималните утврдени износи на расходи за наменски и блок дотации ги распределуваат согласно законски утврдените критериуми, со уредбите за соодветната пренесена надлежност.

- Општините кои ги финансираат надлежностите со *блок дотации*, при подготовката на буџетот на општината за 2013 година ги планираат средствата за плати, наемнини и надоместоци, редовното работење и одржување на објектите кои се пренесени на општината, заедно со други административни надлежности.
- При планирањето на приходите кои имаат карактер на *капитална дотација* потребно е да се изврши сопствена проценка според доставените постојни проекти кои е потребно да продолжат и завршат и/или идни проекти кои се планираат.

ФИНАНСИСКО ИЗВЕСТУВАЊЕ

- Покрај законските и подзаконските акти што се пропишани во Република Македонија за водењето на сметководството за буџетите и буџетските корисници и за известувањето, во текот на 2005 година е објавен Правилникот за примена на Меѓународните сметководствени стандарди за јавниот сектор на готовинска основа, односно првиот објавен стандард според кој:

Финансиското известување според сметководство на готовинска основа е составено од два дела, и тоа:

- барања и
- дополнителни прикажувања што се препорачуваат.

Стандардот е резултат на потпишаниот меморандум меѓу Министерството за финансии и Меѓународната федерација на сметководители од САД.

Со примената на овој стандард се очекува да се зголемат:

- **Сеопфатноста и транспарентноста** на финансиското известување за паричните приливи и паричните одливи и за паричните салда на корисникот.
- **Споредливоста** со финансиските извештаи од претходните периоди и со други субјекти кои, исто така, го применуваат сметководството на готовинска основа.

Според овој стандард поимот готовинска основа подразбира признавање на трансакциите и настаните исклучиво кога паричните средства се примени или се исплатени од субјектот, така што финансиските извештаи обезбедуваат информации за изворите на пари, за целите за кои парите се употребени и за салдото на парите на датумот на известувањето.

ГОДИШНА – ЗАВРШНА СМЕТКА НА БУЏЕТОТ

- Секое ниво на власт (локално, државно итн.) издава соодветни **буџетски извештаи**, за да ги информира корисниците на информациите од извештаите за **нивото на остварување на приходите во буџетот, начинот на користење на средствата** и за **остварување на поставените цели**, односно за прикажување на начинот на користење на средствата, споредени со планираното/одобреното ниво со Буџетот на општината.
- Подготвувањето на завршната сметка/финансиските извештаи има цел да се обезбедат корисни информации на надлежните тела и поединци (донесувачи на одлуки) и да се демонстрира **отчетност** на општината за ресурсите/средствата што и се доверени. Финансиските извештаи не само што обезбедуваат информации за тоа дали средствата се добиени во износ на планираното и дали се користени во **рамките/критериумите** што се поставени од советот на општината, туку тие, исто така, имаат предвидувачка улога, бидејќи даваат корисни информации за предвидувањата/планирањето на буџетот во наредниот период.

- Годишната сметка треба да ги содржи сите елементи што ги содржи буџетот на општината, во вид на искажани *планирани и остварени приходи и расходи* за сите буџетски корисници.
- Одговорен за доставување на годишната/завршната сметка до претставниците на советот е градоначалникот на единицата на локалната самоуправа. Но како и да е, годишната/завршната сметка, односно финансиските извештаи на општината, мора да задоволат одредени квалитативни карактеристики, а пред сè:

финансиските извештаи да се разбирливи,

информациите што ги даваат финансиските извештаи да се релевантни

извештаите да обезбедат сигурност

извештаите да обезбедат споредливост на информациите

- Изготвувањето на завршната сметка се заснова врз имплементација на законската регулатива и сметководствените принципи и начела, пропишани со законите, и тоа:
 - Сметководствената евиденција да се води *точно, ажурно, навремено*, врз основа на законски пропишаните деловни книги: (дневник, главна книга) и задолжителните помошни книги (книга за влезни документи, книга за излезни документи, книга за набавки, книга за постојани средства, книга за капиталниот имот, книга на јавниот долг, книга на побарувања и обврски, книга на благајна, книга на изводи на сметката).
 - Пресметката на амортизација на постојаните средства да се врши согласно со *Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници* и со годишните стапки.

- *Усогласување* на сметководствената состојба со фактичката состојба (утврдена со пописот) да се врши врз основа на *одлуките од органот на управување*.
- Признавање на приходите и другите приливи, расходите и другите одливи, да се врши според *сметководственото начело на парични искажување во моментот на приливите, односно одливите* на паричните средства.
- *Усогласување на паричните средства со вишокот на приходите* над расходите да се врши на 31 декември.
- Да постои *согласување на постојаните средства со изворите* на средствата.
- Да постои *согласување на резервите на материјалите, резервните делови и ситниот инвентар со нивните извори*.
- Средствата да се користат *наменски и во износи утврдени со буџетот*, без преземање обврски над лимитот на одобрени средства со буџетот, согласно со Законот за буџетите и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа;

- Начинот на водење на сметководството е регулирано во Законот за сметко-водство за буџетите и буџетските корисници, според кој буџетите и буџетските корисници се должни да водат сметководство и да составуваат финансиски извештаи согласно со наведениот Закон и со Меѓународните сметководствени стандарди за јавен сектор.
- Советот на единицата на локалната самоуправа, исто така, доставува и **годишен извештај**.

Годишниот извештај е составен од:

- годишната/завршната сметка на буџетот,
- извештајот за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средства и нивната вредност,
- извештајот за реализација на инвестиционите програми, наменските и капиталните дотации и блок-дотациите, како и дотациите за делегирана надлежност и
- извештај од одговорниот сметководител.

- Во практиката честопати се поставува прашањето *кој е тој стандарден формат за годишниот извештај на општината* и кој е временскиот рок на усвојување.
- Имајќи предвид дека не постои стандарден образец, ниту може да постои, поради различните состојби од општина до општина и различните барања, потребно е секоја општина да развие своја политика за тоа на кој начин ќе ги подготвува и ќе ги презентира потребните елементи на годишниот извештај.
- Исто така, од аспект на заштеда на средства, време и заради зголемување на транспарентноста и ефикасноста во работењето, препорачливо е усвојувањето на годишниот извештај да се одвива по можност на седницата на која се разгледува и се усвојува годишната/завршната сметка на буџетот на општината.

БУЏЕТСКА КОНТРОЛА

- Различни државни органи го одобруваат и реализираат буџетот од една страна, а од друга страна пак во самото извршување на буџетот не учествува едно лице, туку многу повеќе.
- Сето тоа дава можност за противречни движења во текот на извршувањето на буџетот, кои се појавуваат во облик на *промена на намената на средствата, нерационална употреба, лошо управување и сл.*
- За ваквите можности да се елиминираат, односно да се сведат на минимум и за да се обезбеди правилно извршување на буџетот, се спроведува **контрола на извршувањето на буџетот.**

- Целта на буџетската контрола е да бара извршување на буџетот на начин којшто бил одобрен од Собранието на Македонија. Тоа значи дека **основни задачи на контролата се:**
 - наплатата на буџетските приходи и извршувањето на буџетските расходи да се во согласност со важечките законски прописи;
 - извршувањето на буџетот да одговори на барањата на здравата финансиска политика.

Обемот на буџетската контрола е голем и сложен, што наметнува потреба таа да биде добро осмислена и правилно организациски поставена.

- Буџетската контрола се извршува како:
 - **превентивна контрола** – контрола која што треба да ја извршуваат сите корисници и единки корисници на буџетот во текот на целата фискална година, и
 - **posteriori контрола** – контрола (ревизија) која ја врши Државниот завод за ревизија, накнадно и независно, по завршувањето на извршувањето на буџетот, како и контрола којашто ја вршат внатрешните единици за внатрешната ревизија, во рамките на самите корисници и единки корисници на буџетот.
- Меѓутоа, во контролата на извршувањето на буџетот неминовна е и индиректната улога на граѓаните, на даночните обврзници. За и тие да учествуваат во процесот на буџетската контрола, мора да бидат информирани како средствата од буџетот се трошат.