





## Содржина

<b>Предговор</b> .....	3
<b>Вовед</b> .....	9
<b>Поглавје 1 Неколку основни концепти и прашања во буџетирањето</b> .....	11
Што е буџет? .....	11
Цели на буџетирањето .....	16
Поглед кон среднорочна перспектива .....	20
Буџетски стратегии и стратегии за намалување на сиромаштијата .....	22
<b>Поглавје 2 Буџетскиот процес</b> .....	26
Учесници во буџетскиот процес .....	26
Фази на буџетскиот процес .....	31
<b>Поглавје 3 Буџетот како алатка за одговорност</b> .....	38
Влијанието на законодавните тела врз буџетската политика .....	38
Ex ante инспекција: одобрување на буџетот .....	43
Ex post инспекција: разгледување на ревизорски наоди .....	50
Контролиран надзор .....	55
<b>Поглавје 4 Родова перспектива на буџетот</b> .....	57
Дефиниција на концептите .....	57
Зошто е потребна родова перспектива?.....	57
Што е родова перспектива? .....	60
Како да се врши родова анализа на буџетите?.....	63
Иницијативи за родово буџетирање .....	71
Предизвици и ограничувачки фактори при родово планирање на буџетот.....	72
<b>Поглавје 5 Јакнење на учеството на законодавството</b> .....	76
Преглед на законодавните овластувања .....	77
Овозможување на придонес на законодавството при формулација на среднорочната буџетската политика .....	77
Воспоставување капацитети за независно буџетско истражување .....	78
Подобрување на капацитетите на парламентарците .....	80
Проширување на пристапот до информации.....	81
Проширување на улогата на комитетите .....	82
Преиспитување на изборот на времето на буџетскиот процес .....	83
Институционализирање на родова перспектива во буџетот .....	84

<b>Буџетска терминологија</b> .....	86
<b>Најдете библиографија</b> .....	93
<b>Корисни Интернет страни</b> .....	99

## **Табели, Прикази и Прилози**

<b>Табела 1:</b> Дали законодавството од општа гледна точка го одобрува буџетот онака како што е претставен од владата?.....	39
<b>Табела 2:</b> Законодавната моќ да изврши измени во буџетот .....	43
<b>Табела 3:</b> Избрани резултати од анкетата на Комитетите за јавни сметки .....	52
<b>Табела 4:</b> Дневен просек на минути потрошени на активности од страна на австралиските жени и мажи во 1992 година.....	59
<b>Табела 5</b> Неколку можности за воспоставување на буџетски истражувачки капацитети .....	76
<b>Приказ 1:</b> Сектори во економијата .....	56
<b>Прилог 1:</b> Почетоците на фискалната година .....	11
<b>Прилог 2:</b> Начела на доброто планирање на буџетот .....	14
<b>Прилог 3:</b> Кодекс на позитивни практики на фискална транспарентност на ММФ.....	15
<b>Прилог 4:</b> Заеднички проблеми при планирање на буџетот .....	16
<b>Прилог 5:</b> Планирање на буџетот по учинок .....	18
<b>Прилог 6:</b> Фискална децентрализација .....	19
<b>Прилог 7:</b> Кој има полза од среднорочните буџетски рамки? .....	21
<b>Прилог 8:</b> Можности за спроведување на рамката за среднорочна расходи .....	22
<b>Прилог 9:</b> Родова димензија на сиромаштијата .....	24
<b>Прилог 10:</b> Динамика на политичките партии која влијане на буџетската улога на законодавните тела .....	27
<b>Прилог 11:</b> Видови врховни ревизорски институции .....	27
<b>Прилог 12:</b> Иницијатива за буџет на жените во Јужна Африка.....	29
<b>Прилог 13:</b> Граѓанското општество се справува со корупцијата во Мексико .....	30
<b>Прилог 14:</b> Вклученост на парламентот во раководењето со кредити .....	31
<b>Прилог 15:</b> Транспарентност во текот на фазата на подготовка на нацрт-буџет во Финска.....	32
<b>Прилог 16:</b> Што се случува ако буџетот не е навремено одобрен? .....	33
<b>Прилог 17:</b> Парламентот на Замбија се справува со проблеми на готовинскиот системот на готовински буџет .....	35
<b>Прилог 18:</b> Извршна флексибилност во текот на спроведување на буџетот во Нов Зеланд.....	36
<b>Прилог 19:</b> Видови на ревизија .....	37
<b>Прилог 20:</b> Типологија на влијанието на законодавните тела врз буџетската политика....	38
<b>Прилог 21:</b> Конвенција за доверба .....	39
<b>Прилог 22:</b> Постапување прашања во врска со буџетот во Парламентот на Нов Зеланд .....	41
<b>Прилог 23:</b> Дефиниција и механизми на одговорност .....	42

Прилог 24: Преиспитување на улогата на бразилскиот Конгрес во буџетскиот процес	45
Прилог 25: Буџетски овластувања на Долниот Дом	46
Прилог 26: Жени во финансиски одбори	47
Прилог 27: Дали законодавните комитети треба да бидат отворени за медиумите и јавноста?	47
Прилог 28: Декларација од Лима за Насоки при ревизорски правила	49
Прилог 29: Разгледување на ревизорските наоди од германскиот парламент	51
Прилог 30: Парламентарна инспекција на ревизорските наоди во Одборите за јавни сметки	52
Прилог 31: Следење на одговорноста во Јавниот сектор во Јужна Африка	54
Прилог 32: Конкретна улога на опозицијата	55
Прилог 33: Невидливата работа на жените придонесува во глобалниот резултат	58
Прилог 34: Буџетите како средства за исполнување на националните и меѓународните обврски кон жените	59
Прилог 35: Рамка за мерење на родовата рамноправност	61
Прилог 36: Рамката Род и развој (GAD)	60
Прилог 37: Јакнење на управувањето преку родово-сензитивен буџет	62
Прилог 38: Рамка за родова анализа на трошоци	63
Прилог 39: Воведување на родот како фактор во државниот буџет на Шри Ланка	64
Прилог 40: Буџетска политика за Род и развој (РиР) во Филипините	65
Прилог 41: Алатки за воведување на родова анализа во буџетскиот процес на Обединетото Кралство	66
Прилог 42: Родовото влијание на даноците и бенефициите во Обединетото Кралство	69
Прилог 43: Преиспитување на овластувањата за буџетски измени во Франција	75
Прилог 44: Буџетскиот акт на Уганда од 2001 и родово-сензитивното буџетирање	76
Прилог 45: Критичната улога на парламентарниот персонал	77
Прилог 47: Работата на Интерпарламентарната унија при промовирање на улогата на парламентот во буџетскиот процес	77
Прилог 47: Какви видови буџетска документација треба да бидат ставена на располагање?	80
Прилог 48: Новиот парламентарен буџетски процес во Шведска	81
Прилог 49: Институционализирање на родова перспектива во буџетот на парламентот во Уганда	82
Прилог 50: Неколку можни методи за јакнење на буџетската улога на законодавството	83



## Вовед

Буџетот влијание врз сите нас. Бизнисите ја анализираат буџетската политика, со цел да донесат инвестициски одлуки кои ќе имаат влијание врз растежот и вработувањето. Како граѓани, ние зависиме од државата, која треба да ни ги обезбеди клучните услуги и инфраструктура. Дали ќе се градат нови патишта, дали ќе имаат училишта нашите деца и дали ќе можат болниците соодветно да ги задоволат здравствените потреби на населението, во голема мера зависи од начинот на којшто владата ги собира приходите и ги распределува средствата за да ги задоволи различните потреби кои си конкурираат едни на други, а често и си противречат.

Буџетот е најважната алатка на економската политика на една влада, кој обезбедува детална изјава за приоритетите на една нација. Имајќи ја улогата на институции - претставници на луѓето, националните законодавни тела ја имаат обврската да се погрижат буџетот да одговара оптимално на потребите на нацијата, соодветно на расположливите ресурси. Ефективното законодавно учество во буџетскиот процес воспоставува контрола и рамнотежа кои се од суштинско значење за транспарентна и одговорна влада и осигурување на делотворно извршување на јавните услуги

**Имајќи ја улогата на институции - претставници на луѓето, националните законодавни тела ја имаат обврската да се погрижат буџетот да одговара оптимално на потребите на нацијата, соодветно на расположливите ресурси**

Значаен составен дел на прегледот на легислативата е да се осигури дека буџетот непристрасно се посветува на потребите на жените и мажите, и дека ги поддржува посебно ранливите групи, вклучувајќи ги тука сиромашните девојки и момчиња, луѓето со инвалидитет, малцинствата и старите лица. Законодавното тело ги ратификува меѓународните конвенции кои се однесуваат на човековите права. Овие конвенции ја преставуваат обврзаноста на државата да преземе мерки на национално ниво.

Владите се големи и сложени институции, а тоа се отсликува и во нивните буџети. Мерено од гледна точка на приходите и од бројот на вработени, некои од владите се наоѓаат меѓу најголемите организации во светот. Буџетските документи може да се состојат од илјадници страници, форматот на буџетот не е секогаш лесно разбирлив, а опсежната анализа би одзела значително време. Поради овие причини, буџетскиот надзор може да биде застрашувачки предизвик, со кој се сретнуваат законодавните тела кога од нив се бара да ги земат предвид предлозите на владата за годишниот приход и расход.

Долгорочно, влијанието на националните законодавни тела врз буџетската политика опаѓа во многу индустриски земји. Неколку настани можат да помогнат при објаснувањето на ова движење. Појавата на дисциплинирани политички партии во 19 век, која ја стави под контрола независноста на легислативата. Во многу случаи и децентрализацијата на трошењето, а во помала мера приходите, на регионално или локално владино ниво, имаат одземено дел од сеопфатната контрола на јавните фондови преку националните законодавни тела. Освен тоа, ширењето на трошење на социјална помош во 20 век имаат однапред доделени големи делови од буџетот и на тој начин ја намалуваат флексибилноста да се прераспредели трошењето од една година на друга. Со текот на времето извршните буџетски предлози постепено станаа

стандардот според кој се мереа легислативните акции. Сега пак, се чини дека многу од законодавните тела ја преиспитуваат својата улога во буџетскиот процес и повторно се наметнуваат како поактивни актери. Две од причините за ова се ширењето на демократијата и бранот на уставни реформи кои го отворија патот за зголемено учество на законодавните тела и граѓанското општество. Згора на тоа, во многу од посиромашните нации во светот, поголемо внимание се посветува на улогата на буџетот во намалувањето и искоренувањето на сиромаштијата, а законодавните тела повторно се здобиваат со глас при дебатите за развој.

На виделина се појавуваат нови партнерства кои можат да помогнат во проширување на учеството во буџетското планирање и да го потпомогнат постигнувањето консензус за некои од тешките избори и размени кои мора да бидат направени при овој процес. Во многу делови од светот организациите на жени вршат анализа на буџетите, барајќи ги разновидните можни влијанија кои буџетот може да ги има врз жените и мажите кои доаѓаат од различни општествени и економски категории. Овие организации имаат формирано партнерства со законодавните тела, со цел владите да бидат одговорни при нивната обврзаност за одржување на родова рамноправност.

Целта на овој прирачник е да придонесе кон поддршката на парламентарците во нивното ефективно учество во буџетскиот процес. Со ова се прави обид да се потврди мноштвото од национални пристапи и искуства. Општиот текст во секое поглавје е дополнет со анализа на случаи за да се илустрираат специфичните проблеми. Се обидовме да бидеме што е можно поразновидни при нашиот избор на примерите. Како надополнување, додатокот содржи краток толковен речник на стручни изрази од областа на буџетот, препораки за дополнителни материјали за читање како и листа од корисни Интернет страни



## Поглавје 1 Неколку основни концепти и прашања од областа на буџетирањето

Буџетите се можеби најважните документи кои ги создава една влада.. Со оглед на големината на државните буџети, тие се моќни економски средства со кои се влијае врз економскиот и врз социјалниот развој. Исто така, во голема мера со буџетите се одредува дали имаат подеднаков пристап до услугите различните групи од населението, како што се жените и мажите.. Со распределбата на средствата, плановите за трошење ги разоткриваат конкретните приоритети на владата и ги поставуваат темелите за здраво оперативно менаџирање на ниво на оддели и министерства. Првото поглавје преставува краток вовед во јазикот кој се користи во планирањето на буџетот како и неколкуте клучни прашања и концепти кои ги повлекува буџетирањето.. Низ целото ова поглавје се дадени примери за последиците кои буџетирањето ги остава врз родовите прашања

**„Буџетирањето преставува процес на претворање на финансиските средства во функција на човечките потреби**  
“Арон Вилдавски

### Што е буџет?

Зборот буџет се појавил првпат во употреба на почетокот на 19 век, а неговата законска дефиниција може да се пронајде во еден француски закон од 1862 година. Општо кажано, буџетот ги содржи финансиските планови на владата за претстојниот периодот. Се подготвува на редовни интервали од страна на извршниот орган и се поднесува до законодавното тело за одобрување, вообичаено на годишна основа. Помалку вообичаени се буџетите кои покриваат период од две години одеднаш. Буџетот е тука за да ѝ служи на макроекономската стабилизација, на прераспределбата на приходот и алокацијата на финансиските ресурси до различните владини функции.

### Прилог 1: Почетоците на фискалната година

Во раните почетоци на буџетирањето постоела јасна поврзаност со циклусот на жетвата. Плановите за наредната година можеле да се прават единствено откако ќе била собрана жетвата. Многу од земјите во развој ја задржале оваа врска, држејќи се до разделената буџетска година. Во Индија проценка за приходот за следната година може да се направи единствено по сезоната на монсоните во мај, јуни и јули. Сепак, земјоделството не е единствениот извор на приход кој треба да се земе предвид во Третиот Свет. Папуа Нова Гвинеја ја промени својата буџетска година за да се поклопува со буџетските години на земјите – донатори, бидејќи нивните придонеси биле до таа мера пресудни во економското планирање на владата. Во други делови од Азија владите се двоумат меѓу лунарните и соларните календари. Низ годините се појави тенденција календарската година да се користи како најсоодветна основа за буџетирање. Додека Обединетото Кралство цврсто се држи до буџетската година која почнува во април, Шведска се откажа од разделената буџетска година за да го усвои моделот на календарска година во 1995 година. Во долгата расправа, која претходеше на оваа одлука, се тврдеше дека хармонизацијата и по нагорна линија (кон ЕУ) и по надолна линија (кон приватните претпријатија, заедници и региони кои долго време го користеле буџетирањето според календарската година) би вродила со поголема транспарентност и би ја потпомогнала координацијата меѓу различните нивоа.

Извор: Тарскис (Tarschys) (2002: 79-80)

Буџетот има два главни составни делови, приходи и расходи. Изворите на приход значително варираат од држава до држава. Вообичаено тука се вклучени директните даноци, како што се оние за личен доход и доход на претпријатијата, и индиректните даноци, како што е данокот на промет. Останатите извори на приход би можеле да се состојат од такси за одредени услуги, помош од странство и приходи од трговски активности.

При разгледување на можностите кои владата ги има со данокот, мора да ги измери предностите и неповолностите, вклучувајќи ги можните влијанија врз различните групи жени и мажи.

На пример, зголемувањето на степенот на потпирање врз данок на промет резултира со порегресивно оданочување. Ова значи дека едно сиромашно лице ќе плаќа подеднаков данок како и едно богато лице кога ќе купува некое парче облека или храна, бидејќи не ги зема предвид разликите во даноците. Таквите даноци имаат родови импликации, посебно ако се применуваат за најосновната стока за широка потрошувачка која ја купуваат сиромашните лица, а делумно и жените бидејќи тие се оние кои често се одговорни за купување прехранбени производи за домаќинството.

Од друга страна пак, даноците на приход се прогресивни кога се применуваат повисоки стапки за лица кои имаат повисоко ниво на приход. Меѓутоа, доколку официјалната економија е мала, прекумерното оданочување на неколку лица со големи приходи може да ги намали инвестициите, кое пак, го попречува растежот и создавањето на работни места. Со текот на времето, ова би можело да ја разјаде даночната основа и да ја намалува способноста на владата за собирање на приходите. Политиката на оданочување може да има непосредно влијание врз односите меѓу родовите, посебно во рамките на парадигмата дека мажот е оној кој носи леб на масата, со што домаќинствата кои се водени од жени се ставени во подредена положба. На сличен начин даноците на приход влијаат врз учеството на женската работна сила, посебно ако се земат предвид одговорностите на жената во рамките на домаќинството. На пример, иако многу од вработените жени трошат дел од својот приход на детски градинки, овие трошоци може и да не одбиваат од данокот кој подлежи на оданочување. Собирањето на соодветна сума на приходи, а притоа зачувувајќи го капиталот и стимулирајќи го економскиот развој, може да биде многу проблематично одржување рамнотежа

**Собирањето на соодветна сума на приходи, а притоа зачувувајќи го капиталот и стимулирајќи го економскиот развој, може да биде многу проблематично одржување рамнотежа**

Доколку буџетот се погледне од гледна точка на расходи, владата доделува средства за разновидни функции како што се здравството, образованието, земјоделството, правосудството, одбраната итн. Делот од вкупните расходи, кој се доделува за секој од секторите, е клучен показател за приоритетите при трошењето за дадената година како и за измените на приоритетите во текот на одреден временски интервал.

Кажано со економска терминологија, може да се направи разграничување меѓу тековните расходи и инвестициските трошоци. Тековните расходи се на стоки и на услуги кои се конзумираат непосредно, на пример платите на државните службеници или пак, набавката на образовни материјали за училиштата. Инвестициските трошоци се состојат од парите

потрошени на набавка на стоки кои може да се користат за производство на други стоки, на пример машини или инфраструктура. Рамнотежата меѓу тековното и инвестициско трошење е многу важна. Кога една болница е изградена и опремена за да и служи на заедницата (инвестициски трошок), тогаш владата мора да се осигури дека настрана има оставено средства, со кои болницата ќе функционира секојдневно, кое пак, изискува буџетирање за плати, за лекови и слично (тековни расходи)

Кога средствата кои ги троши владата се поголеми од расположливите приходи, тогаш може или да собере даноци или пак во буџетот да предвиди дефицит и да го покрие дефицитот со позајмени пари. Постои широка палета на алтернативни дефицитарни мерки, но големината на конвенционалниот дефицит најчесто се наведува како централен показател на фискалната стабилност. Овој дефицит се мери како пречекорување на вкупните владини расходи наспроти вкупните приходи. Не постои апсолутна цифра која може да биде показател за тоа дали дефицитот е преголем – ова зависи од големината на економијата. Поради оваа причина, дефицитот на коефициент Бруто домашниот производ (БДП) се користи за да се покаже делот од државниот приход кој ќе биде користен за да се финансира дефицитот. Иако соодветната големина на дефицитот зависи од мноштво фактори кои ја одредуваат одржливоста за секој случај одделно, постои еден груб и приближен, но сепак широко прифатен репер кој е наведен во Договорот на Европската Унија од Мастрихт со цифра од три до пет проценти од БДП. Сепак, некои одат и подалеку со тоа што изискуваат избалансирани буџети каде приходите се еднакви на расходите

**Конвенционалниот дефицит, мерен како пречекорување на вкупните владини расходи во споредба со вкупните приходи, е широко сметан како централен показател на фискалната стабилност.**

Измените во дефицитот не мора да бидат резултат на промената во фискалната политика, но може исто така да биде и одраз на деловниот циклус. Сепак, дефицитите кои постојано растат може да зададат причини за загриженост:

Како прво, владините позајмувања можат да предизвикаат нагорен притисок на каматните стапки, со цел да ги истиснат инвестициите од приватниот сектор. Со други зборови, кога владата користи најголем дел од расположливиот капитал на пазарот за позајмување, тогаш приватниот сектор има помали можности за позајмување, преку кое би ги ширеле своите активности. Ова може да го обесхрабри економскиот растеж.

Како второ, дефицитарното трошење е скапо. Бидејќи владата ќе мора да стави настрана дел од средствата за да го сервисира износот на долгот, ќе има помалку пари за извршување на услугите. Намалувањето во програмите за извршување на услуги најчесто има поголемо влијание врз жените отколку врз мажите. На пример, голема е веројатноста една одлука за сервисирање на долг и за намалување на услугите како што се згрижување децата или пак, здравствената заштита, да ги зголеми неплатените работни часови на жените бидејќи во семејството тие се примарните лица кои ги негуваат децата.

Трето, неправедно е доколку прекумерното задолжување ги присилува идните генерации да се жртвуваат за, всушност, тие да ги платат трошоците кои ги уживаме ние денес. Овој проблем понатаму се влошува кога позајмените средства не се инвестираат продуктивно.

Четвртиот проблем во низата, поврзан со дефицитите, е високата инфлација. Некои влади прибегнуваат кон печатење пари, со цел да се остварат обврските за сервисирање на долгот. Сепак, спроведувањето на оваа стратегија е отежнато кога централната банка ужива во својата недопирлива независност од владата, како од законска гледна точка така и во пракса.

Одржувањето на одредено ниво на дефицит не треба да се гледа како цел сама за себе туку повеќе како средство за подобрување на стандардот на живеење на граѓаните. Понекогаш може да се јави размена меѓу од една страна целта за намалување на буџетскиот дефицит и од друга страна постигнувањето на долгорочен рамномерен широк растеж

## Прилог 2: Начела на доброто планирање на буџетот

**Сеопфатност:** Буџетот мора да ги покрива сите фискални операции на владата, вклучувајќи ги сите расходи и приходи, да овозможи целосна дебата при која на располагање ќе бидат ставени сите податоци за размените меѓу опциите на различните политики.

**Предвидливост:** Агенциите потрошувачи треба да бидат сигурни во врска со своите алокации во средниот рок за да можат да планираат однапред. Стабилниот проток на средства овозможува поддршка при планирањето на ниво на оддели како и ефикасно и делотворно спроведување.

**Оспорливост:** Ниту една буџетска ставка не треба да полага право на финансирање по автоматизам. Сите политики, како и придружните финансирања, треба да бидат разгледувани и проценувани на редовна основа, со цел да се обезбеди давање приоритет и оптимална функционалност на агенциите – потрошувачи.

**Транспарентност:** Сите релевантни информации кои се неопходни за да се има правилен буџетски процес на одлучување треба да бидат ставени на располагање во формат кој е достапен, и истото да се изврши навремено и систематски. Буџетските информации треба да бидат точни, веродостојни и сеопфатни.

**Периодичност:** Буџетот треба да покрие еден фиксен период, вообичаено тоа е една година, а постапката за составување на буџетот треба да се води според јасно одреден и конзистентен распоред за кој е постигната согласност и кој е претходно објавен.

Извор: Светска банка (1998).

Едновремено, важно е да се нагласи дека буџетите и макроекономските политики се алатка за постигнување економски и општествени развојни цели. Додека некои претполагаат дека економскиот развој автоматски резултира со општествен и човечки развој, доказите покажуваат дека теоријата, според која, богатењето на богатите ќе има позитивен ефект и на сиромашните слоеви, нема да се случи сè додека политиките не се формулираат така што да се осигури постоењето на намерно подеднакво распределување на добивките од економскиот растеж за сите, посебно за сиромашните мажи и жени, за малцинските групи, за децата и за лицата со инвалидитет.

---

### **Прилог 3: Кодекс на позитивни практики за фискална транспарентност на ММФ**

**Недвосмисленост на улогите и одговорностите:** Владиот сектор треба да биде недвосмислено разграничен од останатата економија, а политиката и менаџерските улоги во рамките на владата треба да бидат добро дефинирани. Треба да постои јасна законска и административна рамка за фискално управување.

**Достапност на информациите за јавноста:** Целосните информации во врска со минатите, тековните и предвидените фискални активности на владата треба да бидат ставени на располагање на јавноста.

**Отворена буџетска подготовка, извршување и поднесување извештаи:** Буџетската документација треба да ги прецизира целите на фискалната политика, макроекономската рамка, основите на буџетската политиката и препознатливи основни фискални ризици. Буџетските процени треба да бидат класификувани и преставени на начин кој ја олеснува анализата на политиката и ја промовира одговорноста. Постапките за извршување и за надгледување на одобрените расходи треба да бидат јасно назначени. Фискалните извештаи треба да бидат навремени, сеопфатни и веродостојни, како и да ги идентификуваат буџетските отстапувања.

**Независно осигурување на интегритетот:** Интегритетот на фискалните информации треба да биде предмет на јавно и независно испитување

Извор: Меѓународен монетарен фонд (1998)

## Цели на буџетирањето

Доколку ресурсите се неограничени, тогаш не би имало никаква потреба од ограничувања, преговарање за размени и правење компромиси – секој би добил сè што би посакал од буџетот. Во реалноста потребите за трошење неизбежно ги надминуваат расположливите средства, принудувајќи ги владите да прават избори во врска со распределбата на оскудните ресурси за да ги исполнат конкурентските потреби во општеството. Буџетирањето не принудува да бидеме свесни за целокупните финансиски ограничувања, ни помага да правиме сериозни размени и да го поддржуваме ефикасното спроведување на политиките.

### Прилог 4: Заеднички проблеми при планирање на буџетот

Заедничките проблеми при планирање на буџетот вклучуваат:

- лошо планирање
- недоволна поврзаност меѓу политиките и буџетот
- слабо управување со готовината
- лоша контрола на расходите
- недисциплинирано извршување кое води до создавање голем јаз меѓу одобрениот буџетот и спроведениот буџет
- несоодветни сметководствени системи; и буџетска документација која е недоволно детална, лошо организирана и неверодостојна.

Кај еден слаб буџетски систем се случуваат чести исправки на плановите за трошење во текот на фискалната година, пракса која се нарекува постојано буџетирање. Од законодавните тела може да се бара одобрување на поголем број на ребаланси или пак буџетски приспособувања. Во овој случај, годишниот буџет го губи својот авторитативен статус како сеопфатен финансиски владин план, а буџетирањето може лесно да стане академска вежба за составување на документ кој ќе има многу мала сличност со буџетската реалност. Неизбежно, ова резултира со лош буџет. Таквите ситуации не принудуваат да го фокусираме вниманието на целите на буџетирањето и на институционалните механизми кои ја обезбедуваат поддршката во достигнувањата на овие цели.

Извор: Врз основа на Светската банка (1998: 4-7).

При идентификувањето на целите на буџетот, владите можат да си постават низа од прашања:

### Колку трошиме?

Вкупниот износ на буџетот треба да биде резултат на категорични и спроведени одлуки, а не исход од еден процес на собирање на мноштво од потрошувачки побарувања, без да се земе предвид дали сето тоа може да се поднесе. При одредување на соодветното ниво на трошење предвид се земаат многу фактори, како што се економскиот развој, расположливите приходи, пристапноста до надворешни средства и прифатливото ниво на дефицитот. Во тој случај, фискалната дисциплина се однесува на пристапноста на вкупното трошење од среднорочното до долгорочното буџетирање. Исто така, важно е да се процени влијанието на економските и фискалните политики врз родовата компонента.

На пример, стратегиите за намалување на дефицитот можат да имаат несразмерни ефекти врз сиромашните жени доколку воведувањето такси за корисниците на здравствени услуги и корисници на вода го премести товарот за обезбедување услуги од јавниот сектор на жените во приватните домаќинства. Од еден силен државен трезор или од министерство за финансии се бара да врши проверка дека потрошувачките оддели не извршуваат претерани побарувања од буџетот во текот на фазата на изработка на предлог, и дека тие се држат до своите буџети во текот на спроведувањето. Способноста прецизно да се прогнозираат нивоата на приходи и расходи е од суштинско значење. Слабата способност за прогнозирање често доведува до нереално буџетирање – преценување на приходите и потценување на расходите за следните години. Кога ќе се судрат со реалноста, фискалната дисциплина станува или тешко одржлива, или пак невозможна за одржување.

### **На што се трошат ресурсите?**

Бидејќи ресурсите се ограничени, буџетската постапка нè принудува да ги земеме предвид различните приоритети на политиките и нивните конкурентски побарувања од буџетот, и да се преговара размена меѓу нив. Предизвикот, кој го носи алокативната ефикасност, е да се усогласат ресурсите со приоритетите на политиката во рамките на вкупните потрошувачки ограничувања. Буџетите и политиките може да претполагаат дека сите луѓе се еднакви и ги имаат истите потреби и интереси. Сепак, реалноста е таа дека политиките и буџетите имаат различни исходи за различни категории луѓе. Одлуките за тоа на кој начин се поделени ресурсите меѓу различните функции, ќе имаат различно влијание врз жени и мажи, девојки и момчиња од различни економски средини. Еден родово - сензитивен буџет ги распределува средствата така што подеднакво да имаат полза мажи и жени, девојки и момчиња од различни социоекономски средини. За политиките да се согласуваат со буџетот, основата на политиките од буџетот мора да биде јасно одредена, а потоа редовно преиспитувана. Давањето приоритет се поткопува доколку потрошувачките оддели мора да бидат санирани бидејќи потрошиле повеќе од предвиденото – лошото извршување на буџетот може да воведо значителни *ad hoc* реструктурирања, кои ги искривуваат приоритетите. Таквите искривувања често ги одземаат ресурсите од најсиромашните и најранливите групи за да ги опслужат интересите на бирократијата, или пак на силните засегнати групи.

### **Колку добро трошиме?**

Целите на оперативната делотворност е да се управува со средствата делотворно, со цел да се постигнат максимални резултати. Потрошувачките оддели треба да се стремат кон елиминирање на исцрпувањето и да произведуваат добра или услуги по цена која ги постигнува тековните делотворни добивки. Законодавните тела сè повеќе предвид го земаат не само распределувањето на парите туку и она што се исполнува со тие пари. Поголема е веројатноста од прекумерните административни трошоци и трошоците за вработени повеќе полза да имаат мажите отколку жените, бидејќи во многу од јавните служби мажите се помногубројни од жените, особено на повисоките нивоа, каде се донесуваат одлуки кои се повеќе платени. Постои склоност да жените бидат сконцентрирани на пониските нивоа, а во некои земји, да заработуваат помалку од нивните машки колеги на слични работни мес. Претераните бирократски трошења пренасочуваат ограничени ресурси од најсиромашните и останатите ранливи групи. За да се олесни законодавната ревизија на перформансите на одделите, форматот на буџетот мора да го надмине традиционалниот фокус на трошоците и на вложувањето на средства. Она што е потребно, исто така, се информациите за стратешките цели, цели



на учинок (количината на добра и услуги кои треба да бидат остварени) и исходите (ефектите или влијанијата кои спроведените активностите ги имаат врз заедницата). Ефективното критичко разгледување и одговорноста за резултатите може во потрошувачките оддели да предизвика промена од менталитет на сервилност во менталитет каде ќе се постигнуваат резултати. Договорите за работа на државните службеници на високи нивоа, според кои платата ќе зависи од нивните резултатите, е еден од институционалните механизми кои обезбедуваат дополнителен поттик. Во исто време, земјите погрешно се советуваат да се обидат да прескокнат еден чекор и да воспостават целосен систем кој е потполно сосредоточен на перформансите, бидејќи претходно мора цврсто да се постави здрава контрола на вложувањата.

### Прилог 5: Планирање на буџетот по учинок

Планирање на буџетот по учинок е истакната тема во буџетските реформи веќе неколку децении. Таквите напори имаат земено различни форми, а успехот е променлив. Една причина е тоа што идејата за буџетирање по учинок е толку едноставна што е привлечна, а сепак, тешка за спроведување во пракса. Општата дефиниција за буџетот кој е ориентиран кон резултатите е онаа каде буџетот преставува информација за тоа што одделите го имаат сработено или пак очекуваат да го сработат кога средствата би им биле ставени на располагање. Сега многу од земјите обезбедуваат такви информации како дел од нивната буџетска документација. Попрецизно дефинирано, буџетот ориентиран кон резултатите е единствено оној буџет кој категорички го поврзува секој пораст на ресурсите со пораст во учинокот или во останатите резултати. Постојат многу малку успешни примери за буџетирање по учинок во потесна смисла, а Нов Зеланд е веројатно земјата која со овој пристап има постигнато најмногу.

Извор: Шик (Schick) (2003).

Целите на дозволивост, на давањето приоритет и на оперативната ефикасност имаат свои соодветни делови на приходната страна од буџетот. Фискалната дисциплина не е возможна без прецизно прогнозирање на расположливите ресурси. Владите најчесто прават прогнози на подобрување на макроекономските услови како што се: поголем растеж, помала стапка на невработеност и пониска инфлација, и сите тие влијаат врз нивото на приходи кои очекува да ги собере владата. Освен тоа, преоптимистичките прогнози се политички примамливи, бидејќи создаваат замислен простор каде може да се ветат повеќе пари за услугите кои би биле на располагање, врз основа на реалистични прогнози. Меѓутоа преценувањето ја подрива фискалната дисциплина бидејќи тоа, или придонесува кон проширување на дефицитите, или пак го нарушува планирањето, ако се бара *ad hoc* намалување на расходите, за да се намали трошењето, со што би се покрил дефицитот во приходите. Дobar тест за владиното економско планирање е кога се одмерува дали се прогнозите за растежот значително пооптимистички од прогнозите на приватниот сектор и меѓународните организации. Ако се покаже така, многу е веројатно дека е буџетот заснован на нереални претпоставки. Одлуките кои вклучуваат распределување на фискалните ресурси исто така се поврзани со приходите кога се осврнуваме на промената на цената поради промената во оданочувањето – дистрибуцијата на даночниот товар низ секторите ите. Како што се поставени работите, кога владата поставува одредени потрошувачки приоритети тогаш тука се вклучени и политички расудувања за да се осигура дека товарот на оданочувањето е правично распореден на целото население. На пример, даночните олеснувања и одбитоци може да бидат пристрасни кон одредени корисници, дали свесно или по некоја случајност, а оданочувањето со текот на времето може да стане повеќе или помалку прогресивно. Диференцијални општествени влијанија на даноците и неданочните извори на приходи треба, исто така, да бидат земени предвид. На пример, корисничките давачки за основните услуги како што се водата, електричната енергија,



образованието и здравствена заштита често резултираат со пренос на трошоците на жените, кои носат поголемиот дел од товарот на работите во домаќинството. Посебно сиромашните жени се тие кои не можејќи да си дозволат такви основни услуги, ќе мора да работат повеќе часови за да можат да ги задоволат потребите на своите семејства. Едно проучување на ефектите од политиките за структурно приспособување во Еквадор откри дека жените поминуваат подолго време купувајќи поевтини продукти и количински купуваат помалку, како и дека поминуваат подолго време во подготвување храна бидејќи купиле помалку прехранбени продукти кои се преработени. Ова префрла дел од работите во домаќинството на младите жени и девојки од семејството со што го намалува нивното време за училишни активности (Esim 2000). Накратко кажано, важно е да се земе предвид кој плаќа и какви даноци, давачки или такси плаќа, како што е важно да се запраша кој извлекува корист од владините расходи. На крајот, ефикасната даночна администрација е од суштинско значење за да се осигура дека максимална количина од приходите се расположливи во рамките на вредностите поставени од фискалните и даночните политики. Предизвик, со кој многу земји се соочуваат, е да се зајакне даночниот морал и даночната свест, и да се искорени избегнувањето на плаќање данок, со цел да се стесни даночниот јаз (разликата меѓу потенцијалниот и реалниот принос од одреден данок). Стабилен и предвидлив проток на доход е она што е од суштинско значење за добро оперативно менаџирање на расходите.

### Прилог 6: Фискална децентрализација

Децентрализацијата на централните функции до пониските нивоа на владините единици во последните години стана важен елемент на реформата на јавниот сектор, носејќи мноштво промени во владиното буџетирање. Постои надеж дека децентрализацијата може да поттикне иновации на локално ниво, да го усогласи обезбедувањето на услугите со локалните приоритети кои имаат предност, како и да се постигне поефикасно извршување на основните услуги во оние делови каде централната влада била неделотворна. Сепак, во почетните етапи на децентрализацијата, на субнационално ниво често постојат тешкотии од областа на капацитетите. Поради ова, фискалната децентрализација треба да биде надолполнета со соодветни мерки за надзор и за одговорност за да се осигура дека со процесот на децентрализација се управува оптимално и да се гарантира подеднаков пристап до услугите. На пример, законодавните тела треба да имаат пристап до деталните информации за трошењето низ сите владини нивоа, и треба внимателно да се испитаат плановите за делењето на приходите.

Извор: Интерпарламентарна унија (2003)

## Поглед кон среднорочната перспектива

Во минатото граничното буџетирање преставуваше правило. Буџетот за една година беше автоматски основа за наредниот буџет. Тој беше користен главно да се контролира администрацијата, а не толку да се осигура ефективно спроведување на политиката. Фокусот беше ставен на сообразност со процедуралните очекувања, а не на буџетските цели, учиноци и исходи.

Оваа практика носи со себе повеќе неповолности. Не ги поттикнува владите стратешки да го приоритизираат трошењето во текот на одреден период, оставајќи малку предвидливост за финансирање на потрошувачките министерства (исто така познати како оддели или агенции). Бидејќи потребата за одредени програми може со текот на времето да се промени, година за година може да се остваруваат непотребни расходи, притоа не оставајќи доволни средства, со кои треба да се обрне внимание на потреби и приоритети кои се поитни. Со граничното буџетирање новите насоки и програми на политиките имаат многу мала можност да бидат задоволени бидејќи постои пристрасност кон постојните програми. Буџетирањето за една година поодделно не е лесно погодено за планирање и воведување промени, вклучувајќи го тука остварувањето на поеднаквите услуги за мажите и жените, момчињата и девојките.

Многу земји имаат воведено рамка на среднорочни расходи (МТЕФ), со што треба да се решат овие недостатоци. Целта на рамката (МТЕФ) е да го наведе обемот на финансиските ресурси кои се потребни во средниот рок, вообичаено меѓу три до пет години, со цел да се оствари постојната политика. Рамка на среднорочни расходи (МТЕФ) како концепт се разликува од повеќегодишното буџетирање кое вклучува фиксно резервирање на буџетските средства за одреден број фискални години. Обично само првата година од рамка на среднорочни расходи (МТЕФ) е одобрена од страна на законодавното тело како годишен буџет, додека претстојните години се необврзувачки проекции за идниот трошок на постојната политика. Колку се поцврсти овие проекции, толку повеќе се приближуваат до средиштето на буџетскиот процес и ја формираат основата за годишното преговарања за алокација, резултирајќи со систем на ролинг - буџети. Сите земји членки на Организацијата за економска соработка и развој (OECD) имаат среднорочни рамки, а многу од земјите во развој ги имаат спроведено или пак, се во процес на спроведување на слични алатки.

**Целта на среднорочната буџетска рамка е да го наведе обемот на финансиските ресурси кои се потребни во средниот рок за остварување на постојната политика.**

Една рамка за среднорочен расход има поголем број на предности. Продолжувањето на видокругот на планирање го надминува граничното буџетирање, но во исто време рамката за среднорочен расход е помалку крута од повеќегодишниот буџет. Со зголемување на свесноста и за целокупните ограничувања на ресурсите и за приоритетите на политиката, една рамка на среднорочни расходи (МТЕФ) е исто така и механизам за разрешување конфликти меѓу она што буџетот може да си го дозволи и она што се бара или е потребно. Дополнителните информации, исто така, ја зголемуваат транспарентноста додека предвидливоста на финансирањето за повеќе години го поддржува планирањето и ефикасното спроведување на ниво на оддели. Преку цврстото поврзување на буџетите со политиките и со развојните цели, рамката на среднорочни расходи (МТЕФ) им овозможува на законодавните тела, на приватниот сектор и на граѓанското општество поефективно да ги надгледуваат владините активности. Исто така, обезбедува корисна појдовна точка за испитување на влијанието кое буџетот го има врз жените, мажите, девојките и момчињата.

## Прилог 7.: Кој има полза од среднорочните буџетски рамки?

Зголемениот проток на информации, кој го создава една успешна рамка на среднорочни расходи (MTEF), им помага на законодавните тела во извршувањето на надзорот. Обезбедува информации кои можат да бидат искористени за добивање пристап во тенденциите на трошењето, да се тестира совпаѓањето на буџетската политиката и на тој начин одделите да бидат одговорни за извршувањето на услугите. Од гледна точка на граѓаните, а посебно од застапниците на рамноправноста, поголемото количество и подобриот квалитет на информации за тоа на кој начин се трошат парите на даночните обврзници е воедно и право и цел сама по себе. Оваа зголемена транспарентност на финансиските операции може, исто така, да ја зајакне одговорноста на гласачкото тело, на јавните дебати и на учеството. Рамка на среднорочни расходи (MTEF), исто така, ја подобрува предвидливоста на владината политика и на тој начин обезбедува посигурна основа за приватниот сектор при донесување на инвестициски одлуки. Што се однесува до владата, рамка на среднорочни расходи (MTEF) може да ја зајакне способноста за донесување стратешки одлуки во врска со трошењето. Подобрената предвидливост може да ги засили перформансите низ сите оддели и да оди кон пореалистични буџети.

Извор: Се повикува на Вокер и Менгисту (Walker и Mengistu) (1999).

И покрај тоа што деталите варираат, постојат неколку основни чекори кои треба да бидат извршени при постапката на создавање на една рамка за среднорочни расходи.

Првиот чекор вклучува воспоставување вкупни и секторски горни граници на трошење, засновани врз реалните проекции на приходите и реалната фискална политика. Во оваа етапа раководството и упатствата од министерството за финансии се многу важни.

Вториот чекор опфаќа планирање на политиката во рамките на горните граници на трошење кои се веќе воспоставени. За ова е потребно одделите да вршат пресметки на трошоците за програмите и да ги земат предвид нивните врски со стратешките цели. Спорни прашања ќе постојат секогаш, исто како што ќе постојат и проблематични размени за кои ќе треба да се преговара.

Како резултат на ова, третиот чекор е донесувањето на обврзувачки политички одлуки кои вклучуваат финални преговори и одобрување на изборите на политиката од страна на кабинетот.

Сепак, сите земји се изложени на фискални ризици кои се неразделиви во една економска средина која постојано се менува. За да се обезбеди постојаност на надлежноста на проекциите, дури и во тешки економски времиња, среднорочната буџетска рамка треба да преземе соодветни мерки за да се справи со променливите. Ова е функцијата на резервите за непредвидени случаи, кои ставаат настрана одредена сума за приспособување на буџетот со променливите околности или со итните случаи, на пример кога инфраструктурната реконструкција ненадејно станува нужност поради природни непогоди, како што се поплави или бури. Сепак, резервите за непредвидени случаи мора да бидат јасно образложени, одлуките за нивното користење треба да бидат донесувани на транспарентен начин и одобрени од законодавното тело, а сумата не треба да биде прекумерна. Во спротивно, може многу лесно да се случи да се претворат во црни фондови.

**„Разгледувањето на буџетот како повеќегодишна рамка обезбедува поголеми можности за да буџетот се фокусира на реалните проблеми во општеството“**

Г. Симон Патрис Морин (Simon Patrice Morin) пратеник (Индонезија), учесник на семинарот на тема Парламентот и буџетскиот процес, вклучувајќи ја родовата перспектива, Манила, Филипини, 2002

### **Друга состојка потребна за успех е јасното поврзување на среднорочното трошење и износот на приходите со владината политика, на пример со поврзување на МТЕФ со извештајот за среднорочниот буџет**

Рамките за среднорочно буџетирање се спроведуваат во многу земји, но со различни степени на успешност. За таквиот вид на реформа да се вкорени е потребно највисоко ниво на политичка обврзаност. Кога за среднорочното планирање постои општо мислење дека е техничка вежба за бирократите, а политичарите не се придржуваат до процесот, тогаш е слаба веројатноста дека рамката ќе се здобие со статус на авторитет кој и е потребен за потполно да се вкорени и да постигне подобрувања. Другата состојка потребна за успех е јасното поврзување на среднорочното трошење и износот на приходите со владината политика, на пример поврзување на рамката на среднорочни расходи (МТЕФ) со извештајот за среднорочниот буџет. Единствено преку наративно информирање за содржината и насоките на буџетската политика среднорочните износи може да бидат толкувани и проценети.

### **Прилог 8: Можности за спроведување на рамката на среднорочни расходи**

Постојат различни можности за спроведување на рамката на среднорочни расходи (МТЕФ). Една можност е да се тестира или да се спроведе како пилот-програма во неколку од владините одделенија. Ова овозможува да се разоткријат проблемите и да се наштимаат прецизно пред тоа да се воведат насекаде. Од друга страна пак, некои земји го избраа пристапот биг бенг (big bang) каде рамката на среднорочни расходи (МТЕФ) се воведува низ сите владини нивоа одеднаш. И двата пристапа можат да вродат со успех, но она што е важно е да се земе предвид најсоодветниот метод за воведување на рамката (МТЕД) во секоја земја одделно.

Извор: Вокер и Менгисту (1999).

## **Буџетски стратегии и стратегии за намалување на сиромаштијата**

Земјите формулираат национални развојни планови и секторски стратегии кои се фокусираат на потребите на различните групи луѓе, сè со цел да се тежнее во напорите за достигнување на една одредена визија за општеството. Многу од земјите во развој вложуваат напори во решавање на сиромаштијата засновани на стратегиите за сеопфатен развој. Во моментот кај повеќе земји во развој овој тренд е поддржан од страна на меѓународните финансиски институции кои бараат од земјите да состават Документи за стратегија за намалување на сиромаштијата, ДСНС за да се квалификуваат за намалување на должничкиот товар, концесионалниот заем и билатералната помош.

Идеално, ДСНС се развиваат преку еден учеснички процес, со кој раководи државата каде сиромашните жени и мажи, организациите од областа на граѓанското општество и останатите засегнати страни се на некој начин вклучени во дефинирање на целите за намалување на сиромаштијата и идентификувањето на приоритетите на политика за намалување на сиромаштијата. Тука се вклучени планови со јасни цели и показатели за следење и проценување на влијанието на политиките преку исходите кои се во полза на

сиромашните. Онаму каде стратегијата е подготвена, буџетот е најважната алатка за спроведување на ДСНС. Парите треба да се распределуваат во согласност со стратешките приоритетите на политиката. Во спроведување на ДСНС користени се стратегиите кои се протегаат на цели сектори, развојни планови и рамка на среднорочни расходи (MTEF), заедно со годишниот буџет. Како резултат на тоа, ДСНС и други видови на развојни стратегии се корисни критериуми за проценување и за следење на буџетите, а членовите на парламентот имаат пристап до буџетот, врз основа на нивната обврзаност спрема различните групи сиромашни жени и мажи и останатите ранливи групи од овие стратегии, кога ги разгледуваат владините предлози за годишни приходи и трошење. Освен тоа, парламентот треба да учествува во изработката на ДСНС со оглед на тоа што е тука вклучено донесувањето на важни одлуки во врска со насоките кон кои ќе се движи државната развојна политика. Всушност, законодавните тела треба да одиграат важна улога при осигурувањето дека соодветните средства се алоцирани исплатени на приоритетните расходни области, но исто така, и дека парите се трошат ефективно. Во спротивно, мала е веројатноста дека целите зададени со ДСНС и останатите развојни планови ќе бидат постигнати.

Иако формулацијата на ДСНС е замислено да биде водена од гласовите на сиромашните, критичарите на ДСНС велат дека политиките за приоритизирање на сиромаштијата, кои се содржат во истите, не се ни малку различни од старите Програми за структурни приспособувања, ПСП. Тие го отсликуваат традиционалниот начин на економско размислување на Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд, ММФ и не ја вклучуваат родовата компонента како променлива во макроекономските анализи. Политиките како што се трговската либерализација, приватизацијата и рестриктивна фискална, монетарната и политиката на девизен курс го прифаќаат пазарно ориентираното работење, а го игнорираат непазарното работење. Кај многу од земјите во развој, најголем дел од ова се неплатените патни трошоци, производната работа, како и негувањето на членови од семејството, која сиромашните жени ја вршат во домаќинството. Пренесувањето на аспирациите на сиромашните жени и мажи содржани во политиките во приоритети на политиките е раководено од страна на министерствата за финансии и за планирање. Сепак, претворањето на човечките стремежи во политики е политичка функција. Политичарите се консултираат со своите избирачи за да ги развијат своите политички платформи и да работат со експерти за да ги претворат овие платформи во соодветни политики. Со несоодветното вклучување на законодавните тела во процесите на ДСНС, на извршувањето на истите до одредена мерка им е ускратен политичкиот легитимитет и државната сопственост. И покрај тоа што одредени организации од областа на граѓанското општество се во можност да влијаат врз делови од ДСНС, тие никогаш нема да можат да ја заменат улогата на избраните членови на парламентот при одредување на политичките приоритети за луѓето. Парламентите го имаат уставниот мандат да вршат надзор над владата и ако се доволно добро потпомогнати, законски и овластено, можат да дејствуваат понезависно наспрема извршната гранка, отколку невладините организации кои зависат од донори.

Поборниците за родова рамноправност воведуваат промена на фокусот од ДСНС заснован на растежот кон еден пристап на човековите права. Тие тврдат дека буџетите не се само бројки кои означуваат долари и центи туку и ги отсликуваат приоритетите и вредностите на една земја. Буџетите се главните инструменти преку кои владите можат да ги исполнат социјалните и економските права на граѓаните. Оттука, се тврди дека еден ДСНС преку своите буџети може во целост да ги искористи максималните расположливи ресурси за прогресивно остварување на правата на сиромашните жени и мажи кои земјите ги имаат ратификувано со меѓународни и регионални спогодби како што е Универзалната декларација за човекови права (UDHR), Конвенцијата за

Елиминирање на сите форми на дискриминација на жените (CEDAW), и Конвенцијата за правата на детето (CRC). ДСНС се фокусира на приоритизирање на домашните политики за намалување на сиромаштијата и канализирање на ресурсите кон овие приоритети. Меѓутоа критичарите посочуваат дека постојат надворешни фактори кои имаат неповолно влијание врз сиромашните. Најважни од овие влијанија се правилата на Светската трговска организација, СТО и други слични трговски договори. Се проценува дека земјите во развој при извоз кон богатите земји се соочуваат со четири пати поголеми препреки отколку оние со кои се соочуваат самите богати земји. Годишните трошоци изнесуваат околу 100 милијарди долари, двојно повеќе од она што го добиваат како помош за развој (Kabeer 2003). Унапредувањето на пристапот до пазарите за земјите во развој ќе придонесе за брзо намалување на сиромаштијата. ДСНС вклучуваат политики како што е приватизација на основните услуги, додека правилата на СТО ги обврзуваат сиромашните земји да се отворат за големите меѓународни корпорации. Во иднина ова може да значи дека владите не можат да обезбедат основни услуги, на пример, да ја намалат домашната работна норма за жените без да се стават во ситуација каде ги прекршуваат правилата на СТО. Тоа се прашања кои се надворешни, но имаат влијание врз домашните политики и врз животите на сиромашните жени. За овие прашања треба да се дискутира при ДСНС процесот, а посебно од страна на законодавните тела.

### Прилог 9: Родова димензија на сиромаштијата

Анализата на сиромаштијата која е спроведена во неколку земји како дел од процесот на формулирање на стратегии за намалување на сиромаштијата покажа дека жените и мажите ја преживуваат сиромаштијата како на сличен така и на различен начин. На пример, начините на кои мажите и жените стануваат сиромашни можат да бидат различни, но сепак поврзани, а сиромашните жени и мажи реагираат на нивните состојби различно.

Постојат убедливи докази кои ја поврзуваат поголемата родова рамноправност со поголемото намалување на сиромаштијата, со економскиот раст и со поголемо почитување на човековите права на жените и мажите, на момчињата и девојките. Неколку проучувања извршени од страна на Светската банка, на пример, покажуваат дека родовата нерамноправност е најзастапена меѓу сиромашните. Овие нееднакости наметнуваат големи трошоци поврзани со здравјето и добросостојбата на жените, на мажите и на , како и на високите трошоци на производството, ефикасноста и економскиот развој. Освен тоа тие ја намалуваат способноста на мажите и жените да ја совладаат сиромаштијата.

Според ова, делотворните политики и буџети за намалување на сиромаштијата мора да ја земат предвид родовата димензија на сиромаштијата, не само кога станува збор за воспоставување на цели и политики туку и при создавањето на цели за мониторинг и показатели. Нагласувајќи ја родовата нерамноправност како причина за сиромаштијата ги издига на површина родовите предрасуди содржани во макроекономските политики. Членовите на парламентите имаат должност своите влади да ги сметаат за одговорни во врска со ветувањата кои им ги дале на сиромашните. Ова претполага доставување барања до владите да ги приспособат своите потрошувачки приоритети кон соодветните потреби на сиромашните жени и мажи, девојки и момчиња. Даночните политики, исто така, треба да бидат сензитивни на родовите нерамноправности и да бидат свесни за родовите улоги во економијата. Доколку различните потреби на сиромашните жени, мажи, девојки и момчиња се добро интегрирани во стратегиите за намалување на сиромаштијата, тогаш на законодавците им се олеснува работата кога треба да се осигура дека буџетите им се осврнуваат соодветно.

Родовата ревизија на тринаесет ДСНС, спроведена во 2002 година, покажа дека повеќето

---

од земјите се осврнале на родовите прашања само делумно и тоа е покриено единствено во области кои се традиционално поврзани со жените, како што е репродуктивното здравје и образованието на девојките. Никој не се осврнал на влијанието кое либерализацијата на трговијата, приватизацијата и останатите политики за структурно приспособување го имаат врз родовата димензија. Некои други критичари забележале дека дури и онаму каде што постои родова дијагноза на сиромаштијата, има многу мало спроведување на политиките и буџетските алокации до крај .

Кредитот на Светската банка за Стратегијата за намалување на сиромаштијата (PRSC) и капацитетите на ММФ за намалување на сиромаштијата и за растеж, каде главните инструменти за доделување заем, со кои ќе се спроведува (PRSC) во високозадолжените земји, треба исто така да бидат цврсто поврзани со родови анализи на сиромаштијата за да се избегне исчезнување на политиките и да се осигура дека идните долгови и обрски за сервисирање на долгови се паметно позајмување.

Законодавците треба да одиграат важна улога во оформување на националните рамки за намалување на сиромаштијата кои подеднакво предвид ги земаат специфичните потреби на жените и мажите, девојките и момчињата. Тие можат да обезбедат конзистентност на потрошувачките планови со приоритетите за намалување на сиромаштијата и да го надгледуваат реалното родово влијание кое таквите расходи го имаат врз животите на сиромашните.

Извор: Зукерман и Герет (Zuckerman and Garret) (2003), Светска Банка (2001).



## Поглавје 2

### Буџетски процес

Првиот чекор во остварувањето на влијание врз донесувањето одлуки е да се разбере како се составуваат буџетите. Буџетот е резултат на процеси. Приоритетите и изборите отелотворени во буџетот ја отсликуваат моќта на разните учесници во тој процес. Оние кои се ефективни во влијанието врз буџетот, ја имаат таа среќа нивните избори и приоритети да бидат вклучени. Ова поглавје е само општо објаснување за буџетскиот процес, иако деталите варираат од една до друга земја, сепак, има важни сличности меѓу повеќето системи.

### Учесници во буџетскиот процес

Во рамките на извршниот орган, улогата на министерството за финансии или за државните резерви е да го координира и придвижува буџетскиот процес, во согласност со распоредот. Министерството за финансии ја поседува потребната економска експертиза за правење макроекономски планови. Тие се важни ако се сака да се процени колку пари ќе има на располагање за трошење. Министерството за финансии игра и круцијална улога во насочување на конципирањето на буџетот, како и во следењето на спроведувањето на буџетот следствено на тоа. Различни сектори и агенции, кои трошат пари од јавниот буџет, исто така, учествуваат во процесот на конципирање и крајната одговорност за трошоците кои се во нивната надлежност им припаѓа ним. Тие честопати се обидуваат да извлечат што е можно повеќе ресурси, додека пак, улогата на министерството за финансии или државни резерви е да го чува државното кесе.

**Улогата на Министерството за финансии или државни резерви е да го чува државното кесе.**

Демократските уставни налагаат оданочувањето и јавните трошоци да бидат одобрени од парламентот. Токму поради тоа улогата на законодавното тело е да ги проверува и одобрува приходите и расходите и да се грижи за правилно спроведување на буџетот. Природата и ефектот од инволвирањето на законодавството варираат. Некои законодавни тела го пишуваат буџетот, некои одобруваат извршни буџетски предлози без измени. Во некои законодавни тела најголемиот дел од дебатата за буџетот се одвива во парламентот; а на другите места фокусот е на дискусиите во одборите. Некои законодавни тела ја делат моќта на донесување одлуки во буџетскиот процес на неколку одбори, други пак, имаат еден единствен финансиски одбор којшто доминира во процесот. На крајот, финалното гласање се одвива во Домот на лордовите. Сепак, таму каде што одборите играат силна улога, кога Парламентот го одобрува финансиското законодавство, обично се води од извештаите на одборите. Како претставници на народот, законодавците треба да имаат консултации со своите гласачи, со цел да ги инкорпорираат нивните приоритети и потреби во одобрениот буџет.



## Прилог 10: Динамиката на политичките партии која влијае на буџетската улога на законодавците

Буџетирањето се одвива во еден поширок политички контекст кој е одраз на односите на моќ меѓу политичките актери кои учествуваат во процесот. Колку има законодавното тело повеќе *de facto* отколку теоретско влијание, всушност, во голема мера е одредено од мнозинските политички партии. Силните или доминантните политички мнозинства во законодавното тело ја зголемуваат предвидливоста на исходот од гласањето. Сепак, ако законодавното тело се состои од неколку партии, од кои ниедна нема апсолутно мнозинство од претставници, извршниот орган ќе мора да собере поддршка од неколку партии за да му се одобри буџетот. Можно е и да има потреба од преговарање и консензус за време на процесот.

Втората варијанта поврзана со ова е партиската кохезија или дисциплина. Оваа варијанта вклучува гласање според преференциите на партијата, иако можеби исходот не се поклопува комплетно со преференциите на поединецот. Мнозинските партии можат да осигураат предвидливост на однесувањето во законодавното гласање само ако имаат цврста партиска дисциплина. Ниските нивоа на партиска кохезија обично се карактеристични за изборните системи во кои кандидатот е во центарот, каде припадноста во одредена партијата не е најсилниот фактор во изборот на кандидатите. Во други законодавни тела изборната среќа на членовите е цврсто поврзана со припадноста во некоја партија, посебно кога е силен гласот на главниот штаб на партијата во изборот на кандидатите и електоратот бира главно или единствено според партијата која ја преферира.

Понатаму, неформалните групи во некои законодавни тела, како на пример групи жени или групи за заштита на околината, можат да протуркаат влијание врз законите, вклучително и тие за буџетот. Тие се обидуваат да преговараат со партиите или пак, да се ангажираат директно за да влијаат врз буџетските дебати во парламентот, во зависност од тоа какви партии или електорат е на сила.

Извор: Лестон-Бандеира (Leston-Bandeira) (1999), Јанг (Young) (1999), Вон Харен (Von Hagen) (1992).

**Независни врховни ревизорски институции** спроведуваат ревизија на владините сметки, со цел да утврдат дали владата навистина го спровела тој буџет којшто бил одобрен од законодавното тело и дали тоа го направила ефикасно и ефективно. Додека оваа основна задача е слична во повеќе системи, сепак постојат разлики во институционалниот дизајн на врховните ревизорски институции. На пример, некои се поврзани директно со законодавното тело, додека други пак, имаат судска независност. Постојат разлики и во врска со капацитетот, ресурсите и видовите на спроведени ревизии.

## Прилог 11: Видови врховни ревизорски институции

**Судски модел:** Во наполеонскиот систем, ревизорскиот суд има како судска така и административна власт и е независен од законодавството и извршните гранки на владата. Оваа институција е интегрален дел од судството и одлучува во врска со тоа дали владата ги почитува законите и регулативите и дали ги троши јавните пари наменски. Судот спроведува ревизија на сите владини тела, вклучително на министерствата, на секторите и на агенциите;

на комерцијалните и на индустриските тела под надлежност на министерствата; и телата за социјална заштита. Овој модел се користи во латинските земји во Европа (Франција, Италија, Шпанија, Португалија и др.), Турција, како и во повеќето од земјите на Латинска Америка и франкофонските африкански земји. Во Франција ревизорската функција датира уште од 14 век. Сепак, ревизорскиот процес не бил регулиран и комплетно спроведен сè додека Наполеон не го основал Ревизорскиот суд во 1807г.

**Моделот на генерален ревизор:** Во вестминистерскиот систем, канцеларијата на генералниот ревизор е независно тело кое одговара пред парламентот. Составена од професионални ревизори и технички експерти, канцеларијата доставува периодични извештаи за завршните сметки и за работењето на владините тела. Канцеларијата не е поврзана со ниеден суд, но доколку е потребно, нејзините наоди можат да се достават до законските власти кои би презеле понатамошни активности. Овој модел превладува во многу земји од Комонвелтот, како на пример Австралија, Канада, Индија, Обединетото Кралство и многу од карибските, пацифичките, југозападно азиските и англофонските земји јужно од Сахара. Во Британија најстарото спомнување на ревизорот од Ексекар датира уште од 1314г. Според Ексекар и Актот за ревизорски сектори (1866), сите сектори за првпат морале да достават годишни сметки за апроприација, кои биле проверувани од контролор и генерален ревизор.

**Моделот одбор:** Системот одбор е сличен на вестминистерскиот модел во тоа што одборот за ревизија е независен од извршниот орган и му помага на законодавното тело да врши надзор. Системот вклучува одбор за ревизија составен од ревизорски комисии, кои функционираат како тело за донесување одлуки и Генерално извршно биро како извршен орган. Претседателот на одборот е *de facto* генерален ревизор. Примарниот мандат на одборот е да ги анализира расходите и приходите на владата и да доставува извештај за своите наоди до законодавното тело. Превладува во Азија, но ревизорски одбори можат да се најдат и во Индонезија, во Јапонија и во Република Кореја.

Извор: Базирано на Стејпенхурст и Титсворт (Stapenhurst and Titworth) (2001).

Потенцијалниот придонес кон буџетскиот процес од страна на граѓанските организации, вклучувајќи цел спектар од институти за политики до организации во локалните заедници, почнува да се цени полека. Граѓанските организации можат да спроведуваат независни истражувања од гледна точка која не подразбира конвенционална анализа. Еден пример е истражувањето на тоа како влијае буџетот врз ранливите групи, како што се жените или децата, истражување во кое граѓанските групи се пионери, понекогаш во соработка со законодавното тело. Во некои земји, во кои законодавното тело има ограничен капацитет за истражување, придонесот од граѓанското општество се покажало како круцијално за зајакнувањето на законскиот аспект на буџетот. Граѓанското општество придонесува и кон подигање на свеста за буџетски прашања, на пример преку публикување на достапни анализи и буџетски водичи насочени кон целна публика, како и преку активности за обуки. Придонесот на граѓанското општество за законодавното тело се промовира кога дебатите на одборите и коморите се отворени за јавноста, кога законодавните информации се достапни за сите и кога одборите спроведуваат сослушувања и добиваат прилози за закони и буџети. Во многу земји, законодавните реформи сè повеќе овозможуваат вклученост на граѓанското општество.

**Во Јужна Африка сметаме дека е од витално значење групите од граѓанското општество да бидат вклучени во буџетскиот процес.**

**Улогата на таквите групи за поддршка во основа е да се следи врската меѓу владините политики, посебно оние поврзани со жените, како и трошоците на владата и оданочувањето во разните сектори...Мора да постои начин за контролирање на овие политики;**

**Да се види дали се прави распределување на буџетот.**

**Во основа, внатре во владата како и во граѓанското општество потребни се сè повеќе истражувачи на буџети, со цел да се прават повеќе анализи на буџети и да се овозможува повеќе поддршка.**

Цолин Еглин, пратеник (Јужна Африка),

експерт за ресурси на семинарот за Парламентот и буџетскиот процес, вклучувајќи ја родовата перспектива, Најроби, Кенија, 2000

### **Прилог 12: Иницијатива за буџет на жените во Јужна Африка**

Јужна Африка е една од првите земји во светот која испитуваше кој буџет како влијае на различни групи жени и мажи. Иницијативата за буџет за жени, ИБЖ почна во 1995 и бараше соработка меѓу жените парламентарки и НВО. Партнерите од НВО беа одговорни за анализирање на тоа како буџетот и политиките поврзани со него влијаат врз родовите, а задача на политичарите беше да ги искористат наодите од тие анализи и да дебатираат во парламентот со цел да влијаат врз буџетот.

Беа објавени пет годишни коментари за родовото влијание на буџетот и тие влијаеја на поведувањето на слична иницијатива на пилот-основа во министерството за финансии. ИБЖ подготви и поедноставен комплет на публикации, наречен *Парите се важни*, чија целна група беше поширок аудиторинум, како и материјали за обука за законодавците и активисти од граѓанското општество во јужноафриканскиот регион.

Во 2000 година парламентарниот Одбор за подобрување на квалитетот на животот и статусот на жените, ОПКЖСЖ, овласти две НВО, вклучени во ИБЖ, да спроведат истражување за буџетските аспекти на насилството врз жените, сиромаштијата и ХИВ/СИДА. Некои од резултатите на ова истражување беа користени во извештаите на одборот, а може да се користат и во идните дебати за буџети. Спроведените истражувања може да се искористат како појдовни студии според кои ќе се следи напредокот на владата по овие прашања.

Извор: Бадлендер и Хјуит (Budlender and Hewitt) (2002).

**Медиумите** имаат важна улога во овозможувањето главните прашања од дебатите за буџетите да бидат разбрани од сите. За да можат да ја одиграат оваа улога, новинарите бараат комплетен пристап до законодавните тела и нивните одбори.

Сите релевантни документи треба да им бидат на располагање.

Обуките и градењето капацитет ќе им помогнат на новинарите најдобро да известуваат за буџетот, а имало и примери кога медиумски институти и организации на граѓански општества го овозможиле тоа.

### Прилог 13: Граѓанското општество се справува со проблемот со корупцијата во Мексико

Мексико долго време се бореше со корупцијата во владините редови. Кога земјата почна забрзано да се демократизира, имаше повеќе можности за креирање на јавен притисок за поголема транспарентност од страна на владата. Граѓанското општество даде огромен придонес во промовирање на многу поотворен буџетски процес, на пример, се мобилизираа против тајниот фонд на Претседателот и дискреционите распределувања на платите и бенефициите на јавните службеници. Сепак, и по успешната правна акција и големиот публицитет околу процесот за тајниот фонд, пристапот до информациите во врска со фондот и понатаму не беше дозволен. Потребна беше помош од членови на конгресот, посветени на демократизацијата, за конечно да се добие пристап до детални информации за буџетот. Анализите на граѓанското општество во врска со шаблоните на распределување и трошење дадоа клучни информации во врска со тајниот фонд, кој од 47 милиони долари во 1983 порасна на 191 милион во 1994. Вниманието беше свртено и кон платите и бенефициите на јавните службеници, кои не беа регулирани и во најголемиот број случаи не беа ниту оданочувани, како и кон шаблонот на дискреционо трошење од страна на владата. Притисокот растеше од сите страни и распределувањата на тајниот фонд на крајот беа елиминирани.

Извор: Проект за меѓународен буџет (2000).

**Меѓународните финансиски институции и донаторските агенции** играат моќна улога во буџетските процеси на сиромашните земји, посебно со високото ниво на долгови кон другите земји. Кога меѓународните финансиски институции и донаторите даваат ригорозни услови за кредитите, улогата на законодавното тело во одобрување на буџети кои вклучуваат претходни договори меѓу позајмувачот и извршувачот може да биде ограничена. Ако сака да поддржи издржани буџетски практики, донаторското финансирање мора да биде транспарентно и предвидливо и во буџетот треба да се даде комплетна информација за таквиот вид на финансирање.

Се повеќе и повеќе преговорите околу долговите и новите начини на финансирање, кои обично се одржуваа еднаш годишно во Париз, обвиени со тајни состаноци на парискиот клуб, се префрлија во главните градови на земјите и вклучуваат повеќе државни и недржавни актери. Состаноците на консултативна група, како што се нарекуваат, помогнаа владите и донаторите да го слушнат гласот на приватниот сектор и на групите на граѓански општества во врска со економските политики и прашањата за буџетите. Во некои земји парламентарците учествуваат на овие состаноци индивидуално и со покана. За да може законодавното тело да даде ефективен придонес, сепак, треба да се усвои институционализиран пристап во нивното учество. На пример, парламентот може да го овласти својот одбор за буџет или финансии да ја координира својата работа преку поврзување со други одбори и неколку или сите негови членови да присуствуваат на состаноците на консултативна група. Некои бразилски законодавци неодамна формираа група да ги следи релациите меѓу владата и донаторите.

## Прилог 14: Вклученост на Парламентот во раководењето со кредити

Кредитите често претставуваат важен буџетски ресурс. Иако можеби се суштински за обезбедување на основни дополнителни ресурси потребни за социоекономскиот развој на земјата, потребно е да се осигури дека процентот на таквите кредити во буџетот е доволен и не го загрозува понатамошниот развој. Секоја земја треба да си процени кое е соодветното ниво на долгови кои земјата може да го поднесе.

Потребна е поголема инволвираност на парламентот во управувањето со јавните кредити. Во овој контекст, е општо прифатено дека парламентот треба да има овластување да одобри кредит пред да биде потпишан договор. Парламентот треба да добие детални информации за:

- количината на кредитот;
- намената на кредитот;
- проценка за ефектот врз директните корисници, мажи и жени момчиња и девојчиња, како и општеството во целина;
- можните ограничувања и
- условите наметнати од институциите кои го даваат кредитот.

Извор: Интерпарламентарна унија (2003).

## Фази на буџетскиот процес

Буџетите треба да се донесуваат редовно, обично еднаш годишно, со цел да се осигури дека владата продолжува да функционира. Буџетскиот процес зависи од временската рамка која може да се подели на четири различни фази:

- ø подготовка,
- ø озаконување,
- ø извршување и
- ø ревизија.

Оваа основна поделба се применува во повеќето, ако не и во сите, земји чии влади се базираат на демократски принципи. Сепак, има важни разлики меѓу земјите кога станува збор за тоа кои актери имаат влијание, но и за изборот на времето за процесот.

Преклопување на буџетските циклуси во одреден момент од времето, различни буџети се наоѓаат во различни фази од буџетскиот процес. На пример, можеби законодавното тело паралелно ќе мора да се справува со буџет кој треба да се одобри, да го следи спроведување на буџетот за тековната година и да работи на ревизорскиот извештај за буџетот кој бил веќе одобрен. За законодавните тела фискалниот надзор може да претставува комплексен предизвик.

### *Составување на нацрт-буџет*

Фазата на подготвување на буџетот е најчесто работа на извршниот орган, но не значи дека треба да се одвива во тајност.

- ø Првиот чекор е да се воспостави фискална политика и да се проценат приходите кои се на располагање, со цел да се утврди колку има точно за трошење.
- ø Врз основа на приоритетните политики на владата, вториот чекор вклучува преговори меѓу секторите кои трошат пари од буџетот и министерството за финансии или државни резерви околу распределувањето на финансиските средства за различни

намени. Обично министерството за финансии издава индикативна граница за расходите на секој сектор. Потоа секторите мора да подготват предлози за трошење. Министерството ги прегледува предлозите, а може и да побара да разговара со секторите доколку постојат контроверзни прашања.

Ø Откако ќе се комплетира оваа фаза, нацрт-буџетот треба да се прегледа и да се одобри од кабинетот, кој можеби ќе мора да донесе конечна одлука за посебно спорните прашања кои не можеле да бидат разрешени претходно.

Националните владини министерства, особено министерствата за финансии и планирање, кои го координираат буџетскиот процес, мора да изградат капацитет за родови политики и анализи и за формулирање буџети. Доколку оние кои се надлежни за планирање на буџетот не ги поседуваат овие вештини, ќе биде тешко за другите клучни чинители, како законодавците, да внесат родова перспектива во буџетот во подоцнежните фази.

### **Прилог 15: Транспарентност во текот на фазата на подготовка на нацрт-буџетот во Финска**

Финскиот нацрт-буџет се доставува до парламентот во септември, 4 месеци пред почнувањето на фискалната година во јануари. Сепак, голем дел од информациите околу процесот на подготовка и се достапни на јавноста уште пред тоа. Во средината на мај, како дел од подготвувањето на буџетот од страна на извршниот орган, министрите одговорни за расходите праќаат ревидиран нацрт-буџет до министерството за финансии. Како резултат на Актот за слобода на информации во Финска, ревидираните барања и се достапни на јавноста. Некои веруваат дека ова послужило за усогласување на предлозите од министрите кои трошат пари од буџетот, кои не сакаат нивните финални буџети да бидат значително помали од она што тие го побарале, што би значело дека тие се или фискално неодговорни или политички немоќни. Оваа пракса послужи и за редуцирање на бројот на политички мотивирани и истекувања на информации во процесот на формулирање на буџетот. Ова демонстрира како буџетската транспарентност и фискалната одговорност одат рака под рака.

Извор: Адаптирано од Блондал (Blöndal) *et al* (2002: 126-127).

### ***Преглед и одобрување на закони***

Откако ќе се подготви сеопфатен буџет, за тој да стапи на сила мора да биде одобрен од законодавното тело. Улогата на законодавното тело е можеби најважната во оваа фаза кога ги проверува предлозите за приходи и расходи подготвени од извршниот орган. Неговите можности се да го одобри или да го одбие буџетот, да направи измени, или, во малку случаи, да го замени нацрт-буџетот, подготвен од извршниот орган, со свој буџет. Во некои земји, законодавното тело донесува посебен закон за апропријации и за измени во даночниот кодекс; во други, постои унифицирана буџетска сметка. Точната форма на одобрувањето на

законот не е толку важна како фактот дека законот мора да биде сеопфатен. Принципот на одобрување на законодавство за сите јавни расходи и оданочувања осигурува "падеене" на правото во јавните финансии. Со цел во буџетот ефективно да се третираат родовите прашања, некои законодавни тела воведоа родови одбори или пододбори, кои имаат мандат да интегрираат родова перспектива во законот и кои развиваат специјализирано знаење во ова поле.

**Принципот на одобрување на законодавство за сите јавни трошења и оданочувања осигурува владеење на правото во јавните финансии.**

Времетраењето на законодавната фаза се менува од земја во земја. Конгресот на САД поминува дури осум месеци, понекогаш и повеќе, во дебатирање за буџетот, додека некои други законодавни тела имаат само околу еден месец. Проверката на буџетот одзема време. Општо познато правило е дека колку повеќе време има законодавното тело за прегледување на нацрт-буџетот, толку поголемо ќе биде целокупното потенцијално влијание на буџетот. Меѓународното искуство покажува дека им се потребни на националните законодавни тела барем околу три до четири месеци за ефективно да го разгледаат годишниот државен буџет.

Понатаму постојат разлики и кога станува збор за времето кога се одвива фазата на озаконувањето. Во далечното минато англискиот парламент осмисли тактика да се гласаат апропријациите при крајот на сесијата, присилувајќи ја Монархијата да ги искористи сопствените ресурси пред да почне да се потпира на приходите од даноците собрани од граѓаните. Во тоа време тоа бил ефективен механизам за минимизирање на товарот од даноците и за поттикнување на економичност во кралското управување со фондовите. Многу земји следејќи ја традицијата на Вестминистер за парламентарно владеење, ја ископирале оваа пракса, и покрај тоа што, околностите кои некогаш одамна довеле до усвојување на ваква пракса веќе не се истите. Општо земено, се знае дека е добра пракса да се достави буџетот за доволно време пред почетокот на фискалната година, за да биде одобрен навреме. Повеќето законодавни тела надвор од Комонвелтот го прават тоа во нормални услови.

**Добра пракса е да се достави буџетот за доволно време пред почетокот на фискалната година, со цел да биде одобрен навреме.**

**Прилог 16: Што се случува ако буџетот не се одобри навреме?**

Што ќе се случи доколку буџетот не е одобрен пред почетокот на фискалната година? Уставната пракса потпаѓа под две категории. Постојат земји во кои е дозволено привремено трошење без да постои експлицитна законска оправданост за тоа и земји во кои тоа не е случај.

- Можеби најпознатиот пример за втората категорија се САД, каде што не постојат уставни одредби за таквите околности. Владини прекини се појавуваат ако буџетот не бил одобрен на почетокот на финансиската година или Конгресот не одобрил привремено трошење. Во 1995/96 година, на пример, одложеното одобрување од Конгресот предизвика привремен прекин на работата на неколку федерални агенции.



• Во некои земји, нацрт-буџетот на извршните органи станува ефективен доколку сè уште не бил одобрен на почетокот на фискалната година. На пример, според членот 88(6) од Уставот на Мадагаскар (1992), во вакви случаи се дозволува нацрт-буџетот да биде спроведен со уредба. Слични одредби можат да се најдат и во уставите на многу други франкофонски земји. Таквите правила воспоставуваат силен поттик за законодавното тело експедитивно да заврши со разгледувањето на буџетот, но тие мораат да одат во пар со барање за навремено доставување на буџетот. Инаку, може да послужат за ограничување на законодавната контрола и да ги елиминираат основните проверки и балансирања.

• Многу други уставни дозволуваат автоматско привремено трошење во случај на одложено одобрување на буџет, посебно водејќи се според претходниот одобрен буџет и само за ограничен период. На пример, членот 82 од Уставот на Нигерија (1999) дозволува претседателот да одобри повлекување на пари од консолидираниот фонд на приходи најмногу до 6 месеци и во количина пропорционална со претходниот буџет, во случај навреме да не било одобрено трошење.

Може да има причини за одложување, како на пример избувнување на војна, и токму затоа е важно државата да може да продолжи со обезбедувањето на основните услуги. Меѓутоа, во нормални услови честото користење на одредбите за привремено трошење ја поткопува ефективната *ex ante* контрола од страна на законодавното тело и кохезијата на буџетот како сеопфатен план за годишно трошење.

Извори: Вилијамс и Џаб (Williams i Jubb) (1996), Венер (Wehner) (2002), Устави.

## Спроведување

Фазата на извршување или спроведување на буџетскиот процес е главно во рацете на извршниот орган. Министерството за финансии или државни резерви ја игра главната улога во распределувањето на финансиските средства до секторите кои трошат пари од буџетот, во согласност со одобрениот буџет. Сепак, не е секогаш така. Понекогаш, особено во многу од земјите во развој, ограничениот достап на пари во готовина може да доведе до тоа некои суми за одредени трошоци да бидат помали отколку што било изгласано. Понекогаш парите се пренаменуваат за други цели, а не за тие за кои биле првично одобрени. Во некои случаи ова се случува за сметка на трошењето на социјални услуги или на некои многу критични сектори. Овие одлуки треба да се донесуваат на најтранспарентен начин и треба да бидат предмет на истата проверка која се спроведува во фазата на формулирање на буџетот.

Честите *ad hoc* приспособувања на буџетот можат да ги отсликаат сомнежите кои се карактеристични за макроекономските и фискалните опкружувања во многу од земјите во развој, но неконтинуираното буџетирање е, исто така, симптом и на слаб и лошо дисциплиниран буџетски систем. Доколку сака да осигури дека неговите овластувања не се поткопани од прекумерни приспособувања, законодавното тело можеби ќе смета дека е корисно одблиску да го следи спроведувањето, преку надзор на конкретните расходи во текот на фискалната година. Сите поголеми прилагодувања на буџетот треба да бидат опфатени со прилагодувачки или дополнувачки апропријации кои се доставуваат до законодавното тело на одобрување. Скратувањата на буџетот обично неповолно влијаат на групите кои имаат слаб политички глас и се ранливи, како што се сиромашните жени и деца. Поборниците за родова еднаквост имаат голем интерес за надзор на сите дополнителни акти за распределба на јавните средства, за да се провери дали содржат родови импликации.



## Прилог 17: Парламентот на Замбија се справува со проблеми на системот на готовинскиот буџет

Во многу земји, користењето на готовинскиот буџет ' систем кој наидува на обвинувања поради фактот дека буџетот, таков каков што е одобрен од законодавното тело, не се спроведува соодветно. Уште од 1993 година, Замбија го користи кеш буџетот, заснован на нула монетарно правило на финансирање. Ова значи дека централната влада не може повеќе да финансира дефицит преку печатење пари туку може само да троши колку што има во паричникот во тој одреден момент. Одлуките за трошење ги носи мал извршен одбор. Готовинскиот буџет се воведува со цел да поттикне фискална дисциплина и да стави крај на високата инфлација. Како и да е, и покрај одредениот успех во фискалната и макроекономската стабилизација, готовинскиот буџет претрпе сериозни нуспојави за испорачување на услугите.

Трендот за време на спроведувањето е да бидат префрлени изгласаните финансиски средства од економски и социјално релевантни министерства како што се земјоделство и здравство, во општите јавни служби како што се одбраната и полицијата. На пример, во текот на 1997 година, министерството за одбрана беше едно од малкуте сектори во кои конкретните исплатувања прилично се поклопуваа со изгласаната сума, додека пак министерството за здравство доби едвај 56% од изгласаниот буџет за тоа министерство. За истата фискална година, Генералниот ревизор на Замбија пријави помала нето потрошувачка од 31%, а 25% од сите конкретни расходи беа неовластени. Во широкоопфатен извештај за буџетскиот систем на земјата, Одборот за процени при Националното собрание препорача неколку подобрувања. Тука повеќе се вклучени исплаќања според правила отколку *ad hoc* исплаќања, со цел да се зајакне предвидливоста, како и редовни публикации за конкретните расходи, во споредба со одобрениот буџет, сè со цел да се постигне транспарентност.

Извор: Република Замбија (2000: 106-108).

### **Законодавното тело можеби ќе смета дека е корисно одблиску да го следи спроведувањето преку надзор на конкретните расходи во текот на фискалната година.**

Постојат и други потенцијални предизвици за соодветното спроведување на годишните буџети и среднорочните планови. Вообичаените закони воведени во текот на фискалната година може да имаат буџетски импликации, на пример преку зголемување на доделените права, како на пример социјални грантови. Ова може да ги доведе таквите закони во конфликт со ограничувањата на одобрениот буџет или на рамката за среднорочно планирање на расходи. Од овие причини процесот на подготовка на нацрти на вообичаени закони треба да има предвид и тоа какви импликации ќе има тој закон краткорочно, среднорочно и долгорочно врз буџетот. Оваа информација треба да му биде достапна на законодавното тело за време на процесот на подготвување на законот за да може да биде подложна на независна и отворена проверка.

## Прилог 18: Извршна флексибилност во текот на спроведувањето на буџетот во Нов Зеланд

Спроведувањето на буџетот мора да ја ублажи тензијата меѓу административната флексибилност и одговорноста. Потребна е рамнотежа, бидејќи и двете работи се неопходни предуслови за ефективност и ефикасност. За да се спречи злоупотреба, за да се овозможи правно следење и за да се охрабри соодветното финансиско планирање на секторско ниво, можностите за приспособувања во текот на годината треба да бидат ограничени. Во Нов Зеланд, во поглавјето 5 од Јавниот финансиски акт (1977, изменет и дополнет) се уредува трансферот на ресурси меѓу класи на резултати во рамките на истото гласање или во секторски буџет за време на фискалната година – процес познат како *виремент* (префрлување пари од една на друга сметка, со цел да се покрие дефицитот). Префрлениот износ можеби нема да ја зголеми апропријацијата за одредена класа на резултати во фискалната година за повеќе од 5%. Понатаму според ова поглавје, не е можен ни еден друг трансфер во таа класа на резултати за време на таа фискална година и целокупниот износ одвоен за сите класи на резултати во тоа гласање мора да остане непроменет. Кој било трансфер од таков тип мора да биде вклучен во актот за распределба на јавни средства за следната фискална година.

Извор: Јавен финансиски акт на Нов Зеланд (1977).

**Процесот на подготовка на нацрти на вообичаени закони треба да има предвид и тоа какви импликации ќе има тој закон краткорочно, среднорочно и долгорочно врз буџетот.**

### *Ревизија и вреднување*

По спроведувањето на буџетот, владините сметки и завршните пресметки се предмет на ревизија од страна на независна ревизорска куќа, како на пример ревизорски суд или генерален ревизор. Во повеќето земји, по ревизијата на сметките, законодавното тело ги прегледува наодите од ревизијата. Ако процесот бил ефективен, сите препораки кои се засноваат на наодите од ревизијата се внесуваат во идните буџети, на тој начин дозволувајќи континуирани подобрувања во јавното трошење и општо во јавниот финансиски менаџмент.

**Извештаите од ревизијата мора да се подготват и да се достават до законодавното тело што е можно побрзо, со цел да се осигури нивното значење.**

Извештаите од ревизијата мора да се подготват и да се достават до законодавното тело што е можно побрзо, со цел да се осигури нивното значење. Долгите одложувања ја поткопуваат одговорноста бидејќи владините службеници одговорни за губење на јавни пари можеби сега работат на друго место или се пензионирале уште пред да привлече внимание инцидентот. Одложувањата можат да го отежнат изрекувањето на дисциплинските мерки. И интересот на јавноста најверојатно ќе се фокусира на поактуелни нешта. Навременото поднесување на ревизорските извештаи подразбира дека секторите мораат да ги подготват своите завршни пресметки навреме за да може ревизорската куќа да го испочитува рокот. Соодветните закони за ревизија и за финансиски менаџмент обично пропишуваат кога и во каква форма секторите треба да ги достават потребните информации до ревизорите.

---

## Прилог 19: Видови на ревизија

Финансиската ревизија и ревизијата за усогласеност се традиционално во фокус на ревизиите во јавниот сектор.

Во **финансиските ревизии** ревизорот ги оценува прецизноста и правичноста на завршните сметки на организацијата.

Во **ревизијата за усогласеност** ревизорот проверува дали биле одобрени и наменски искористени владините приходи и расходи и дали ги почитувале сите релевантни закони и регулативи секторите и агенциите .

Исто така, многу ревизорски куќи сè повеќе и повеќе подготвуваат **студии за вредноста на парите**. Терминот ги опфаќа трите „е“: економија, ефикасност и ефективност. Економијата работи на минимизирање на монетарните трошоци за влогот (како што се кадарот и зградите). Ефикасноста го третира исходот (конкретно добро или услуга) постигнат за одреден комплет на влогови. Ефективноста разгледува дали испорачаните излезни резултати довеле до посакуваниот исход ( ефектот врз општеството).

Понекогаш се резимира дека трите Е изискуваат помалку трошење, подобро трошење и умно трошење. Од родова перспектива, ако релевантните показатели за исходот се расчленети соодветно и ако буџетот е поврзан со политики и развојни цели, ревизиите од типот вредност за парите ќе откријат во колкава мера буџетите биле корисни за жените и мажите, за девојчињата и момчињата.

Извор: Вајт (*White et al*) (1999: 61-74), Кристенсен (*Kristensen et al*) (2002), Стапенхурст и Титсворт (*Stapenhurst and Titsworth*) (2001).

## Поглавје 3

### Буџетот како алатка за одговорност

На крајот на краиштата, гласачкото тело ќе одлучи дали извршниот орган добро си ја работел работата и ќе гласа или да го задржи или да го смени. Но обично поминуваат по неколку години од едни избори до други и во тој период одговорноста е претежно работа на законодавното тело. Буџетот е главната алатка за одговорноста. Буџетот ги отсликува ветувањата и обврските дадени на одредени групи луѓе и законодавното тело има круцијална улога да осигури дека владата ги одржува тие ветувања. Издржаното буџетирање зависи од поделената моќ, со цел да се осигури интегритетот на буџетот и начинот на којшто се спроведува. Ова поглавје истражува како парламентите можат да придонесат за одговорен буџетски процес.

**Поминуваат по неколку години од едни избори до други и во тој период одговорноста е претежно работа на законодавното тело.**

#### Влијанието на законодавните тела врз буџетските политики

Главниот показател за ефектот кој го има законодавното тело врз процесот на креирање на буџетски политики е обемот во кој тоа влијае на содржината на буџетот. Може да се направи разлика меѓу законодавни тела за правење буџет, законодавни тела кои влијаат на буџетот и законодавни тела кои имаат мало или немаат никакво влијание врз буџетот.

#### Прилог 20: Типологија на влијанието на законодавните тела врз буџетските политики

**Законодавни тела за правење буџет** имаат капацитет да изменат и да дополнат или да одбијат буџетски предлог подготвен од извршниот орган, како и да го формулираат и да го заменат тој буџет со свој.

**Законодавни тела кои влијаат на буџет** имаат капацитет да изменат и да дополнат или да одбијат буџетски предлог подготвен од извршниот орган, но немаат капацитет да го формулираат и да го заменат тој буџет со свој.

**Законодавни тела со мало или никакво влијание врз буџетот** немаат капацитет да изменат и да дополнат или да одбијат буџетски предлог подготвен од извршниот орган, ниту пак да формулираат и да заменат буџет. Тие се ограничени само на давање согласност за буџетот кога ќе биде донесен пред нив.

Извор: Приспособено од Нортон (Norton) (1993: табела 4.1).

Законодавните тела за правење буџет се оскудни. Најдобар пример во оваа категорија е Конгресот на Соединетите Американски Држави. Секоја година Конгресот ја утврдува својата буџетска политика и во тие рамки ги утврдува и расходите на секторите и мерките за оданочување. Законодавните тела во некои други конгресни системи се обидуваат да играат слична улога, на пример во Нигерија, но сепак Конгресот на Соединетите Американски Држави останува без конкуренција меѓу законодавните тела, кога станува збор за неговото влијание врз буџетските политики.

Најголемата група законодавни тела обично го одобрува буџетот доставен од извршниот орган со некои мали промени. Шеесет и три проценти (17 од 27) законодавни тела анкетирани од ОЕСР, (OECD), (2002 б) посочија дека општо земено, прават мали промени. Групата законодавни тела кои влијаат на буџетите се оние од скандинавските земји, Република Кореја, поголемиот дел од континентална Европа и Латинска Америка. Овие законодавни тела не ја преземаат функцијата на креирање на буџетски политики од извршниот орган. Тие прават промени без да ги менуваат главните контури на буџетот. Фактот дека се мали законодавните промени, не значи и дека се безначајни. На пример, кога не успеваат министрите да го убедат законодавното тело во потребата од одредени расходи, кратењето од битните ставки може да ослободи многу попотребни ресурси за други итни потреби некаде на друго место. Овој вид користење на законодавството може, исто така, да прати и важен сигнал до извршниот орган дека нема да се толерира залудното трошење на неадекватно приоритетизираното трошење.

Најпосле, на другиот крај на спектарот се наоѓа третата група на законодавни тела, оние со мало или никакво влијание врз буџетот, каде што нацрт-буџетот доставен од страна на извршниот орган, генерално се одобрува без никакви промени. Оваа група главно е составена од парламенти од типот на Вестминистер, во кои секоја успешна измена и дополнување на буџетот се смета за гласање за недоверба на владата. Примери за ова се Австралија, Британија, Нов Зеланд и бројни земји од југозападна Азија и англофонските африкански земји. Мал број на други парламенти кои не се водат од вестминистерската традиција, исто така, спаѓаат во оваа категорија. Некои од законодавните тела од оваа категорија почнаа да се вклучуваат во консултативни процеси со владата, пред да се достави буџетот, на пример во Гана и во Канада. Ова овозможува суптилна можност за законодавен влог во формулирањето на буџетската политика. Сепак, конкретниот ефект од овие консултации во врска со буџетот тешко може да се утврди.

### **Прилог 21: Конвенција за доверба**

Последниот пат кога британскиот парламент изгласа против за барање пари беше во 1919 година, кога беше одбиено барањето на лордот Чанселор за изградба на уште една бања. Вакви искуства, со измени и дополнувања во другите земји со вестиминистерски тип на законодавни тела, се во приближно истиот период. Изгледа дека последниот пат кога распределување на пари било редуцирано во Парламентот на Нов Зеланд, се случило во 1930 година, кога гласањето за Секторот за земјоделство било редуцирано за пет фунти. Во денешно време, во вестминистерската традиција, амандманите на буџетскиот предлог подготвен од извршниот орган, доколку се успешни, се еднакви на гласање на недоверба за владата. Ова интерпретирање произлегло од историската конвенција за правото на Монархијата на финансиска иницијатива. И покрај уставното право на парламентот да прави промени на буџетот, во многу земји инспирирани од вестминистерскиот систем, на пример во Канада, Индија и Нов Зеланд, владата би поднела оставка доколку се одобрат какви било промени на нејзиниот предлог-буџет.

Извори: Дејви (Davey) (2000), Лок Саба (Lok Sabha) (1998), OESR (2002b).

	<b>Табела 1.</b> Дали е вообичаено законодавното тело да го одобри буџетот како што е доставен од Владата		
	<b>Без измени</b>	<b>Мали</b>	<b>Значителни</b>
Австралија	X		
Австрија		X	
Канада	X		
Република Чешка			X
Данска			X
Финска		X	
Франција		X	
Германија		X	
Грција	X		
Унгарија			X
Исланд		X	
Ирска		X	
Италија		X	
Јапонија	X		
Република Кореја		X	
Мексико		X	
Холандија		X	
Нов Зеланд	X		
Норвешка		X	
Полска		X	
Португалија		X	
Шпанија		X	
Шведска		X	
Швајцарија		X	
Турција		X	
Велика Британија	X		
САД			X
<b>Вкупно</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>4</b>
<b>Проценти од вкупните бројки</b>	<b>22%</b>	<b>63%</b>	<b>15%</b>
Извор: OESR (20026).			

## Прилог 22: Поставување прашања во врска со буџетот во Парламентот на Нов Зеланд

Стандарден Прашалник за процени 2002/2003

Белешка: Доколку информацијата која се бара со прашањата подолу е комплетно содржана во процените од 2002/2003, министрите кои гласаат можат да го скратат својот одговор така што едноставно ќе упатат на соодветната страница.

1. Критични актуелни прашања: Кога се подготвуваа предлозите за апропријациите за 2002/2003 за ова гласање, со кои критични актуелни прашања се соочи владата во врска со ова гласање и како овие критични прашања се одразија на апропријациите?

2. Значајни промени кои влијаат на апропријациите: Ве молиме накратко да ги идентификувате главните промени кои влијаат на ова гласање за 2002/2003, вклучувајќи ги:

- сите нови политики и значителни промени во постоечките политики, како и кратко објаснување за секое од нив. (Ве молиме да го објасните прагот кој бил користен при одлучувањето за тоа дека се направила значајна промена во некоја од политиките),
- промените поголеми од плус или минус 10% во сума определена со апропријацијата, како и објаснувања за овие промени.
- Какви било фундаментални социјални или економски активности и ефектот (доколку постои) кој овие промени го имале врз апропријациите.
- прирастот или фондовите пренесени од претходни апропријации.

3. Ефективност на трошење: Ве молиме дајте кратка изјава во врска со:

- Класи на излезни резултати (и поврзани владини политики) кои сметате дека се одлучувачки за наведените исходи за ова гласање и зошто сметате дека тие класи на излезни резултати се одлучувачки.
- Врз основа на што заклучивте дека токму тие класи на излезни резултати придонесуваат за исходите со кои биле поврзани. Ве молиме одговорете експлицитно, на пример, цитирајте соодветна студија.

4. Поврзување на излезни резултати со исходи: Кој исход го посакува владата од вашето гласање? Ве молиме објаснете ја во детали врската помеѓу излезните резултати од гласањето и исходите од политиките (не се ограничувајте на финансиските исходи). Какво вреднување на ефектот е направено?

5. Редуцирање на нееднаквостите: Како излезните резултати добиени со ова гласање ги олеснуваат излезните резултати од намалувањето на економските и социјалните нееднаквости за пацифичките и маорските народи?

6. Посматрање на ентитетите на Монархијата: Како ќе се уреди или постави посматрањето на работата на монархиските ентитети кои спаѓаат под ова гласање? Дали се појавуваат некои тешкотии или важни прашања во врска со посматрањето на работата на монархиските ентитети кои спаѓаат под ова гласање?

7. Преглед на законите: Се планира ли преглед на законодавство за кое секторот кој управува со гласањето треба да процени дали има некој закон кој не е веќе потребен?

- Дали некој закон треба да се измени и да се дополни или пак да се ажурира?

8. Финансирање во рамките на класите на излезни резултати: Ве молиме дајте приближна проценка за финансирањето на секоја од главните активности во секоја од класите на излезни резултати.

- Имаше ли значителни варијации во рамките на класите на излезни резултати од минатата година?

9. Надворешни консултации: Ве молиме објаснете ги во детали приближните трошоци за надворешни консултанти, изнајмени извршители, советници или изведувачи на работа, вклучувајќи и правни советници. Деталите треба да ја објаснат целта за ангажирањето на овие советници и причините зошто секторите одлучиле да не ги користат своите внатрешни ресурси.

10. Изјави од секторите за нивните намери, ИСН: Каков напредок е направен во развивањето на клучните елементи за добри ИСН, како што беше наведено во документот Објавување нови очекувања за плановите и Изјави за намера: Водич за секторите?

- Ве молиме дадете коментар за напредокот остварен до сега и за понатамошните индикации за програмата за објавување во вашиот сектор, посебно за клучните елементи, наведени во ставот 14 од документот споменат погоре.

11. Други информации: Дали има некои други прашања релевантни за вашето гласање, кои би сакале да ги изнесете пред одборот, а не биле опишани во документите за Процените, во вашите изјави за печатот или не биле ставени во одговорите на прашањата од овој прашалник?

Извор: Законодавен дом на Нов Зеланд, Одбор за финансии и расходи (2002).

### **Прилог 23: Дефиниција и механизми на одговорност**

Одговорноста претставува обврска да се одговара за извршувањето на доделените задачи. За да функционира потребни се 4 елементи:

- Лица кои имаат овластувања да донесуваат одлуки и да ги спроведуваат
- Цели или стандарди кои тие лица треба да ги постигнат
- Авторитет пред кој одговараат лицата кои донесуваат одлуки
- Начини на кои лицата одговорни за донесување на одлуки даваат отчет

Обврската да се одговара, да се даде отчет за преземеното дејство е јадрото на концептот за поднесување одговорност. Праксата која законодавните тела ја користат за да спроведат надзор вклучува:

- Постапување прашања
- Интерпелации
- Истражни комисии
- Специјални пленарни дебати
- Разгледување на извештаите од одборите на пленарните дебати
- Инспекција на извештаите од секторите
- Годишниот буџетски процес

Извор: Адаптирано од Мареј и Ниџинг (Murray and Nijzink) (2002: 87-92).



Парламентот има две начелни можности да ја повика владата на одговорност за својата работа поврзана со буџетот.

Прво, *ex ante* инспекцијата вклучува преглед на предлозите за расходи и за приходи доставени од владата за време на законодавната фаза од буџетскиот процес. Тука фокусот е на стратешките насоки или на политичките основи на буџетот.

Второ, *ex post* инспекцијата вклучува преглед на спроведувањето на буџетот врз основа на наодите од ревизијата. Главната задача е да се утврди дали бил соодветно спроведен буџетот, таков како што бил одобрен од законодавното тело, и дали парите се потрошени на најисплатлив начин.

Пристапите кон финансиска одговорност се разликуваат во однос на рамнотежата меѓу *ex ante* и *ex post* инспекцијата. Од една страна, некои законодавни тела играат значајна улога во *ex ante* инспекцијата, а не придаваат многу значење на *ex post* инспекцијата. Од сосема друга страна, некои од парламентите, кои немаат моќ да прават измени на буџетот, се фокусираат на *ex post* оценувањето на јавните расходи преку одбори за јавни сметки.

## Ex Ante инспекција: одобрување на буџетот

Моќта на државното кесе е неспорен демократски столб. Ова значи дека законодавното тело има обврска да осигури дека мерките за приходи и расходи кои тоа ги одобрува се фискално издржани и правично соодветни на различните потреби на граѓаните, според ресурсите кои се на располагање. Сепак, точната природа на вклученоста на законодавството во владините буџетски предлози значително варира меѓу различни земји, посебно имајќи ги предвид нивните овластувања да прават измени и дополнувања на буџетот и на процесот на вклучување на законодавството, како и нивниот ефект врз буџетските политики.

**Законодавното тело има обврска да осигури дека мерките за приходи и расходи кои тоа ги одобрува се фискално издржани и правично соодветни на различните потреби на граѓаните, според ресурсите кои се на располагање.**

### *Законодавна моќ за вршење на измени и дополнувања на буџетот*

Формалните буџетски моќи на законодавното тело често се наведуваат во писмениот устав на една земја, но може исто така, да се базираат и на конвенција, да се утврдат со обични закони или да се наведат во правилата на законодавното тело. Овие моќи можат да варираат во неколку аспекти:

Ø Некои законодавни тела се соочуваат со уставни ограничувања на нивното право да воведат финансиски закон. Во случај кога парламентарците не смеат да воведат финансиски закон, само извршниот орган ја има таа привилегија да иницира мерки за приходи и расходи.

Ø Друг битен фактор кој влијае на потенцијалниот опсег за законодавно влијание е правната моќ на законодавното тело да изменува финансиски закони. Колку се потолерантни овие моќи за изменување, толку е поголем потенцијалниот опсег за законодавна активност.

Ø Некои уставни дозволуваат такви извршни вето овластувања кои бараат огорчни мнозинства да бидат надгласани од парламентот. Со употреба на вето, претседателот може да го оспори законодавниот избор.

**Табела 2: Законодавна моќ за вршење на измени и дополнувања на буџетот**

Права	Број на земји
неограничена моќ во менување на буџетот	32
кратење само на постоечките ставки	17
правата не се конкретизирани	15
зголемувањата мора да се избалансираат со пропорционални кратења на друго место	13
може да се редуцира трошењето, зголемувања - само со дозвола од владата	4
<b>вкупно</b>	<b>81</b>

Извор: Адаптирано од Интерпарламентарната унија (1986: Табела 38А).

Постојат повеќе традиции на моќи за правење измени. Како што изгледа, најголемата категорија на законодавни тела има неограничена моќ да менува буџети. Класичен пример се Соединетите Американски Држави чијшто Устав не поставува никакви правни ограничувања на буџетските моќи на Конгресот, иако тој сам си поставува ограничувања одвреме-навреме. Други примери за законодавни тела кои имаат неограничена моќ да изменуваат буџет можат да се најдат во Австрија, Данска, Јапонија, Холандија и Норвешка меѓу другите.

Од друга страна, вестминистерската традиција на парламентарно управување, дозволува само кратења. Ова значи дека парламентот може само да скрати постоечки точки предложени во владините акти за даноци и за распределување на јавни средства, но не смее да додава нови точки или да ги проширува постоечките. Оваа поставеност еволуирала за време на почетоците на Долниот Дом, кога тој се состана за да ги разгледа барањата за субвенции подготвени од Монархијата. Неговата задача беше да одлучи дали, и во кој обем, ќе ги исполни барањата и доколку ги исполни, во кои рамки и со кои средства. Многу земји во Комонвелтот ја имаат преземено оваа поставеност, на пример Индија, Канада, Гана и Кенија.

## Прилог 24: Преиспитување на улогата на бразилскиот конгрес во буџетскиот процес

### Нови правила за изменување на буџетот

Во минатото, бразилскиот конгрес не играше важна улога во буџетскиот процес. Демократизацијата во осумдесеттите доведе до уставни промени кои му дадоа на Конгресот моќ да го модификува буџетот, резултирајќи со тоа што сега секоја година се предлагаат многу измени. Уставно гледано, бразилскиот Конгрес може да зголеми една апропријација со намалување на друга. Дупката во законот, сепак, дозволува Конгресот да менува бројки на приходи ако заклучи дека извршниот орган направил грешка или дека испуштил нешто. За да се спроведе ефективна контрола, Здружениот одбор за планови, јавни буџети и ревизии се префрли на праксата да наметнува ограничувања на активностите на Конгресот, кои се однесуваат на правење измени. Во скорешниот процес на одобрување буџети се применија следните ограничувања:

- Најмногу 20 индивидуални измени за секој претставник, при што секој од нив може да пренасочи не повеќе од одредена сума (околу 750,000 долари).
- Најмногу 5 измени за секој секторски одбор во секоја комора на Конгресот, без парично ограничување.
- Меѓу 15 и 20 измени предложени од две третини на претставници избрани од секоја држава, без парично ограничување.

### Вградување на родова перспектива

Граѓанското општество ја имаше можноста да се поврзе со законодавните тела, со цел да достави конкретни измени на буџетот. (*Centro Feminista de Estudos e Assessoria*) ЦФЕМЕА, еден од партнерите на УНИФЕМ во Бразил, се залагаше за буџет кој содржи родови перспективи со Групата на жени парламентарки (*Bancada Feminina*). ЦФЕМЕА достави 5 измени на Сметката за буџетски политики за 2003 година до одборите на Конгресот за време на дискусиите. Измените беа следниве:

- Вклучување на Програма за здравјето на жените во приоритетите и целите на буџетот,
- Вклучување на полова променлива во показателите на федералната влада,
- Градење на капацитет на министерството за здравство за активности поврзани со репродуктивните права и здравјето на жените,
- Наменување пари за кампања за сопирање на насилство врз жените во Бразил,
- Повеќе финансиски средства за дневни центри.

Како резултат на овие залагања, првите две измени беа одобрени од Конгресот и вклучени во Сметката за буџетот. Комисијата на Сенатот за Социјални прашања ја одобри измената за дневните центри.

Извор: Блондал (Blöndal) *et al* (2003) и УНИФЕМ.

Други земји ја ограничуваат моќта на законодавното тело, со цел да го заштитат балансот меѓу приходите и расходите предложени од извршниот орган. Ова значи дека зголемените расходи мора да се избалансираат со соодветни кратења на друго место, со цел да се одржи насобраниот вкупен износ. Верзии на оваа поставеност се популарни во франкофонските и латиноамериканските земји. Варијантата на моќи за правење измени кои го штитат дефицитот му дозволува на законодавното тело да ги намали расходите, но да ги зголеми само со дозвола на извршниот орган. Всушност, ова ѝ дава на владата вето да измени закони кои го зголемуваат дефицитот.

Моќите за правење на измени, може да се разгледуваат преку скалата на опаѓање на влијанието на законите. Неограничената моќ на законодавното тело му дозволува, во теорија, комплетно да го измени буџетот предложен од извршниот орган. Дефицитно неутралните моќи за правење измени ја штитат фискалната политика на извршниот орган, но сепак, му дозволуваат на законодавното тело да ги обликува буџетите, посебно преку реорганизирање на приоритетите за трошење во рамките на целокупното ограничување предвидено за трошоците. Вестминистерската традиција на моќи за правење на измени е на спротивниот крај од скалата. Таа не му дозволува на парламентот да го обликува буџетот на никаков друг начин освен со кратење на постоечките ставки. Финансиските средства кои биле скратени не може да се префрлат со цел да се потрошат повеќе средства за друга ставка на друго место во буџетот.

### Прилог 25: Буџетски овластувања на Долниот Дом

Законодавните тела во федералните земји се дводомни, со цел да бидат регионално порепрезентативни во процесот на креирање закони. Двodomноста не е ограничена само на федералните земји, но сепак се среќава само во приближно една третина од унитарните земји. Буџетската улога на Долните Домови се разликува од земја во земја.

Некои ја имаат истата моќ врз буџетот како и Долниот Дом, на пример во Соединетите Американски Држави. Некои имаат асиметрична и, попрецизно, помала моќ, кога станува збор за буџетските прашања, отколку Долниот Дом. На пример, членот 105(3) од Базичниот закон на Федерална Република Германија (1949) налага согласност од Регионалниот Дом, (*Bundesrat*), за повеќето мерки поврзани со приходите. Сепак, согласноста од Регионалниот Дом (*Bundesrat*) не се бара за онаа страна која подразбира трошење од националниот буџет.

И за крај, во некои земји Регионалниот Дом има само советодавна улога во прашањата за буџетот. На пример, поглавјето 109 од уставот на Индија (1950) му дозволува на Советот на држави, (*Rajya Sabha*) да му дава препораки на Домот на народот, (*Lok Sabha*), кога станува збор за прашања за буџетот. Овие препораки може да бидат прифатени или одбиени од Долниот Дом со едноставно мнозинско гласање.

Извор: Од Патерсон и Муган (Patterson and Mughan) (2001).

Законодавната моќ врз буџетот понекогаш се балансира со извршната моќ на вето. Таква моќ на вето почесто се среќава во претседателските системи на влади, иако постојат и мал број на парламентарни системи кои вклучуваат таква извршна моќ на вето врз финансиските закони, на пример Нов Зеланд. Извршната моќ на вето има две форми:

Моќ за „ пакет вето, значи дека претседателот може да стави вето на дел од закон на целиот тој дел. Вака е во Соединетите Американски Држави.

„ Линиска ставка или „ делумно вето му дозволува на претседателот да избрише поединечни ставки во финансиската сметка. На овој начин законодавните одлуки може значително да се изменат преку бришење на одредени ставки во буџетот кои можеби имаат висок приоритет за законодавното тело. Чилеанскиот претседател, на пример, има право на ваков вид вето.

## Прилог 26: Жени во финансиски одбори

Учеството на жените парламентарки во буџетски или финансиски одбори е прилично ограничено. Поголема е веројатноста жена да претседава или раководи со парламентарен одбор за социјални прашања отколку во одбор поврзан со економски или надворешни политики. На примерок од 97 земји, студијата на ИПУ, спроведена во 1997, откри дека само 2% од претседавачите или претседателите на парламентарните финансиски одбори се жени. Во споредба со ова, претседаваат со 23 % од одборите за социјални, семејни, здравствени и трудови прашања и со 19 % од судските и уставните одбори. Во тоа време, во парламентите кои тогаш имаа мнозинство на жени, процентот на жени кои претседаваат со финансиски одбори не се зголеми. Всушност, во дваесет земји кои беа анкетирани, а во кои жените сочинуваа 20 % од законодавните тела, ниедна од земјите немаше одбор во кој претседавач е жена.

Извор: Интерпарламентарна унија (1997).

### Законодавните одбори и буџетот .....

Буџетот поминува низ неколку фази во законодавното тело што најчесто вклучува бројни анализи и дебати во Домот. Овие дебати обично се во врска со поопштите црти на буџетот и имаат промотивна функција и за владата и за опозицијата. Владата може да ја искористи оваа пригода за да ги рекламира своите политики, а опозицијата пак, има можност да ги посочи забележаните недостатоци и да ги нагласи алтернативите за нив. Понекогаш голем дел од дебатите, воопшто, не се ни фокусираат на буџетот. Детални дискусии за бројките во буџетот обично се водат во помали форуми овозможени на ниво на одбори, далеку од светлата на политиката. Многу законодавни тела ја препознава важноста на ефективните одбори и, како што изгледа, во многу земји вклучувањето на одборите во буџетскиот процес е сè поголемо. Истовремено остануваат и земји кои немаат некоја позначајна вклученост на одборите.

#### **Детални дискусии за бројките во буџетот обично се водат во помали форуми, овозможени на ниво на одбори, далеку од светлата на политиката.**

Многу законодавни тела вклучуваат одбори посветени на контролирање на мерките за приходите. Ова не е секогаш истиот одбор кој ги контролира расходите. На пример, во германскиот Долен Дом или *Бундестаг*, финансискиот одбор ги разгледува предлозите за даноци, додека пак буџетскиот одбор е одговорен за контрола на плановите за расходи. Британскиот Долен Дом, користи постојана комисија за финансии која разгледува само одредени делови од законот за приходи.

Во врска со делот од буџетот кој се однесува на расходите, постојат неколку начини на кои законодавните одбори можат да се вклучат во процесот на одобрување. Некои национални законодавни тела имаат единствен финансиски одбор кој ги разгледува предлозите за трошоците. Секторските или одделенските одбори можат да дадат препораки, но во рамките на централизираниот модел на одбори тие не се обврзувачки. Оваа поставеност може да служи за да го штити буџетот од барања за зголемени расходи од страна на одделенските одбори, како на пример оние поврзани со здравството, со образованието или со транспортот кои честопати сакаат да го зајакнат трошењето во нивниот сектор. Од друга страна, без напори од секторските одбори,

додека се контролираат соодветните трошоци може да се испушти некоја шанса за привлекување на експертиза на некои членови во одредени политики.

Всушност, учеството на одделенските одбори не мора да значи дека автоматски се загрозува фискалната дисциплина; тоа се случува само кога функционираат во отсуство на стриктни граници за трошење и без координиран механизам за кумулирање на трошење со цел. Во некои земји, финансиските одбори одобруваат кумулативни граници за разни области на трошење, додека пак, секторските и одделенските одбори имаат моќ да го обликуваат буџетот на одделенијата кои се под нивна надлежност. Ваква дводелна структура на одбори кои ги разгледуваат предлозите за трошење, се користи, на пример, во Република Чешка и во Шведска. Искуствата покажуваат дека овој систем е корисен и за давање приоритет, преку привлекување на експертиза од секторот, но и за зајакнување на буџетските ограничувања преку поставување на цели за трошење.

### **Прилог 27: Дали законодавните одбори треба да бидат отворени за медиумите и за јавноста?**

Изгледа дека сè повеќе е во тренд законодавните тела да ги отвораат своите состаноци на одборите за медиумите и за општата јавност. На пример, 63% (17 од 27) од законодавните тела анкетирани од ОЕСР изјавиле дека нивните состаноци на одборот се отворени за јавноста, а исто е и со повеќе од половината на Одборите за јавни сметки во Комонвелтот.

Некои предупредуваат дека постои ризик да се наруши тајноста на законодавните дебати. Дали отворањето на вратите на одборот за медиумите и јавноста ги политизира дебатите на одборот или само ќе го префрли донесувањето на одлуки на други форуми, како на пример, на работни групи и на партиски одбори кои се затворени за очите на јавноста? Против овие аргументи е фактот дека, како што изгледа, не постои пример на законодавно тело кое спровело реформи на отворени дебати на одборите, а потоа почувствувало потреба да ја повлече таа одлука и повторно да ги врати затворените врати. Можеби постои основа за исклучување на јавноста во одредени исклучителни околности, на пример, од дискусиите поврзани со централната агенција за разузнавање или чувствителни прашања во врска со одбраната. Но, општо земено, постојат малку добри причини за спречување на отворен пристап на медиумите и на јавноста.

Овозможувајќи платформа за отворени дискусии околу содржината на буџетот, законодавните тела можат да помогнат во проширување и продлабочување на јавната дебата. Јавните состаноци овозможуваат еден структуриран начин на вклучување на мислења на академски експерти, на граѓанското општество и на приватниот сектор во дебатата за буџетот. Ова ќе го направи процесот поприемлив за нови концепти и пристапи во буџетирањето, како на пример, родова анализа и родови главни текови. Отвореноста може да помогне и за градењето доверба кон владата. Преориентирањето на законодавните тела кон отвореност и пристапност е сигнал дека му е дојден крајот на времето на тајни во врска со буџетот.

Извор: МекГи (McGee) (2002), Месик (Messick) (2002), OECD (20026).

## Ex post инспекција: разгледување на ревизорски наоди

Законодавното надгледување на јавните финансии не би било комплетно без гаранција дека одобриениот буџет се спроведува како што треба. За таа цел постои национално ревизорско тело кое има за задача да му обезбеди информации на законодавното тело во врска со интегритетот на финансиските сметки и во врска со ефикасноста и ефективноста на јавните расходи. Без оваа завршна проверка во процесот на надгледување на буџетот, нема да има многу поттик за исполнување на желбите на законодавното тело, претставени во одобриениот буџет.

**Законодавното надгледување на јавните финансии не би било комплетно без гаранција дека одобриениот буџет се спроведува како што треба.**

### Прилог 28: Лимската декларација за ревизорски насоки и правила

Меѓународната организација на Врховни ревизорски институции, ВРИ, ги стави основните стандарди за национална ревизија во Лимската декларација за ревизорски насоки и правила. Меѓу другото, Декларацијата ги опфаќа следниве прашања:

- Важноста на ревизијата за издржаното раководење со јавните фондови.
- Ревизорски цели за законитост, економичност, ефикасност и ефективност на финансискиот менаџмент.
- Барања за независност на ВРИ и неговиот персонал, што треба да биде загарантирано со уставот и заштитено од врховниот суд. Независноста подразбира да биде ослободен од влијание на организациите кај кои се врши ревизијата и да има на располагање соодветни ресурси.
- Барање овластувањата на ВРИ за ревизија да бидат вградени во уставот и законите. Мандатот на ВРИ треба да ги покрива сите јавни финансиски операции.
- Поврзаноста со законодавното тело, која треба да биде наведена во уставот и ова треба да вклучува зајакнување и барање ВРИ да поднесува годишни извештаи до законодавното тело (или друго државно тело).
- Барање владата и понатаму да биде единствената која е комплетно одговорна за своите дејствувања или недејствувања и да не може да се извади така што ќе упати на наодите од ревизијата.
- Барањето ВРИ да имаат пристап до сите документи и целокупната евиденција.
- Барање:

(i) ревизорските програми на ВРИ да бидат самоопределени и да вклучуваат земање примероци и други техники,

(ii) персоналот на ВРИ да ги поседува потребните квалификации, морален интегритет и соодветни плати,

(iii) ВРИ да повикуваат надворешни експерти доколку е потребно, и

(iv) ВРИ да ја олеснуваат меѓународната размена преку ИНТОСАИ (Меѓународна организација на ВРИ).

Извор: [http://www.intosai.org/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/2_LIMADe.html)

## *Законодавна интеракција со врховните ревизорски институции*

Законодавните тела и ревизорските институции се заемно зависни, со цел да бидат потполно ефективни. Точната содржина на законодавната инспекција во оваа фаза во најголем дел е утврдена од она што се добива од ревизорските институции. Додека законодавното тело зависи од висококвалитетен ревизорски извештај, за да биде ефективно во својата работа, така и ревизорот ефективно бара за возврат ефективно законодавно тело да осигури дека секторите сериозно ги сфаќаат резултатите од ревизијата. Сакајќи да осигурат најповолна координација, многу ревизорски институции имаат законодавни канцеларии за врски и редовно и се придружуваат на инспекцијата на ревизорските наоди, која ја прави законодавното тело.

Точната природа на интеракција меѓу законодавното тело и ревизорите, делумно зависи од моделот на врховната ревизорска институција и начинот на кој таа поднесува извештаи:

Ø Во вестминистерскиот тип на системи, генералниот ревизор поднесува извештаи директно до парламентот и постои специјализиран повеќепартиски одбор за јавни сметки кој ги прегледува ревизорските наоди. Во некои случаи се донесува статут со кој генералниот ревизор станува државен службеник на парламентот.

Ø Во системот на одбори, ревизорскиот одбор подготвува и праќа годишен извештај до кабинетот, кој потоа го доставува до законодавното тело.

Ø Во системите на ревизорски судови, врската меѓу парламентот и ревизорот е помалку директна бидејќи судот е традиционално институционално независен од законодавните и од извршните гранки. Судот може да му предаде наоди на финансискиот одбор на законодавното тело и обично подготвува годишен извештај за законодавното тело, а во врска со спроведувањето на годишниот буџет.

## *Прегледување на ревизорските резултати од страна на законодавни одбори*

Повеќето законодавни тела користат одбори кои ги прегледуваат извештаите подготвени од ревизорот, за сметките на владините сектори. Задачата не е да се оцени буџетската политика, туку да се види дали расходите се во согласност со намерите на законодавното тело и со очекуваните стандарди и дали средствата се потрошиле наменски. Има разни можности да се утврди капацитетот на одборот за прегледување на ревизорските наоди.

Ø Во некои законодавни тела, на пример во Германија, истиот одбор е одговорен за одобрување на буџетот и за прегледување на ревизорските наоди.



## Прилог 29: Разгледување на ревизорските наоди од германскиот парламент

Долниот Дом на германскиот парламент, таканаречениот *Бундестаг*, добива ревизорски извештај околу 10 месеци по завршувањето на фискалната година. Извештајот се базира на околу 1 000 поединечни извештаи и се концентрира на стоте најважни. Извештајот содржи информации за пошироки финансиски прашања, како и детални коментари за сите сектори.

Извештајот го разгледува ревизорски пододбор на буџетскиот одбор, составен од членови кои се пропорционално распоредени според застапеноста во парламентот. Секој од членовите добива улога на *известувач* за одредено министерство и мора да ги прегледа забелешките кои во извештајот се однесуваат на неговата институција. Во дискусиите учествуваат релевантните министерства, или во најмала рака, јавни службеници на високи позиции, високи службеници од министерството за финансии, како и ревизори.

Федералниот суд за ревизии подготвува предлог-препораки за секоја ставка. Доколку се усвојат, извршниот орган е обврзан да ги спроведе тие препораки и да поднесе извештај за напредокот поврзан со нив, до одреден краен рок кој му е даден. Повеќето од одлуките се донесуваат едногласно и околу 90% од препораките на федералниот суд за ревизии се одобруваат. Буџетскиот одбор во основа ги прифаќа гледиштата на пододборот и го проследува неговиот извештај на пленарна сесија.

Федералниот суд за ревизии исто така подготвува и извештај, две години потоа. Овој извештај документира дали *Бундестагот* усвоил препорака од федералниот суд за ревизии и, доколку е така, во која мера релевантните сектори ја спровеле. Овој механизам за следење го зајакнува почитувањето на препораките од одборот од страна на секторите, кои се соочуваат со кретење на дозволените расходи или со укор за време на сослушувањата за буџетот, доколку не ги следеле препораките.

Извор: Венер (Wehner) (2001).

Друга можност која е вообичаена во земјите од Комонвелтот е да се користи одбор за јавни сметки, кој ги прегледува ревизорските наоди. Во некои од земјите на Комонвелтот, работата на одборот за јавни сметки е дополнета со работата на втор одбор којшто ги прегледува ревизорските извештаи за државните компании. На пример, во Парламентот на Тринидад и Тобаго постои посебен одбор за сметки на државни компании, којшто ги прегледува ревидираните сметки на компании кои се во сопственост или се под контрола на државата.

Колку е поголем бројот на ревизорски извештаи кои се доставуваат пред законодавното тело, толку поитна станува потребата да се зајакне капацитетот на одборот за справување со овие извештаи навремено и ефективно. Бидејќи индивидуалните членови имаат ограничено време и капацитет, ова можеби ќе бара поделба на работата внатре во законодавното тело. Таму каде што има само еден одбор кој работи на прегледување на ревизорските извештаи, можеби ова ќе значи креирање на пододбори.

Такви пододбори може да бидат креирани или според тематски области, како на пример здравство или одбрана, во кој случај би можеле да бидат попостојани, или би можеле да работат на *ad hoc* начин при третирањето на конкретни прашања кои би се појавиле.

Сепак, друга можност е систем на *известувачи* со кој на индивидуалните членови на одборот им се дава значителна одговорност.

Кој метод и да се избере, важно е на крајот, конечната дискусија и конечните одлуки да му припаднат на главниот одбор.

### Прилог 30: Парламентарна инспекција на ревизорски наоди во Одборите за јавни сметки

Пресвртница во развојот на британскиот парламент беше креирањето на неговиот Одбор за јавни сметки, ОЈС, како дел од Гледстонските реформи во 1861 година. Оваа иницијатива беше значаен поттик за креирање на слични тела во повеќето земји од Комонвелтот, а такви одбори може да се најдат и во многу англофонски африкански, југозападно азиски и карибски парламенти. Постои многу стара, но не светски распространета, традиција, претседавачот на ОЈС да мора да биде член на опозицијата. Ова ја поддржува непартиската традиција на ОЈС и ја посочува волјата на владата да промовира транспарентност.

ОЈС процесот започнува со извештај од генералниот ревизор. По добивањето на ревизорскиот извештај, главниот механизам со кој државните службеници од секторите, од агенциите и од другите релевантни тела одговараат пред ОЈС, се сослушувањата. Свиканите државни службеници (обично тоа е одговорниот за финансии), доаѓаат пред ОЈС за време на сослушувањето. Во ОЈС се подготвува и се дискутира нацрт-извештајот за сослушувањето. Иако обично не се бара извештаите на ОЈС да мора да бидат едногласно усвоени од одборот, некои одбори сметаа дека е корисно извештаите да се одложат додека да се постигне консензус. Записникот како доказ за одредено сослушување, како и извештајот од одборот, треба да бидат објавени во најкус можен рок.

Извор: МекГи (McGee) (2002), Венер (Wehner) (2003).

**Табела 3: Избор на резултати од анкета на одбори за јавни сметки**

	Sec	Ho
Дали е претседавачот од опозициска партија?	67%	33%
Дали е вообичаено да се повикуваат службениците од секторите?	97%	3%
Дали обично се повикува Генералниот ревизор?	79%	21%
Дали се повикуваат министрите?	31%	69%
Дали одборот мора да биде едногласен во своите одлуки?	33%	67%
Дали јавноста има слободен пристап до извештаите на одборот?	87%	13%
Дали се отворени сослушувањата за печатот и за јавноста?	55%	45%
Дали главно зависи одборот од извештајот на Генералниот ревизор?	85%	15%
Дали извештајот на одборот се расправа во законодавното тело?	57%	43%
Дали е обврзан да одговори извршниот орган на препораките на одборот?	80%	20%
Дали постојат механизми за проверка на работата на одборот?	33%	67%

Извор: МекГи (McGee) (2002), врз основа на анкета спроведена на 70 гранки на Комонвелтското парламентарно здружение, КПЗ.

Не сите законодавни тела користат само еден одбор кој ги разгледува ревизорските наоди. Некои законодавни тела сметаат дека е корисно, доколку може да се примени, да го префрлат разгледувањето на ревизорските наоди на одделенските или секторските одбори, како што е тоа случај со Нов Зеланд. Ова внесува експертиза, релевантна за таа област, во ревизорскиот процес во законодавното тело. За возврат, секторските одбори можат да имаат корист, во смисла на повеќе информации околу исходот од ревизијата, кои се однесуваат на нивните сектори. Поддржувачите тврдат дека инспекцијата се зајакнува со вклучување на секторските одбори, бидејќи ревизорските извештаи можат да добијат повеќе внимание отколку што може да добие само еден единствен одбор. Како и да е, силната и длабока врска која може да се развие меѓу ревизорите и законодавните тела кога интеракцијата се фокусира на еден одбор можеби не може да се примени и доколку бројот на одбори се умножи, освен ако ревизорската институција не прими повеќе ресурси кои би соодветствувале на зголемените законодавни побарувања.

### *Механизми за понатамошно следење*

Привршувањето на извештајот за ревизорските наоди од страна на законодавниот одбор не треба да биде крајот на процесот на *ex post* инспекцијата. Во некои земји по извештаите на одборот треба да следува официјален одговор од владата. Сепак, таквите извештаи имаат практична вредност само доколку владата ги третира прашањата кои тие ги покренале и ако ги спроведува препораките на одборот. Во пракса, иако искуствата се менуваат, формалниот одговор од владата не е секогаш доволен за да се осигури дека се спроведуваат препораките на одборот.

Некои земји, како на пример Германија, одат дури и подалеку во понатамошното следење, користејќи извештај за следење, кој редовно го подготвува ревизорската институција. Ваквиот извештај систематски разгледува или следи во колкава мера се спроведува секоја од препораките дадена во претходните извештаи. Наместо посебен извештај за следење, некои ревизори вклучуваат поглавје во нивниот годишен ревизорски извештај, кое дава преглед на дејствата спроведени од одделенијата во врска со претходните препораки. Ова е пример за Канада.

Понатаму, во врска со посебно важни прашања, законодавното тело може да размисли за привремени барања за поднесување на извештај, со цел да осигури дека владата презела поправни активности во најкусиот можен рок. Ова може да биде во форма на периодични состаноци на кои одборот ќе биде информиран од релевантните службеници.

### **Прилог 31: Следење на одговорноста во јавниот сектор во Јужна Африка**

Непостоењето на реакција од страна на владата може да биде голем проблем. Пример за креативна реакција е работата на независната иницијатива, Контролорот на одговорноста во јавниот сектор, КОЈС, во Јужна Африка. Една од активностите на КОЈС е да ги следи пријавените случаи на корупција и непримерно однесување во релевантните одделенија. Откако ќе се утврдат релевантните детали за случајот, до раководителот на одделението се испраќа краток преглед на деталите заедно со листа на потенцијални прекршувања на регулативите. По еден месец, се контактира со раководителот за да се утврди какви дисциплински мерки ќе се преземат за случајот. Овој одговор се бележи преку телефонско интервју, а е достапно и во форма на текст и аудио формат на Интернет. Во случај да нема одговор, КОЈС ќе ја побара оваа информација повикувајќи се на Актот за промовирање на пристапот до информации. Успехот на оваа иницијатива покажува како законодавната контрола може активно да биде спроведувана и надолупнувана од граѓанското општество.

Извор: <http://www.psam.org.za>

## **Континуиран надзор**

Законодавниот надзор не мора задолжително да биде ограничен на одобрувањето на буџетот и прегледот на ревизорските наоди. Подобро кажано, законодавната ефективност во инспекцијата на буџетот се зајакнува преку континуиран надзор. Буџетирањето е процес, а не настан, така што буџетските циклуси се тековни и меѓусебно поврзани. За да ги следат сите релевантни прашања, законодавните тела мора да го следат процесот додека тој се одвива. Експертизата најсеопфатно се развива кога законодавните тела се комплетно вклучени во прашањата за буџетот.

**Законодавната ефективност во инспекцијата на буџетот се зајакнува преку континуиран надзор.**

На пример, во многу земји постои голема веројатност законодавните одбори да бараат од владата да ги известува за процесот на подготвување на идниот буџет, кој сè уште не е доставен и законодавните тела можат да побараат одредени документи кои се користат за време на процесот на подготвување на буџетот. За време на извршувањето на буџетот, законодавното тело треба редовно да има пристап до конкретните податоци за приходите и расходите. На тој начин тоа ќе може да го следи напредокот кој се постигнува во спроведувањето на одобриениот буџет. Ова е можност да се увидат проблемите во раните фази, пред да резултираат во значителни разидувања меѓу одобриениот буџет и реалните приходи и расходи. Континуираното следење е, исто така, алатка за следење на прогресот во постигнувањето на родова еднаквост.

### **Прилог 32: Конкретната улога на опозицијата**

Осигурувањето на одговорност бара ефективна опозиција која има можност да учествува во буџетскиот процес. И навистина, во многу парламенти, во принцип, ÷ се остава на опозицијата да бара одговорност од владата. Затоа е и важно, регулаторната рамка, во чишто рамки функционира парламентот, да ÷ дозволува на опозицијата да се произнесе соодветно и да учествува во процесот на донесување одлуки. Така парламентарните одлуки треба редовно да се прегледуваат со учеството на опозицијата. Во многу парламенти, клучните надзорни одбори, како што се одборите за буџетот или јавните сметки имаат претседавач од опозицијата.

Извор: Интерпарламентарна унија (2003).

## Поглавје 4

### Родова перспектива на буџетот

Заедно со зголемениот повик за поголем мониторинг врз буџетот од страна на парламентот и поголемата инволвираност на парламентот во самиот процес, концептот на родово-сензитивното буџетирање се здоби со подлога и беа предложени различни алатки, со кои би се ставил во пракса. Ова поглавје дава осврт на дефинициите, принципите и методите кои беа користени за подготвување и спроведување на родова перспектива во буџетот и дава бројни конкретни примери за тоа како бил усвоен во некои држави.

#### Дефиниција на концептите

Многу често доаѓа до мешање на двата термина, пол и род. Додека пол се употребува како основа за биолошко разграничување меѓу мажите и жените, родот има многу покомплексно значење. Како концепт, се однесува на социо-културолошки карактеристики, коишто се менуваат и еволуираат во зависност од религијата, од образованието, од социо-културолошките вредности или од економските варијабилности и ги дефинираат улогата и местото на мажот и жената во општеството.

Во сите развиени земји и во земјите во развој, родовите улоги и врски се менуваат полека со текот на времето. Тие се одредени од страна на општеството и пренесувани преку културолошките традиции, преку верувања и преку нормите. Родовите идентитети и врски на луѓето се одредени од страна општествата во кои тие живеат. Понатаму, различните улоги на жените и мажите во нивните средини, генерираат различни потреби.

#### Зошто е потребна родова перспектива?

Многу често се претпоставува дека националниот буџет е родово неутрален, дека ќе имаат подеднаква корист од неговата функција и жените и мажите, и девојчињата и момчињата. Всушност, во неуспехот да се земат во обзир различните улоги, способности и потреби на жените и мажите, буџетите можат да ги продлабочат постојните нееднаквости.

Како група, жените се различни исто како и мажите, различни се по класа, по раса, по етничка припадност, по возраст, по образование итн. Последователно, постојат различни изјави од страна на социјалните групи за тоа како анализите на буџетските импликации и влијанија треба да бидат извршувани и овие изјави се менуваат во зависност од нивното значење во различните национални контексти. Намената за внесување на родовата перспектива во буџетот е да се осигури дека буџетите и економските политики на еднаков начин ги задоволуваат потребите на жените и мажите, девојчињата и момчињата од различно потекло и се обидуваат да ги затворат сите социолошки и економски јазови кои постојат меѓу нив.

**Намената на родовата перспектива во буџетот е да се осигури дека буџетите и економските политики на еднаков начин ги задоволуваат потребите на жените и мажите, девојчињата и момчињата.**

Насекаде во светот жените и мажите имаат важни улоги во општеството. Како и да е, нивните позиции во економијата како и приходите што ги остваруваат се различни. Традиционално, поголемиот дел од работата којашто жените ја сработуваат не е признаена како дел од економската активност. Во последните години временските студии помогнаа да се акцентираат специфичните, но и различните придонеси на жените и мажите во економијата. Бројките подолу ја покажуваат структурата на економијата, кога ќе се вклучат и домашните работи.

**Буџетот е само инструмент и ништо повеќе од тоа. Инструментот е тука за да се спроведе некоја политика и стратегија. Ако не се во ред тие политики и стратегии, тогаш инструментот спроведува погрешни работи коишто се во спротивност со интересот за родова еднаквост.**

*Мбасе Диоуф (Економска комисија на Обединетите Нации за Африка), експерт за ресурси на семинарот на тема Парламентот и буџетскиот процес, вклучувајќи ја родовата перспектива, Најроби, Кенија, 2000*

**Луѓето не перципираат нас жените како неспособни да ја разбереме дури ни формулацијата буџет. Она што тие не го разбираат е дека жените секој месец креираат буџети во своите домови и дека националниот буџет е ист, со таа разлика што се прави во поголеми размери.**

*И. Чизала (I. Chisala), пратеник (Замбија) Учесник на семинарот на тема Парламентот и буџетскиот процес, вклучително и од родова гледна точка, Најроби, Кенија, 2000*

### Приказ 1: Сектори во економијата



Извор: Кабеер (2003)

На врвот на пирамидата е очигледната формална економија. Таа е составена од платежни активности извршени во приватниот и јавниот сектор и е земена во обсервација при владините пресметувања на големината на економијата. Во повеќето земји во развој, помалку жени отколку мажи работат во формалниот сектор и повеќето жени работат на слабо платени работни места. Неформалниот сектор се состои од бројни микро и мали претпријатија, коишто во голема мера зависат од неплатениот труд на членовите на

семејството, посебно жените. Во помалку развиените земји, неформалниот сектор може да биде многу поголем отколку формалниот додека во индустриските земји тежнее да биде помал.

Добрата и услугите за основни трошоци во економскиот сектор, се произведуваат и се конзумираат од страна на домаќинствата. За многу сиромашни рурални средини, фармерството, од кое заработуваат за основни трошоци за живот, е главна активност којашто потпаѓа под овој сектор. Од 1993 година, приближна пресметка за работа за основни трошоци за живот, извршена од страна на домаќинствата е вклучена во стандарната национална сметка, меѓутоа секторот сè уште не е целосно интегриран. На дното од пирамидата се наоѓа грижата во која влегуваат сите работи поврзани со грижење за луѓето и за градење сигурни, мирни и компактни средини каде што тие живеат и работат. Грижата за децата, за готвењето, за чистењето, за перење алишта, за носење вода и дрва за огрев, грижата за болните, за старите и за хендикепирани лица како и волонтерската работа во соседството, сите се дел од овој трудово-интезивен и неплатен сектор од кој зависат сите други сектори во економијата. Иако мажите и момчињата учествуваат во него, овој сектор зависи речиси во целост од неплатениот труд на жената.

### **Прилог 33: Невидливата работа на жените придонесува кон глобалниот производ**

Според извештајот на УНДП од 1995 година за човековиот развој, се претпоставува дека жените придонесуваат со 51 % од времето потрошено на сите активности, платени и неплатени, во глобалната економија, додека мажите учествуваат со 49 %. Меѓутоа, вештачката поделба меѓу јавниот сектор (пазарот и државата) и приватниот сектор (домаќинствата и заедницата) го кријат секторот за грижа, каде што жените работат најмногу. Работата што ја вршат жените во домаќинствата и заедниците произведува работна сила и обезбедува подлога за активностите на пазарот и државата. Колку повеќе жените работат во секторот за грижа, толку помалку имаат време за работа во платената економија. Ова не само што го покренува прашањето за правда за жените туку и за целата економска ефикасност.

Извор: UNDP Human Development Report (1995).

Неуспехот да се земе предвид поврзаноста меѓу остварената грижа и платежната економија може да резултира со помалку ефикасни политики и неефикасни буџетски распределби. Од друга страна, пак, трошоците за вода, горива, грижата за децата, за образованието, за здравството, бенифициите за невработените и пензиите можат да го намалат товарот на жените за работата во домаќинствата и со тоа да бидат послободни за да се вклучат во платените работи. Ова може да резултира во синергиски ефект на целите на политиките, како што се: зголемен домашен приход, зголемена стапка на економски раст, повисоко ниво на еманципација на жените и поголеми вложувања на мајките во здравјето, во исхрана и во образованието на нивните деца. За да се постигне економска ефикасност, буџетите и политиките кои тие буџети ги финансираат, треба да ја препознаат зависноста на платежната економија од неплатениот сектор за грижа и



двата да ги планираат соодветно. Сè додека економската ефикасност е задолжителна причина за буџетите да бидат родо-сензитивни, целта на еднаквоста е подеднакво важна. И што е важно, родо-сензитивните буџети не значат посебни буџети за жените.

### **Прилог 34: Буџетите како средство за исполнување на националните и меѓународните обврски кон жените**

Националните уставы обично пропишуваат дека сите државјани се еднакви пред законот и забрануваат дискриминација врз жените. Со потпишување на интернационалните договори за човекови права, како што се: Универзалната декларација за човекови права (UDHR), Конвенцијата за економски, социјални и културолошки права на ОН (CESCR), Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (CEDAW) и Пекиншката платформа за акција, БПФА, владите се обврзаа да работат прогресивно кон еднаквост меѓу мажите и жените, девојчињата и момчињата. На милениумскиот совет на ОН во 2000 година, светските влади одлучија, Милениумските развојни цели (MDG) да бидат исполнети до 2015 година. Родовата еднаквост и еманципација на жената е третата милениумска развојна цел. Исто така признаено е дека ќе биде многу тешко да се остварат другите милениумски развојни цели без претходна реализација на родовата еднаквост. Владите имаат морална и правна обврска да ја остварат оваа цел.

Извор: Граун и Гупта (Grown and Gupta) (2004).

**За да се постигне економска ефикасност, буџетите и политиките кои тие буџети ги финансираат, треба да ја препознаат зависноста на платежната економија од неплатениот сектор за грижа и да ги планираат двата соодветно. Сè додека економската ефикасност е задолжителна причина за да бидат буџетите родо-сензитивни, целта на еднаквоста е подеднакво важна.**

Парламентите можат да вршат следење на владините обврски, исполнети преку алокација на ресурсите за да се надминат родовите јазови во способностите, можностите и моќта за донесување на одлуки. Како дополнување, следењето на расходите по основа на родот и обврските за развој ја зголемуваат одговорноста и транспарентноста на буџетскиот процес и ефикасноста на буџетските политики.

## **Што е родова перспектива?**

Во светот културолошките норми наметнуваат мажите и жените да имаат различни улоги во општеството. Во многу традиционални заедници, од мажите се очекува да градат и да поправаат куќи и да чуваат домашни животни, додека жените готват, се грижат за децата, го одржуваат домот чист и се грижат за болните и старите. Во многу африкански држави, јужно од Сахара на пример, момчињата наследуваат имот и земјиште додека девојчињата не. Во многу делови од светот мажот се смета за глава на домаќинството и го носи поголемиот дел од одлуките кои влијаат на семејство. Од жената се очекува да го слуша мажот. Во индустриските земји жените се сè повеќе инволвирани во платената работа, меѓутоа тие се уште трошат повеќе време од мажите во вршење домашни работи, како што е прикажано во австралиската студија за искористување на времето.

**Табела 4: Просечно потрошени минути на активности дневно на австралиските жена и маж во 1992 година**

активност	жени	мажи	просечно
работна сила	425	516	482
домашна работа, грижа за децата и купување	301	175	242
лични работи	628	621	624
образование	325	384	354
учество во јавни активности	99	125	110
социјални и рекреативни	345	351	348

Извор: Бадлендер (Budlender) *et al* (1998).

**Различните улоги на жените и на мажите во нивните заедници создаваат различни потреби и грижи**

Бидејќи во минатото мажите и жените не ги уживале истите права и истиот пристап до клучните ресурси, како што се образованието, земјиштето, пристапот до кредит и моќта на одлучување, жените и девојчињата заостануваат зад мажите и момчињата во многу погледи. На пример, на глобално ниво постојат повеќе неписмени жени отколку мажи. Во светот помалку од 5 проценти од жените поседуваат земјиште. Повеќе млади девојки отколку момчиња се инфицирани од ХИВ/СИДА вирусот. Нееднаквите права и пристап до ресурсите, ги ограничуваат жените во донесувањето одлуки во своите домови, во заедниците или на национално ниво. На глобално ниво има повеќе мажи отколку жени на владини позиции. Понатаму, во светски рамки, жените учествуваат во парламентите само со 15 проценти ( види <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>). Додека мажите и момчињата се дискриминирани или онеправдени од страна на системите за родовосоцијални врски, главно жените се тие коишто страдаат од родова нееднаквост.

Родот е социјална категорија, како што е класата, расата, етникумот или која било друга група којашто ги дефинира правата и обврските кои им се на располагање на поединците што ја сочинуваат таа група. Родовата анализа е пристап што се употребува за планирање за сите луѓе, мажи и жени, девојчиња и момчиња. Постојат повеќе начини усвоени од страна на експертите, за мерење на родовите врски и за следење на напредокот кон еднаквоста. Една рамка што беше усвоена од страна на Работната група при ОН за милениумските развојни цели за Образование и родова еднаквост, ги дефинира следните три нивоа на еднаквост меѓу жените и мажите (види прилог 35).

**Родот е социјална категорија како што е класата, расата, етникумот или која било друга група којашто ги дефинира правата и обврските кои им се на располагање на поединците што ја сочинуваат таа група.**

### Прилог 35: Прилог за мерење на родова еднаквост

- Родова еднаквост во делот на способностите, како што е во здравството, во образованието, во исхраната и во другите основни човечки способности.
- Родова еднаквост во делот на пристапот до ресурси и можности што се однесува на еднаквоста во можноста за употреба и примена на основните способности, преку контрола на економските средства (како што се земјиштето и имотот) и на ресурсите (како што се приходот, кредитот и вработувањето) како и во учеството во донесување на одлуките.
- Родова еднаквост во делот на безбедноста е дефинирана како намалена ранливост од насилство и од конфликт.

Сите три дела се меѓузависни и ја зајакнуваат улогата на жената, претставува капацитет за формирање одлуки што влијаат на нечиј живот во домаќинството, во заедницата, на национално и на глобално ниво

Извор: Граун и Гупта (Grown and Gupta) (2004)

Националните влади и меѓународните организации собираат податоци што ги карактеризираат родовите улоги и родовите врски во овие три димензии. На пример, Интерпарламентарната унија, ИПУ, собира податоци за учеството на жените во парламентите ширум светот, а Равојната програма на ОН (UNDP) објавува годишни извештаи за човечките способности на мажите и на жените. Исто така, постојат и нови показатели, креирани од страна на експерти, кои ги мерат причините и ефектите од родовата нееднаквост. Употребувајќи аналитичка рамка и родово разделени податоци, може да се направат развојни планови што ги третираат различните потреби на двата пола.

### Прилог 36: Родова и развојна рамка, РИР

Родовата и развојна рамка, РИР, се фокусира на тоа сите политики и програми да се дизајнираат на начин кој ги зема предвид различните родови улоги и потреби на жените и на мажите, на девојчињата и на момчињата. Малку е поинаков пристапот од Жените во развој, ЖВР, којшто се фокусира на правата и на потребите на жените преку посебни и преку специјални програми за развој. Пристапот ЖВР се обидува да се фокусира на зголемувањето на способностите на жените и нивните економски можности преку специјални интервенции, како што се активности со кои се генерира приходот, грижата за деца, писменоста и проектите за хигиена. Пристапот ЖВР препознава дека културолошки дефинираните улоги на мажите и на жените го продлабочуваат нееднаквиот однос меѓу нив што резултира со маргинализација на двата пола, иако маргинализацијата на жените е многу почеста. Не само што бара да ги интегрира целосно во развојниот процес преку воведување на родовите прашања во политиките, програмите и буџетите, туку бара и да ги трансформира нееднаквите родови односи. ЖВР рамката се употребува како алатка за анализирање на тоа до кој степен програмите и проектите ги задоволуваат потребите на жените и на мажите.

Извор: Светска банка

## Прилог 37: Јакнење на управувањето преку родо-сензитивно буџетирање

Преку зајакнување на економското и финансиско раководење со родо-сензитивното буџетирање, Владата на Белгија беше домаќин на конференција од високо ниво, во Брисел од 16 до 17 октомври, 2001 година, спонзорирана од страна на Организацијата за економска соработка и развој (OECD) и поддржана од страна на Нордискиот совет на министри, од Владата на Италија, од УНИФЕМ, од Секретаријатот на Комонвелтот и од Меѓународниот центар за развој и истражување (IDRC). Целта беше да се мобилизира политичката и финансиската помош за зајакнување на капацитетите на владините и невладините институции да се дадат иницијативи и да се поддржи глобалната визија за родо-сензитивно буџетирање во сите земји до 2015 година. На конференцијата се донесоа препораки за владите, за меѓународните и меѓувладините организации, за мултилатералните институции и за невладините организации да:

1. го поттикнат испитувањето на буџетските процеси и цели, со цел да се провери дали се третираат подеднакво потребите и приоритетите на жените и на мажите;
2. да ги охрабрат жените да учествуваат во ова испитување, вклучувајќи ги избраните претставници и членовите на женските организации, на истражувачките центри, на развојни банки и на невладиниот сектор.
3. да поддржат инкорпорирање на родовата анализа во подготовката, во имплементацијата, во ревизијата и во евалуацијата на владините буџети на сите нивоа и да покажат дека се посветени на транспарентноста и одговорноста, со поттикнување на користењето на родовата анализа во владините буџетски извештаи, како и со почнување и известување за ефектот на претходните буџети и на очекуваниот ефект од предложениот буџет со родо-еднакви цели;
4. да ги користат иницијативите за родо-сензитивно буџетирање како алатки за зајакнување на начинот на кој преференциите и потребите на цивилниот сектор се инкорпорираат во буџетот, за подобрување на транспарентноста и на еднаквоста, за намалување на сиромаштијата и за постигнување добро економско и финансиско раководење;
5. да поддржат иницијативи за родо-сензитивен буџет од целиот свет и да ги повикаат Нордискиот совет на министри, ОЕСР, УНИФЕМ во соработка со Секретаријатот на Комонвелтот и Интернационалниот центар за истражување и развој од Канада и други релевантни тела да продолжат со истражувањето и да им даваат техничка или методолошка поддршка на овие иницијативи;
6. да ја промовираат каталитичката и поддржувачка улога на меѓународната и развојната соработка преку зголемена поддршка кон иницијативите за родовиот буџет.

Извор: Конференциско коминике: "Кон родо-сензитивно буџетирање" 17 октомври 2001.

## Како се врши родова анализа на буџетите

Креирани се неколку алатки за родова анализа на трошоците и на приходите. Најшироко употребуваната алатка е *Изјавата за родо-сензитивен буџет*, која може да се примени на целиот буџет или на неколку сектори. Трошоците и приходите се анализираат со употреба на различни алатки за да се види како би можеле да влијаат на различни групи на жени и мажи, на девојчиња и момчиња.

## Родова анализа на трошоците

### Чекор 1: Родова анализа на сектор

Оваа анализа започнува со проучување на клучните документи и податоци за родовите прашања во земјата и со идентификација на нивните главни причини и ефекти, моментални и долгорочни. Многу често парламентарците и невладините организации имаат бледа слика за социјалната и за економска ситуација на жените и мажите, на девојчињата и момчињата меѓу своите поддржувачи. Податоци можат да се најдат во ресорните министерства, во статистичките сектори и во меѓународните извештаи.

### Чекор 2: Родова анализа на секторската политика

Во втората фаза се разгледуваат секторската политика и програмските документи за да се види дали ги третираат тие родовите прашања што биле претходно идентификувани. Дали ги намалува политиката родовите нееднаквости, дали остануваат исти тие или пак, таа ги продлабочува?

### Чекор 3: Родова анализа на буџетските распределби

Во третата фаза се анализира до кој степен некои политики, кои третираат родови прашања, се усогласени со распределбите на буџетот. Дали владата го прави она што вели дека ќе го направи? Исто така, се прави и проценка на тоа дали ги третираат распределбите родовите прашања идентификувани во првиот чекор.

## Прилог 38: Рамка за родова анализа на трошоците

Рамката на Ронда Шарп многу често се употребува за поделба на трошоците во три категории:

1. **Родово-специфични распределби** се распределби што целат конкретно на жени и девојчиња или на мажи и момчиња. На пример, училишна стипендија за девојчињата или советување за мажите во врска со домашно насилство. Многу влади имаат отворено посебни фондови за програми за жените. Многу е важно да се анализира нивното влијание врз животите на жените и да се осигури дека вредат таквите програми за потрошените пари. Како и да е, искуствата покажуваат дека родово-специфичните распределби на парите се многу мали во споредба со остатокот од буџетот и обично се помали од еден процент.
2. **Распределби на парите за главните прашања**, треба да се испитаат за нивните родови влијанија. Повеќето од трошоците припаѓаат на оваа категорија и е вистински предизвик на родовата анализа на буџетите да се испита дали ги третираат таквите распределби потребите на жените и мажите, на девојчињата и момчињата подеднакво од различни социјални и економски слоеви.
3. **Распределби за еднаква можност при вработување** се финансии доделени со намена за промоција на родовата еднаквост во јавните услуги. На пример, дневните центри за децата на вработените, платеното родителско отсуство или посебните обуки за жените-менаџери на средно ниво. Посебно внимание се посветува на нивоата на донесување на одлуки бидејќи системите за давање на јавни услуги донесуваат важни одлуки што влијаат на животите на сиромашните жени и мажи. Ако не се тие родово избалансирани, нивните одлуки многу веројатно би биле родово-несензитивни.

Извор: Бадлендер (Budlender) et al (1998)

## Прилог 39: Внесување на родот како фактор во националниот буџет на Шри Ланка

Шри Ланка инвестираше многу во развојот на човечките способности и во физичка инфраструктура. Како резултат на тоа жените имаа корист од бесплатните здравствени услуги и преминаа од земјоделство кон индустрија (посебно во текстилната индустрија) и во услужните дејности, како и се преселуваа надвор од државата поради вработување. Дознаките од странство финансираа 15 % од увозот во 1997 година, од кои 75 % беа од страна на жените. Како дополнување, жените придонесуваа со 53 % од извозот на земјоделските производи и одслободните трговски зони.

Иако беше признаен придонесот на жените за економскиот раст, немаше информации за тоа колку имале корист тие од буџетот. Националниот сектор за планирање презеде иницијатива за анализа на можното родово влијание на буџетот на Шри Ланка од 1996 година.

Студијата вклучи неколку министерства: за образование, за здравство, за социјални услуги, за индустрија и за земјоделство. Исто така, ја прегледа и родовата дистрибуција на вработувања во јавниот сектор. Земени се во обзир распределените пари во смисла на: а) давателите на услуги и нивниот личен доход и трошоците, како и другите трошоци на давање на услуги и б) ефектот врз корисниците на програмата.

**Образование:** Девојчињата сочинуваа 53 % од учениците кои полагаа завршни испити што претставуваат предуниверзитетско тестирање, и 54 % од учениците кои се квалификувале за на универзитет, меѓутоа само 42 % од нив се запишани на универзитетите. Во смисла на користа која ја имале учениците на сите нивоа, 48 % од буџетот за образование е насочен кон ученичките. Поголемиот број од наставниците во основното и во средно образование се жени (84 и 63 % соодветно), меѓутоа тие се застапени само со 45 % во терцијалното образование. Само 20 % од директорите на училиштата и деканите на факултетите се жени. Како најбројни даватели на услуги во образовниот сектор, жените апсорбирале 68 % од вкупно доделените средства.

**Здравство:** Жените повеќе отколку мажите користат државни здравствени услуги (56 %), а една третина од нив побарале здравствена услуга во акушерството и гинекологијата. Мажите главно биле примени на хируршките, на стоматолошките и на психијатриските одделенија. Поголемиот број од вработените во овој сектор се жени додека на повисоките нивоа, на кои се донесуваат одлуки, мажите доминираат повеќе.

**Земјоделство:** 36 % од вработените во министерството се жени, кои повеќе се сконцентрирани на пониските работни позиции. Само 9.5 % од постарите менаџери се жени, а нема жени во менаџментот на највисоко ниво. Учеството на жени-фармери во обуките е многу мал и 23 % од обучувачите во програмите на министерството се жени. Членството на жени во организациите на фармерите е, исто така, мало и нивното учество во нивоата на одлучување е уште помало. Додека организациите на фармерите се многу важни алатки за зголемување на производството и пристапот до кредити, жените фармери имаат *многу помала корист од овие основни услуги*.

**Индустрија:** 70 % од буџетот бил наменет за развој на индустриска зона. Иако мажите поседуваат го повеќето од земјиштето во таквите зони, 80 % од вработените се жени. Биле предложени субвенции за 50 фабрики на југот од земјата како начин за намалување на невработеноста меѓу жените во тие делови. 10 % од буџетот бил наменет за обуки од областа на претприемништвото и трансферот на технологија, меѓутоа учеството на жените во тие програми е мало.

**Социјални услуги:** Услугите на министерството биле наменети за најсиромашните, за жртвите од поплави и суша, за инвалиди и за други ранливи групи. Имало родова рамнотежа меѓу вработените и нивоата на менаџмент. Просечно 58 % од вкупниот буџет бил наменет за жените како корисници на програмите, меѓутоа помалку жени отколку мажи имале корист од професионалните обуки.

**Јавните услуги:** Само една третина од сите вработени во јавниот сектор се жени. Повеќето (66 проценти) од професионалните вработени лица во провинциите и во централната влада се жени (повеќето наставници и здравствени работници). Меѓутоа тие се многу малку присутни во нивоата на одлучување.

**Препораки:** Во социјалните сектори, според студијата, постои приближна родова еднаквост во пристапот и во употребата (во образованието 48 % од буџетот бил потрошен на жените, во здравството 56 % и во социјалните услуги 57 проценти). Меѓутоа, во секторите на производство во земјоделството и во индустријата жените имале многу помала корист од периодичниот буџет отколку мажите. Во препораките се вклучени повеќе средства за трансфер на технологија, за обуки, за дополнителни услуги и за комуникациски системи за да се зголеми учеството на жените, како и дизајнирање на програми и услужни системи кои ги изедначуваат економските можности за жените и мажите и мерки за зголемување на учеството на жените во нивоата на одлучување.

Извор: Алалима (Alailima) (2003)

Од владата може да се бара да секој буџетски сектор оди во комплет со родово-сензитивна изјава каде што се прикажува очекуваното влијание што буџетскиот сектор ќе го има на жените и мажите, девојчињата и момчињата. Може да креира и една изјава која што ќе ги покрива очекуваните родови влијанија на сите приходи и расходи како дел од пакетот на документи поврзани со буџетот.

Алтернативно, пратениците можат да нарачат посебно истражување и да ги искористат резултатите за прашања во врска со буџетот за време на дебатата. Постојат повеќе приоди за осигурување дека трошењето ги покрива потребите на жените и мажите на еднаков начин. Филипините, на пример, имаат донесено закон којшто ги дефинира мандатите и процесите и распределува ресурси за вклучување на родовиот концепт во развојот.

#### **Прилог 40: Буџетска политика за Род и развој, РИР, во Филипините**

Актот жените во развој и градење на нацијата (републички акт бр. 7192), донесен 1992 година, бара секоја владина агенција за имплементација да алоцира меѓу 5 и 30 % од сите развојни фондови во програми и во проекти што третираат или што вклучуваат родови прашања. Издадени се бројни упатства, со кои им се објаснува на националните агенции како да се придржуваат кон овој акт.

Од 1995 година бројот на владини агенции кои ги доставуваат извештаите РИР како и самите распределби РИР постепено се зголемуваат. Како и да е, до 1999 година само 40 % од сите агенции поднеле извештаи и вкупните РИР распределби изнесувале 0.6 %, износ што е многу помал од бараниот минимум од 5 %. Според оценките на политиката, буџетот РИР бил многу



успешен како алатка за застапување на родово-сензитивното буџетирање. Како дополнување, обезбедени се фондови за програмите и проектите РИР. Здобиено е искуство со употребата на голем број правни инструменти вклучувајќи го и самиот Акт, меморандуми, извршни одредби и циркуларни писма за родовите текови.

Овој пристап не е без недостатоци. Фокусирајќи се на 5-те проценти распределбите РИР, владините функционери, законодавците и застапниците на невладиниот сектор изгубија увид во поголемиот дел од буџетот. Предизвикот е да се употребат тие 5 % за да се интегрира родот во останатите 95 %. Зад секој буџет стојат политики и планови кои ги креираат и ги имплементираат владите. Треба да се употреби пристапот РИР во планирањето за РИР буџетската политика да биде најефективна. Актот ја демонстрираше критичната потреба за креирање политичка волја и капацитети потребни за трансформација на буџетскиот процес со инвестирање во ставовите, во вештини и во знаења на разните учесници.

Извор: Бадлендер (Budlender) *et al* (2001).

Постојат и други алатки што можат да се употребат за да се внесе родовата перспектива во фазата на следењето на спроведувањето на буџетот. На пример, *анализа на јавните тековни трошоци разделени по пол* може да се направи за да се пресмета единицата трошок од обезбедувањето на услуга и нивото на искористување на различни групи на жени и на мажи. Некои истражувања, со употреба на оваа алатка, покажуваат дека повеќе корист од јавните услуги наменети за сиромашните жени, имаат побогатите жени. *Проценки за корисниците разделени по пол* се употребуваат со цел да се дознае до кој степен одредена услуга ги задоволува потребите на сиромашните жени и мажи. Тоа е мерка за тоа колку вреднуваат самите сиромашни луѓе одредена услуга. Пратениците можат да ја зголемат својата увидна улога и подобро да ги рефлектираат потребите на своите гласачи преку употреба на овие аналитички алатки.

#### Прилог 41: Алатки за воведување на родови анализи во буџетскиот процес во Велика Британија

	проверени прашања	барања
1. Да се направи повидлив родот	Кои се корисниците?	Поделени податоци по основа на полот
2. Ревизија на приходите и трошоците	Како е распределено трошењето / приходите меѓу мажите и жените?	Статистика за трошоците и приходите, поделена по пол
3. Оценка на родовото влијание	Какви се импликациите  на краток и долг рок за родова дистрибуција на: - ресурсите (пари и време) - платена и неплатена работа?	Податоци за неплатена работа поврзана со грижата  Сателитска сметка која вклучува податоци за временското користење на податоците  Микроаналитички модел за дистрибуција на приходот
	Дали е соодветна одредбата за потребите на жените и мажите?	Инкорпорирачки модел за економско однесување (на пр. понуда на работна сила) и друго однесување (на пр. плодноста), чувствително на родови разлики
	Како политиките влијаат на родовите норми и улоги	Сензитивност кон родова сегрегација, културни практики и родови норми и на



		влијанието што го има одредена политика врз поддршката и реконструкција на истите
4. Родов тек	Како родот е земен во обсервација при формулација на политиката, при дизајнирање и при имплементација?  Какви приоритети се дадени за намалување на родовата нееднаквост?	Соработка меѓу владините агенции и во политичкиот процес  Свесност за пакетот на родови прашања и способност за барање повеќе скриени аспекти на родовата нееднаквост Алатки за оценка на целите и приоритетите што се дел од политиката
5. Одредници	Дали се исполнети конкретните цели за родовата еднаквост?	Свесност за комплексноста на родовите нееднаквости при поставување на целите.  Способност за одредување на политиката и другите влијанија врз одреден социолошки феномен

Извор: Пејк (Pake ) (2002: 10).

### *Родова анализа на приходите*

Родовите студии за приходите не се толку добро развиени како што е анализата на трошоците, меѓутоа постојат неколку примери од Јужна Африка, Велика Британија и некои други земји. Родовата анализа на приходите е важна затоа што трошоците се детерминирани откако ќе се одредат големината на буџетот и изворите на приходите. Во земјите во развој надворешните фондови го сочинуваат поголемиот дел од вкупните приходи и директните даноци претежно влијаат на средните и побогатите класи. Меѓутоа промените во даноците и профитите нашироко се чувствуваат во земјите во развој поради широките основи на приходите и системите на социјална заштита.

Приходите можат да се поделат во три категории:  
 приходи од даноци, директни и индиректни;  
 донации во форма на заеми и грантови и  
 други приходи по основа на такси и продажба на средства.

Можно е да се испита до кој степен придонесуваат жените и мажите во даноците од лични доходи ако податоците се поделени по основа на полот. Обично мажите плаќаат повеќе од овие даноци бидејќи тие работат повеќе во платената економија и работат на подобро платени работни места. Во сиромашните земји овие даноци во вкупните приходи учествуваат со мал процент затоа што од поголемиот број луѓе не се бара да го плаќаат. Понекогаш домаќинствата, а не индивидуалците плаќаат даноци на приход и на тој начин родовото влијание во оданочувањето е многу тешко да се проучува. Други видови анализи се занимаваат со тоа како влијаат одредени даноци на жените и мажите во секторот во којшто работат, видовите работни места или големината на нивните приходи.

Донациите може да бидат поврзани со одредени програми и политики кои што имаат родово влијание. Таксите во образованието, во здравството, во снабдувањето со вода и струја можат да придонесат до тоа да не ги користат овие услуги сиромашните домаќинства. Родителите можеби ќе ги отпишат девојчињата од училиште ако не можат

да соберат пари за сите деца и работата на жените може да се отежне ако тие се откажат од услугите од водоводната мрежа и од струја и со тоа да треба да поминуваат големи растојанија за да донесат вода или дрва за огрев.

Има неколку клучни прашања кои треба да се имаат во предвид кога се спроведува родовата анализа на приходите:

**Неплатена економија - грижа:** За жените, на коишто основна и неплатена работа им е да се грижат за своите домаќинства, се појавуваат повеќе импликации по основа на даноците и приходите. На пример, на местата каде што владите одлучуваат да го намалат бројот на леглата во болниците, жените како основни носители на неплатената грижа ќе преземат поголеми обврски во грижата за болните роднини. Оваа обврска последователно ја лимитира можноста на жената да генерира било каков потенцијален приход.

**Родови разлики при донесување одлуки во домаќинствата:** Истражувањата покажуваат дека жените трошат поголем дел од приходот што е под нивна контрола отколку мажите на добра како што се храната, образованието, здравствените услуги и за доброто на своите деца. Онаму каде цените на овие добра се зголемуваат преку индиректно оданочување, тоа врз жените може да влијае на два начини. Прво, може да се променат временските обврски ако жените преземаат дополнителни должности или обврски за да надоместат за зголемувањето на цените. На пример, жените можеби ќе треба да останат дома со своите деца наместо да ги праќаат во градинка. Второ, начините на исхрана може да се променат. Жените ќе бидат принудени да купуваат поевтини и не толку хранливи производи, или пак, може да одлучат да трошат повеќе време дома, со цел да произведуваат храна отколку да плаќаат некој друг да го прави тоа.

**Родови разлики во однос на правата врз имотот:** Во бројни земји во развој вообичаено е да се ограничи можноста на жената да поседува или да наследи имот и со тоа да се намали и нејзината можност успешно да менаџира со ризикот. Иако жените моментално не можат да се оданочуваат по основа на поседување на имот, зголемувањето на развојот и родовата еднаквост во сопственичките права ќе ги претстави жените како важен елемент на даночната мрежа.

## Прилог 42: Родовото влијание на даноците и бенефициите во Велика Британија

Независна група феминисти, економисти и експерти за социјална политика во ВБ, познати под името Женска буџетска група, ЖБГ, се имаат сконцентрирано на годишно анализирање на даноците и бенефициите од родова перспектива. Причината за овој фокус е тоа што според министерот за финансии, буџетот на ВБ е годишен извештај на промените на даноците, на бенефициите и на регулативите поврзани со нив. Индивидуалните сектори посебно објавуваат детали за трошоците и реформските политики.

ЖБГ, која има за цел да промовира родова еднаквост во економската политика, ја зголеми свеста за родовите влијанија на буџетските мерки, понуди совети за политиките и предложи принципи и методи за запознавање на министерството за финансии со родовата перспектива на буџетот.

Групата се фокусираше на даночни олеснувања, на грижата за децата, на сиромаштијата меѓу жените и на пензиските политики, на родителски бенефиции и на породилно отсуство, на комбинирање на вработувањето и грижата, на еднакви плати, на продуктивноста и на враќањето на жените на работа по извесен период поминат дома, грижејќи се за некого. Членовите на ЖБГ соработувале највеќе со министерството за финансии кое е сектор на владата одговорен за макроекономско планирање, за споделување на вештините на волонтерска основа и за промовирање на тезата за економска ефикасност со интегрирање на родовата анализа. Иако ЖБГ успеа да влијае на некои важни промени во политиката, нејзината главна цел да се натера владата да ја институционализира родовата анализа на трошоците и на приходите во нејзиниот буџетски процес, сè уште, не е реализирана. Освен контактите со бирокуратите постои потреба и да се земат како целна група и пратениците со цел да се креира политички поттик за промена.

Како одговор на буџетот од 2002 година, ЖБГ:

- Го поздравил принципот на плаќање на детско даночно олеснување на главниот негувател, кој најчесто е мајката, повеќе отколку на оној што заработува најмногу. Министерството за финансии ги прифати доказите на ЖБГ дека трансферот на приходот од машкиот паричник кон женската чанта ќе има поголемо влијание за доброто на детето и за намалување на сиромаштијата.
- Призна дека некои од нивните забелешки во врска со потребата да се зголемат стимулациите за секундарните заработувачи, со цел тие да најдат работа, биле земени во обзир и ја поттурнале владата да продолжи со намалувањето на бариерите за вработување жените.
- Жали што на грижата за децата и на подобрувањето во финансирањето на грижата за децата не им бил даден голем приоритет во буџетот од 2002 година. Истакна и дека последниот извештај покажал дека само 16 % од децата под три години успеале да ги искористат регистрираните градинки или негуватели и предложи дека малата понуда на услугите за грижа за децата е поврзана со платата и со можноста за развој на кариерата во самата професија што привлекува помалку работници отколку во професиите како што се грижата за болните, образованието и социјалната работа. Групата побара од владата да го земе предвид примерот од другите земји на ЕУ што имаат основано унифицирана професија "Рани години". Побара од владата да влијае на нееднаквоста во платите меѓу мажите и жените, истакнувајќи дека жените што работат во јавниот сектор заработуваат 86 % од она што мажите го заработуваат. Според групата, при зголемената конкуренција за персонал во приватниот сектор, јавниот сектор нема да може да се потпира на тоа дека ќе прифатат жените релативно мали плати. Потрошените средства на министерството за финансии за подобрување на платите на жените и на отстранувањето на нееднаквостите во платите беше основна инвестиција на владата за да успее во својата програма за модернизација

. Даде препорака, можностите за обука да бидат предвидени во буџетот и за оние коишто се враќаат на работа по извесен период на отсуство.

• Препорача да се даде приоритет, не само на борбата против уличниот криминал, туку и против насилството врз жените. Даде повик и за фер распределба на фондовите за насилничкиот криминал што се случува на јавни места и на оној што се случува во домовите.

Извор: <http://www.wbg.org.uk>

## Иницијативи за родово буџетирање

Иницијативите за родово буџетирање се развиени во повеќе од педесет држави. Некаде тоа биле еднократни активности, кај други е изгубен моментот, додека пак, кај трети тие се уште траат. Среднорочната оценка на УНИФЕМ од 2003 година на својата програма за родово буџетирање идентификува 20 земји во кои постојат родово буџетски активности, како што се: Индија, Непал, Бразил, Чиле, Кенија, Перу, Еквадор, Боливија, Филипините, Нигерија, Танзанија, Уганда, Шри Ланка, Гватемала, Мароко, Египет, Мексико, Белизе, Сенегал и Мозамбик.

### Иницијативи за родово буџетирање се развиени во повеќе од педесет држави.

За различни групи, алатките за родово буџетирање се користени за различни потреби. Поборниците за родова еднаквост ги употребуваат техниките за да повикаат на еднаквост при распределување на ресурсите и да ги промовираат правата на жените, барајќи од владите да доделат ресурси за исполнување на меѓународните обврски содржани во инструментите за човекови права, како што се Конвенцијата за елиминација на сите видови дискриминација врз жените и Конвенцијата за правата на детето. Тие можат да ја зголемат ефикасноста, ефективноста, одговорноста и транспарентноста на јавните трошења. Интересот на владите, на законодавствата, на невладините организации и на развојните агенции за родово-сензитивното буџетирање е зголемен токму поради овие различни причини.

Интернационалните агенции, посебно ИПУ, УНИФЕМ, УНДП и Секретаријатот на Комонвелтот, имаат дадено поддршка за иницијативите за родово-буџетирање на владите, на невладините организации и со партнерства со пратениците. Секретаријатот на Комонвелтот на пример, е инволвиран во интернационална кампања за промоција на родово-сензитивното буџетирање меѓу земјите членки. Инволвиран бил во креирањето алатки, методологија и материјали за градење на капацитетот. УНИФЕМ игра слична улога на давател на техничка и финансиска поддршка и обезбедува фондови за нови иновативни иницијативи.

Се постигнува прогрес на повеќе фронтови. На пример, регионот на Латинска Америка и Карибите е лидер во иновации во областа на креирање на алатки за развој, додека иницијативите на Андите се силни при буџетските анализи на локално ниво и вежбите на учесниците. Во источна Африка е креирана мрежа за учење. Силна е во залагање за политики, за обука и за градење на јавната свест меѓу креаторите на политики, меѓу НВО и меѓу истражувачите. Јужна Азија и Централна Америка имаат многу силни алатки за истражување и за градење на капацитетот, додека другите региони како што се Арапските држави, Југоисточна Азија и западна Африка работат со донорски организации за да ја интегрираат родовата перспектива во ДСНС, СРР и во техники за перформанси на буџетот.

## Предизвици и ограничувачки фактори на родовото буџетирање

Постојат повеќе предизвици во имплементација на родовото буџетирање и прифаќање на анализите генерирани од овие процеси, вклучувајќи:

**Собирање на податоци поделени по пол:** Во повеќето од земјите постојат одредени податоци поделени по пол, во рамките на владата и надвор од неа, коишто можат да се искористат. Како и да е, постои потреба да се обезбедат повеќе информации сè со цел повеќе да се разјаснат разликите меѓу жените и мажите, меѓу девојчињата и момчињата, посебно за пристапот кон ресурсите, кон можностите и кон сигурноста. Без прецизни и релевантни податоци не е можно да се интегрира родовата перспектива во буџетскиот процес. За законодавците информациите за овозможување на родова анализа на буџетот треба да бидат навремени и доволно кратки за да можат да се искористат за време на дебатата за буџетот.

**Оценка на приоритетите:** Можеби постојат буџетски ограничувања или пазарења што го отежнуваат одредувањето на приоритетни резултати предложени од страна на родо-сензитивното буџетирање. Родовата анализа на поделната зачестеност на корисници може да ги идентификува различните потреби и интереси на жените и мажите во однос на одредена услуга, меѓутоа како ги трансформира промените во приоритет таа информација во политиката и начинот на трошење? На пример, како аналитичарот ги споредува различните трошења на здравствени услуги на мажите и на жените кога тие имаат различни здравствени потреби? Потребно е да се развијат соодветни рамки за да се помогне во детерминирањето приоритетни родови прашања во и меѓу секторите во контекст на целиот буџет. Ова е посебно важно таму каде што се имплементираат стратегии за намалување на сиромаштијата низ целата земја.

**Од анализа до промени во политиката и буџетите:** Моментално повеќето од иницијативите за родово буџетирање во светски рамки се во фаза на анализа и постојат ограничувачки докази за поврзување на анализата со промените во политиката и во буџетот. Ова не е и чудно ако се земе предвид ригидноста на владиниот процес на донесување одлуки и тенденцијата функционерите да избегнуваат експериментирање, како што е родо-сензитивното буџетирање. Постојат неколку иницијативи, како што е таа на програмата за родово поврзување во Танзанија каде што од анализирање е поминато на внесување на родот во буџетот (Русимби (Rusimbi) *et al* 2000). Не постои пропишана формула или рецепт за постигнување родо-сензитивен буџет. Воведувањето на родовата перспектива во буџетот е политички процес што е под влијание на поширокиот политички контекст во земјата, како и од економската, од сициолошка и од културолошка ситуација. Меѓутоа, партнерствата на законодавците, невладините организации, истражувачите и луѓето во владата, одговорни за планирање на буџетот, можат да го зголемат и да го оддржат притисокот за воведување на промени во политиката и за промени во начинот на трошењето, за да се поддржат целите за родова еднаквост. Пошироките коалиции, исто така, можат да помогнат за ширење на збирот на вештини, како што е застапувањето, техниките на истражување, учењата за буџетот и анализите до инволвираните лица во буџетот и до луѓето што се задолжени за планирање во владата. Родовото буџетирање е релативно ново и сè уште еволуира, меѓутоа добро е тоа што се придвижува од концептуална и теоретска фаза кон практична. Идентификувањето, документирањето и споделувањето на информации за

иницијативите што поминале од аналитичка фаза кон фаза на интегрирање на родот во буџетската формулација е многу важно.

**Ограничувања во законодавната интервенција:** Законодавците во партнерство со експертите за родови прашања и невладините организации, на моменти имаат играно многу важна улога на застапување, како на пример во Јужна Африка, во Уганда и во Шкотска. Меѓутоа постојат ограничувања во интервенциите на парламентот. Улогата на законодавците во буџетскиот процес е многу често ограничена на одобрување на буџетот и на надгледување, додека формулацијата на буџетот и спроведувањето се почесто функции на извршната власт. За интеграција на родовата перспектива во буџетот потребно е воведување на родовите текови во политиките и програмите зад буџетот. Активното и родово-сензитивното законодавно тело може да поставува прашања за буџетските приоритети и да бара алокации за промовирање на еднаквоста во фазата на донесување на буџетот.

**Институционализирање на алатките за родово буџетирање:** Родовото буџетирање бара политичка волја, адекватни ресурси и капацитет и високо ниво на буџетска писменост меѓу партнерите од невладиниот сектор и меѓу жените, дел од машинеријата за креирање на политики (жените од администрацијата и пратениците). Родово-сензитивното буџетирање е политичка алатка за да се повика на одговорност за прашањата за родова еднаквост. Тоа е многу моќен фактор за промена и неговата успешност и зависи од тоа дали, во рамките на владата, ќе се обезбеди политичка волја за да се поддржи процесот на трансформација на традиционалното креирање на буџетот и на политичките процеси со отстранување на старите и вкоренети предрасуди што жените и девојчињата ги ставаат во неповолна положба.

За да се предизвика традиционалното и доминантно економско размислување на моќните бирократи во министерствата за финансии и во интернационални финансиски институции, потребни се технички вештини и идеолошко убедување. Невладините организации и пратениците реформатори, посветени на визијата за социјална промена, како и женските машинерии за креирање на политики, мора да го зголемат своето знаење за економските прашања, со цел многу посилно да се вклучат во економско-политичките дебати. Понатаму, потребно е да се изградат посебни капацитети и алатки за родова анализа на буџетите. Коалициите и мрежите на невладиниот сектор, родовите истражувачи, пратениците и владините функционери се многу корисни во пренесувањето на вештините меѓу различните актери во буџетскиот процес.

Употребата на алатките за родова анализа бара ресурси, посебно оние коишто се фокусираат *ex ante* на следењето и евалуацијата на буџетот. Постои поддршка внатре и надвор од круговите за родов буџет, за подобрени, иновативни и поевтини алатки за да се соберат релевантни и навремени информации. Потребна е постојана поддршка, посебно во земјите каде ресурсите и капацитетите се ограничени. Иако моментално постои голем ентузијазам кај донаторите за родовото-сензитивно буџетирање, постои можност тој интерес да опадне. Затоа е многу важно да се има реална перспектива за целите, за прогресот и озаграничувањата за родовото буџетирање, со цел да се избегнат неуспесите во иднина.

**Родовото буџетирање бара политичка волја, адекватни ресурси и капацитет и високо ниво на писменост по основа на буџетот меѓу партнерите од цивилното општество.**



## Поглавје 5

### Јакнење на учеството на законодавството

Премногу често капацитетите на законодавните тела се ограничени и со тоа не се во можност да учествуваат ефективно во буџетскиот процес. Постои мноштво пречки кои можат да ги спречат законодавните тела да заземат активна улога во буџетскиот процес, на пример:

кога извршната власт има под контрола дисциплинирано мнозинство во законодавната власт, тогаш може да има помалку можности за вклучување на законодавната власт отколку во случаите каде владите се потпираат на поддршката од несигурна коалиција од партнери.

Законските рамки може да бидат непогодни за учество на законодавните тела.

Системот на комитети може да е премногу слаб за да оствари значаен придонес при буџетските дебати.

Законодавното тели можеби нема доволно време или пак има недостиг од истражувачки капацитети за да изврши соодветна проценка на буџетите.

И покрај тоа, се појавува еден тренд за зајакнување на буџетската улога на законодавните тела. Низ целиот свет политичките процеси се отвораат кон граѓаните за нивна поголема вклученост. Како што се повеќе жени и претставници на други групи, кои претходно биле исклучени го заземаат своето место во законодавните тела, тие бараат да влијаат не само на политиките и буџетите, туку и да ги трансформираат процесите и самата култура на донесување одлуки во законодавните тела. Ова носи предизвици за развивање на неопходните ставови и вештини, со кои ќе се прифатат нови предмети на расправа и нови пристапи. Разгледувањето на буџетите од родова перспектива е еден од тие предизвици. Ова поглавје ќе укаже на некои од пристапите и иницијативите кои различни законодавни тела ги спроведуваат.

***„Многу е важно законодавните тела да ја сфатат својата функција на надзор сериозно. Јас верувам дека ако направиме еден чекор нанапред и ако ги надгледуваме проектите за кои тоа е соодветно, и ако министерствата и претпријатијата и агенциите, кои се во целосна или делумна сопственост или контрола на владата, знаат дека тие имаат одговорност пред граѓаните, тоа ќе помогне да се осигураме дека системот е транспарентен.***

Л.Ц. Икпеазу (L.C. Ikpeazu), пратеник (Нигерија), учесник на семинарот на тема Парламентот и буџетскиот процес, вклучувајќи ја родовата перспектива, Најроби, Кенија, 2000



## Преглед на законодавните овластувања

Законските рамки треба да обезбедуваат доволно можности за сериозно вклучување на законодавството. Буџетските овластувања на законодавството треба да се фиксни и непроменливи. Дури и ако се утврдени во уставот, промените би биле невозможни. На пример, овластувањата за донесување измени можат да бидат реструктурирани како дел од прегледот на уставниот процес. Меѓутоа, овластувањата за донесување буџетски измени не се утврдени секогаш со уставот. Понекогаш тие се содржат во законодавните правила или, пак, се засновани едноставно на традиција и на вообичаените практики. Според тоа, постојат различни нивоа на утврдување. Ова е многу важно при разгледување на можноста за реформирање на напорите што имаат за цел да ја подобрат способноста на законодавните тела да преземат одговорност во врска со буџетите.

### Прилог 43: Преиспитување на овластувањата за буџетски измени во Франција

Во 2001 година, врз основа на иницијатива на Парламентот на Франција, беа извршени суштински промени на уредбата за финансиски закони од 1959 година. Еден од постигнатите ефекти беше зголемувањето на овластувањата на парламентарците да вршат измени на расходите. Членот 49 од Уставот на Франција (1958) ги ограничува овластувањата за донесување измени кои се однесуваат на финансиските закони: Предлог – законите и измените и дополнувањата, поднесени од членови на Парламентот не се усвоиви онаму каде како последици на усвојувањето би биле скратувањето на јавните ресурси или создавањето или зголемувањето на ставка од јавните расходи. Во минатото ова беше толкувано рестриktivно, со што се дозволуваат скратувања единствено во постојните ставки. Клучен елемент од реформата на законодавството од 2001 година е повторната класификација на буџетот која дозволува создавање програми во рамките на мисиите. уставното ограничување во однос на измените во расходите беше редефинирано за да се применува на ниво на мисии – всушност, овозможувајќи им на парламентарците да извршат измени во распределбата на средствата меѓу постојните програми во рамките на една мисија. Ова значи дека сега е возможно давањето приоритет на трошењето од страна на парламентот.

Извор: Амселек (Amselek) (1998), Чаберт (Chabert) (2001).

### Овозможување на придонес на законодавството при формулација на среднорочната буџетската политика

Посебен фокус на овластувањата за донесување измени и дополнувања е, најверојатно, недоволен, а можеби и непожелен. Како што беше наведено во поглавјето еден, буџетите сè повеќе се засноваат на среднорочна перспектива. Освен тоа, можното влијание на растечките измени од година во година во буџетската политика на годишна основа е ограничено бидејќи се крајно нефлексибилни за краткорочни промени многу од аспектите на буџетирањето. На пример, стратегиите за намалување на трошоците поврзани со персоналот мора да бидат спроведени во текот на средниот рок за да не го загрозат обезбедувањето на услугите.

Според тоа, годишниот преглед на буџетски предлози од страна на законодавното тело треба да биде фиксиран во едно јасно разбирање на среднорочните насоки на буџетската политика. Поради ова причина, пожелно е законодавните тела, исто така, да дебатираат и да направат критички преглед на буџетските политики како и на годишниот буџет.

За да се постигне ова би можело да се изнесе и да се дебатира еден извештај за среднорочна буџетска политика од страна на законодавните тела пред преставувањето на годишниот буџет. Доколку законодавните тела се ефективни во напорите да се слушне нивниот глас при утврдување на среднорочната буџетска политика, тогаш потребата за измени и за дополнувања во годишниот буџет може да се намали. Можноста да се одмерува буџетската стратегија во текот на подолг временски период може, исто така, да го овозможи воведувањето на повеќе далекусежни промени, како што е употребата на алатки за родова анализа.

**Годишниот преглед на буџетски предлози од страна на законодавното тело треба да биде фиксиран во едно јасно разбирање на среднорочните насоки на буџетската политика.**

#### **Прилог 44: Буџетскиот акт на Уганда од 2001 година и родово-сензитивно буџетирање**

Иницијативите да се воведат родовите прашања во буџетите се фокусира не само на содржината на буџетите туку и на реформирањето на самиот буџетски процес и зголемувањето на улогите на законодавните тела и граѓанското општество. Жените, членки на Парламентот на Уганда, заедно со НВО Форум за жени во демократија (FOWODE) организираа работилници на тема за буџетскиот процес, за сите заинтересирани членови на парламентот и им ги образложија различните модели. Ова резултираше со предлог – закон на приватни членови кој беше усвоен како Буџетски акт (2001). Иако актот не му дава на парламентот овластувања да донесува измени и дополнувања, сепак ја зголеми својата улога во фазата на формулирање, со тоа што се бара од министерот за финансии да го претстави среднорочниот макроекономски план и индикативната буџетска рамка на дебата, неколку месеци пред читањето на годишниот буџет (оддел 4). Актот, исто така, ја става во подобра ситуација улогата на парламентот при следењето на буџетските резултати. Периодично до парламентот се доставуваат извештаи за буџетските резултати, вклучително со договорени заеми и со детали за заеми, како и тековни исплати. Парламентарната буџетска канцеларија, воспоставена со актот, работи со (FOWODE) во воведувањето на родовата перспектива при својата независна анализа на буџетот.

Извор: Бајнјима (Byanyima) (2002).

#### **Воспоставување капацитети за независно буџетско истражување**

Членовите на парламентот треба да бидат овластени за да можат независно да вршат анализа на буџетот ако сакаме тие да играат значајна улога во процесот. Дури и кога има законски овластувања законодавното тело, како и политички простор да ги оформува буџетите, потребни се аналитички капацитети за да се направат темелни буџетски избори. Способноста да се разбере буџетот и да се направат избори засновани на расположливи информации зависи од деталното критичко испитување, кое е возможно единствено преку темелна анализа. Затоа е важно законодавните тела да имаат пристап до независни информации и пристап до анализата на буџетот, по можност преку свои независни истражувачки служби. Ова може да биде надополнето со анализа од страна на независна експертска група, од економисти од приватниот сектор и од академици.

Способноста да се направат промени во буџетот врз основа на веродостојни информации зависи од детално критичко испитување кое е возможно единствено преку темелна анализа

**Табела 5: Неколку опции за воспоставување буџетски истражни капацитети**

Структура	Пример
голема и целосно оформена буџетска канцеларија	Соединетите Американски Држави
специјализирана буџетска канцеларија од помал размер	Уганда
буџетска единица како дел од општата служба за законодавни истражувања	Полска
општа истражна служба со ограничени буџетски вештини	Обединето Кралство

Некои од поактивните законодавни тела, кога станува збор за буџетот, имаат свои значајни буџетски истражни капацитети. На пример, Конгресната буџетска канцеларија (СВО) на Соединетите Американски Држави располага со речиси 250 високо обучени вработени лица, а Канцеларијата за конгресно планирање и буџет (СРВО) на Филипините има 50 вработени. Парламентот на Уганда неодамна основаше буџетска канцеларија со 13 економисти. Некои законодавни тела имаат помали истражни единици кои се специјализираат во областа на буџетска анализа, на пример Полска, додека некои други имаат општи истражни единици кои по потреба можат да извршуваат буџетски анализи, како што е Истражната служба на библиотеката на Долниот Дом во Обединетото Кралство. Сепак, кај многу законодавни тела, капацитетите за буџетско истражување се или занемарливи или непостоечки. Подигањето на таквите капацитети треба да биде важна компонента во напорите да се зајакне улогата на законодавните тела во буџетирањето.

#### Прилог 45: Критичната улога на парламентарниот персонал

При анализирањето на буџетот, парламентот треба да го привлече вистинскиот парламентарен персонал чија исплата е сразмерна со останатите владини одделенија. Експертизата на парламентарниот персонал треба да биде подобрена преку иницијативи за градење на капацитетите, како што е одржување на семинари и воспоставување мрежи и организации кои работат на полето на граѓанското општество, така што советите кои тие ги доставуваат до парламентарците да се темелни, сеопфатни и непристрасни.

Извор: Интерпарламентарна унија (2003).

Оставени сами на себе, парламентарците не можат да спроведат независна родова анализа на буџетот. Им треба професионален персонал, со разумно познавање на темата, кој може да обезбеди сублимирани, точни и навремени информации што ќе се користат за време на буџетските дебати. Буџетските канцеларии или персоналот задолжен за поддршка на буџетските надзорни комитети може да воспостави врски со институциите што можат да извршат родови анализи на буџетот, како што се универзитетите и групите кои работат на полето на граѓанското општество, чија примарна работа е вршењето на анализи, и со извори на податоци, како што се статистичките оддели. Како дел од нивната стратегија на застапници, некои од женските организации и останатите групи кои работат на полето на граѓанското општество на членовите на парламентот им доставуваат информации засновани на темелни истражувања од полето на предметните прашања. Активистите понекогаш се зафаќаат со програми за обука на законодавците, со цел да се подигне свесноста за родовите прашања и да се воведат нови вештини и алатки за интегрирање на родовата

перспектива во легислативата и буџетите.

## Подобрување на капацитетите на парламентарците

За информациите од буџетот да се искористат на најдобар можен начин, парламентарците треба да го изградат своето знаење за економската политика, за буџетите и за родовите прашања. Голем број групи што работат во областа на граѓанското општество и истражувачките институти нудат обука на овие полиња. На пример, Центарот за развој на легислативата во Манила и (PARAGON/UNDP) обезбедуваат разновидни програми за подобрување на капацитетите на законодавците и на нивниот персонал во голем број од земјите од Азија и пацифичките земји.

Парламентарниот форум на Јужноафриканската заедница за развој (SADC), со седиште во Виндоек, Намибија, овозможува обука и размени меѓу парламентарците и парламентарниот персонал за тринаесет земји од (SADC). Канадскиот парламентарен центар располага со програми за градење на капацитетите за персоналот и членовите на парламентот во многу земји. Слично на ова, Проектот за меѓународен буџет (IBP) во Вашингтон ДЦ обезбедува поддршка наменета конкретно за градење вештини од областа на буџетска анализа. Интерпарламентарната унија има организирано мноштво на регионални и национални семинари за градење на капацитетите за парламентарци и парламентарниот персонал на тема за улогата на парламентот во буџетниот процес, вклучувајќи ја и родовата перспектива. Без основни познавања од економијата и буџетските прашања како и минимално ниво на родова свесност меѓу законодавците, буџетското истражување и анализа ќе продолжи да бидат неискористени.

### Прилог 46: Работата на Интерпарламентарната унија при промовирање на улогата на парламентот во буџетскиот процес

Интерпарламентарната унија долго време ги насочуваше своите интереси кон поттикнување на доброто владеење и промовирањето на улогата на жените во парламентот. Имајќи ги на ум овие две полиња на интерес, во соработка со институтот Светска банка и УНДП, има организирано низа од регионални семинари за улогата на парламентот во буџетскиот процес, вклучувајќи ја и родовата перспектива. Успехот на првиот семинар во Најроби, Кенија во 2000 година беше повторен во Малако, Мали во 2001 година, во Манила, Филипини во 2002 година и во Коломбо, Шри Ланка во 2003 година. Овие семинари привлекоа парламентарци од различен карактер, заинтересирани да научат повеќе за буџетскиот процес и за стратегиите и техниките кои се потребни за да се извршат делотворни интервенции во име на нивното гласачко тело.

При секоја од овие пригоди беа поканети експерти од областа на парламентот и на граѓанското општество за да ги споделат своите искуства за буџетскиот процес и за начините на кои родовата перспектива може подобро да се инкорпорира во гореспоменатите. По општиот вовед во процесот, парламентарците ги дискутираа поединечните улоги на владата и на парламентот во буџетскиот процес, прашањата од областа на транспарентноста и отчетноста, механизмите, со кои треба да се изврши родова анализа на буџетот, и што значи да се разгледува буџетот од родова гледна точка. Напоредно со секој семинар за членовите на парламенти, парламентарниот персонал беше исто така поканет да учествува на паралелни сесии, како дел од напорите да се обучи персоналот со соодветни стратегии и информации за да биде во можност на парламентарците да им нуди непристрасни совети.

За секој од овие семинари се објавени извештај од страна на Интерпарламентарната унија који можат да бидат нарачани на интернет страната: <http://www.ipu.org/english/pblctns.htm>.

**„Не можам доволно да ја нагласам потребата од тоа дека парламентарците треба да се стекнат со соодветни познавања за да може нивниот надзор да биде корисен“**

Б.П. Сонџиза (B.P. Sonjica), пратеник (Јужна Африка),  
учесник на семинарот на тема Парламентот и буџетскиот процес, вклучувајќи ја родовата перспектива,  
Најроби, Кенија, 2000

## **Проширување на пристапот до информации**

Донесувањето на одлуки од страна на законодавците треба да биде засновано на сеопфатни, точни, соодветни и навремени информации доставени од страна на извршните тела. Количината на пропратната документацијата со која се поткрепуваат буџетските цифри е од суштествено значење. Во многу од земјите буџетската документација во себе содржи краток наративен дел кој дава краток преглед на политиките кои лежат во основата на даночните предлози и предлозите за трошење. Често единствениот извор на наративни информации е буџетскиот говор. Со ова се отежнува можноста парламентарците и нивниот персонал да ги разберат основите на буџетската политика како и способноста да проценат дали буџетот ја отсликува соодветно наведената владина политика.

Во многу од земјите во развој мора да се зајакне сеопфатноста на информациите кои се однесуваат на средствата од донорите. Средствата од донорите треба да бидат вклучени во буџетот, а законодавците треба да добијат детални информации за какви било спогодби за обезбедување на средства и на условите, кои се приложени со истите.

**Буџетските одлуки треба да се носат  
имајќи ги на располагање информациите за реалното трошење.**

Она што е, исто така, потребно се информации за тековното трошење во текот на годината. Ова може да му помогне на законодавството навремено да ги контролира неовластените расходи и отстапувања меѓу одобрените и реалните цифри. Буџетските одлуки треба да се донесуваат така што ќе се имаат предвид информациите за трошење, а не врз основа на буџетските цифри, кои може да се ништо друго освен фикција. Освен доброто известување во текот на годината, ова, исто така, бара ефективна интеракција меѓу законодавните и ревизорските тела, на пример преку постојани механизми за врска. Друг реформски предизвик, кој често се појавува, е да се намали јазот меѓу крајот на фискалната година и финализирањето на ревизорските наоди, за да се осигури дека корисноста на оваа информација е максимизирана.

Многу буџети не ги поврзуваат доволно расходите со буџетските цели, со што се ограничува можноста за истражување на потенцијалните родови влијанија. Ако е тоа случајот, неопходно е да се охрабри владата да направи измени во својот буџетски формат за да ги интегрира релевантните информации за учинокот и исходот.

## Прилог 47: Какви видови на буџетска документација треба да биде ставена на располагање?

(OECD) има развиено добри практики за буџетска транспарентност, кои се осврнуваат на расположливоста на буџетските информации, на конкретните побарувања за обелоденување и на основите на интегритетот и отчетноста. (OECD) ги препорачува следните видови на буџетска документација:

**Сеопфатен буџет кој** вклучува податоци за перформансите и среднорочните предвидувања.

**Пред буџетскиот извештај кој** експлицитно ги наведува долгорочните економски цели, целите на фискалната политика на една влада, како и среднорочните економските претпоставки и замисли на фискалната политика.

**Месечниот извештај кој** го покажува напредокот во имплементирањето на буџетот, вклучувајќи ги објаснувањата за какви било разлики меѓу реалните и прогнозираните износи.

**Полугодишниот извештај кој** обезбедува детално ажурирање за имплементацијата на буџетот вклучувајќи ажурирана прогноза за среднорочниот буџетскиот исход.

**Годишниот извештај кој** треба да биде ревидиран од врховната ревизорска институција и објавен во рок од шест месеца од крајот на фискалната година.

**Предизборниот извештај кој** фрла светло врз општата состојба на владините финансии непосредно пред изборите.

**Долгорочниот извештај кој** ја проценува долгорочната одржливоста на тековните владини политики.

Извор: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

## Проширување на улогата на комитетите

За да биде ефективно законодавството му требаат силни комитети. Законодавните комитети се погонското одделение на законодавството. Ова се местата каде може да се одржат подетални и потехнички дебати, надвор од политичките трибини кои често ги карактеризираат расправиите на парламентарните говорници. Онаму каде комитетите се недоразвиени, а дискусиите се случуваат главно на говорницата на парламентот, буџетската улога на законодавството е слаба. Вообичаените реформи може да доведат до:

воспоставување на сеопфатен систем на финансиски комитети, воведување на јавни сослушувања за буџетот;

зголемување на бројот на персоналот за поддршка и

продолжување на времето кое комитетот го има на располагање за разгледување на предлог – буџетот со цел да се овозможи подетален критички преглед.

**Законодавните комитети се погонското одделение на законодавството. Онаму каде комитетите се недоразвиени, а дискусиите се случуваат главно на говорницата на парламентот, буџетската улога на законодавството е слаба.**

Воведувањето на родовата перспектива бара од парламентот да си дозволи доволно време за да изврши детален критички преглед и да направи алтернативни предлози, по можност преку системот на комитети. Деловникот за работа треба да овозможи доволен критички преглед од комитетите на секторските буџети и јавната вклученост, бидејќи без придонес од групите кои се поборници на граѓанското општество преку јавни сослушувања, е мала веројатноста парламентите, оставени сами на себе, да отпочнат и да одржат притисок за интегрирање на родовата анализа во буџетскиот процес.

#### **Прилог 48: Новиот парламентарен буџетски процес во Шведска**

Во минатото, процесот на буџетско одобрување во шведскиот парламент Риксдаг (*Riksdag*) беше опишан како недисциплиниран. Фокусот на дебатата беше ставен на индивидуалните распределувања со недоволно разгледување на вкупниот учинок на парламентарните дејства. Вкупната сума на трошењето беше позната со сигурност дури на самиот крај од процесот. Парламентот ја увиде потребата за реформирање на почетокот од деведесеттите години на дваесеттиот век, кое беше време на фискална криза, и воспоставија комисија за формулирање на реформски предлози. Реформираниот парламентарен процес има три клучни чекори. Парламентот го фиксира вкупното ниво на расходи и приходи во нацрт – закон за пролетна фискална политика, кој е поднесен во април а одобрен два месеца подоцна. По поднесувањето на буџетот во септември, Финансискиот комитет расправа и препорачува алокација за секој од дваесет и седумте расходни области, како што се правосудството, комуникациите итн. Откако парламентот ја одобрил поделбата на вкупните расходи, секторските комитети вршат алокација на средствата на поодделните одобрени средства во рамките за расходните области. На секторските комитети им е дозволено да го изменат составот на одобрените средства, но мора да останат во рамките на договорената вкупна сума за своите расходни области. Буџетот е одобрен во декември пред почетокот на фискалната година во јануари.

Извор: Блондал (Blöndal) (2001: 37-42).

### **Преиспитување на изборот на времето на буџетскиот процес**

На законодавците им е потребно доволно време и благовремен буџетски процес за да се овозможи сериозно донесување одлуки. Меѓународните искуства препорачуваат дека се потребни најмалку три до четири месеци за одобрување на буџетот од страна на законодавството, врз основа на суштинска анализа и критички преглед. Сепак, соодветното време не е доволно само по себе. Буџетот треба да се поднесе доволно време пред почетокот на фискалната година на која се однесува за да им овозможи на законодавците да донесуваат суштински одлуки тогаш кога се од суштинско значење. Реформите во буџетскиот процес го зајакнуваат законодавството кога тие се осврнуваат на обете прашања.

**Потребни се најмалку три до четири месеци за одобрување на буџетот од страна на законодавството, врз основа на суштинска анализа и критички преглед.**



## Институционализирање на родова перспектива во буџетот

На секоја нова идеја ѝ е потребен поборник. Во рамките на еден парламент, комитетот засегнат со родовите прашања или, пак, буџетскиот комитет може на своја одговорност да го преземе планирањето и институционализирањето на родовата перспектива во буџетот. Како алтернативна можност се јавува помалку формалната структура, како што е женската каукус група, која може да го прифати предизвикот и да работи со комитетите за буџетски надзор. Во Јужна Африка, подкомитетот на моќниот финансиски комитет го водеше процесот за интегрирање на родовата перспектива во работата на комитетите. Во Уганда, процесот го започнаа членовите на каукус групата со посебни интереси (SIG), преку нивните соодветни комитети за буџетски надзор. Две нови формални структури, Буџетската канцеларија и Комитетот за еднакви можности ги презедоа улогите за потпомагање на интеграцијата на родовите прашања во буџетот како и родовото интегрирање последователно. Соодветниот институционален механизам за воведување на родовата перспектива во буџетот ќе биде утврден од страна на установените политички и законодавни ситеми. Без механизам од овој тип, ќе биде многу тешко да се одржи поттикот за таковиот трансформациски процес.

### Прилог 49: Институционализирање на родова перспектива во буџетот на парламентот во Уганда

1996: Форумот за жени во демократија, застапничка НВО, го потпомогна формирањето на каукус група со посебни интереси составена од жени, омладинци, од лица со инвалидитет и од парламентарци од работничката класа.

1997: Под влијанието на Женската буџетска иницијатива во Јужна Африка, членовите на управниот одбор на (FOWODE) направија двегодишна програма за обука за (SIG) каукусот и за парламентарците од комитетите за економската политика и буџет на тема за, меѓу останатото, род, за економска политика, за буџетски прашања и за поддршка. Обучувачите се врбувани од академијата, од министерствата за финансии и род, и од централната банка.

1997: Учесниците на програмата решија да поднесат прелог – закон на приватни членови за реформирање на буџетскиот процес и да ја зајакнат улогата на парламентот. По говорот одржан од страна на водачот на (WBI), членовите на годишното собрание на каукус (SIG) донесоа одлука да се отпочне слична иницијатива.

1998: Проектот за родово-сензитивен буџет беше отпочнат како партнерство на (SIG) и останатите парламентарци, владини претставници, независни истражувачи, НВО и новинари. Обуката, истражувањето и застапничките активности беа извршени околу буџетскиот циклус.

1999: (FOWODE) беше поканет да земе редовно учество во силната работна група за намалување на сиромаштијата на министерството за финансии и беше вклучен во (PRSP) процесот.

2001: Буџетскиот акт беше донесен и новата парламентарна буџетска канцеларија ги вклучи родовите анализи во својот план за градење на капацитетите и се согласи да соработува со (FOWODE)

Застапниците на родовиот буџет во парламентот, во новите правила за одвивање на постапката востановија Комисија за еднакви можности која е одговорна за интегрирање на



родовата еднаквост и поставија жена – парламентарец за раководител на буџетската комисија во развивањето на започната работа..

2002: Воспоставена е мрежата за родов буџет на источна Африка. Координирана од страна на (FOWODE) ,на едно место ги собира владините економски планери, парламентарци, истражувачи и застапници на граѓанското општество, со цел споделување стратегии и алатки за извршување на родова анализа и застапништво на политичките прашања од областа на буџетот и економијата.

Извор: Бајнџима (Byanyima) (2002).

### **Прилог 50: Неколку можи методи за јакнуење на буџетската улога на законодавството**

- Разгледување и проширување на овластувањата на законодавството за вршење на измени и дополнувања на буџетот.
- Обезбедување на суштинска можност преку која законодавството може да даде свој придонес во формулирањето на среднорочната буџетска политика..
- Воспоставување или подобрување на капацитетите на законодавството за буџетско истражување и анализа.
- Зајакнување на разбирањето на законодавците за економската политика, за буџетот и за родовите прашања преку обука и преку други иницијативи за градење на капацитетите.
- Проширување на пристапот до релевантни и висококвалитетни информации во врска со буџетот.
- Зголемување на улогата на комитетите во буџетскиот процес.
- Навремено поднесување на буџетот пред почетокот на фискалната година.
- Обезбедување најмалку три до четири месеца за критички преглед на годишниот предлог – буџет од страна на законодавството.
- Воведување и институционализирање нови и комплементарни перспективи во буџетот, особено од родова перспектива.

*Родовото прашање е прашање кое се протега низ сите сектори.... Доколку сакаме да се осигураме дека родовите прашања се опфатени со секторските прегледи, мора секогаш да настојувеме да ја вметнеме загриженоста за родовото прашање, а тоа е сосема возможно доколку најпрво почнеме со тоа што ќе бараме од сите секторски и министерски структури да ја земат предвид родовата димензија уште со самите изјави за нивната мисија.*

*Многумина од нас не се доволно добро упатени во родовите прашања, а многумина ги поистоветуваат со прашањата кои се однесуваат само на жените. Потребно ни е многу обука за нашите колеги да станат свесни дека кога зборуваме за род, зборуваме за мажи и за жени, за момчиња и девојки и се обидуваме да им дадеме поттик на обесправените. Секако дека во нашите африкански земји, женскиот род е тој кој е најмногу обесправен.“*

К.Р. Масико (K.R. Masiko), пратеник (Уганда)

учесник на семинарот на тема Парламентот и буџетскиот процес, вклучувајќи ја родовата перспектива, Најроби, Кенија, 2000

## Буџетска терминологија

Она што следува е краток избор на термини кои често се употребуваат во контекст на буџетите. И покрај тоа што се направени напори да се употребат дефиниции кои се широко употребливи, а сепак, конкретни, важно е да се запомни дека буџетската терминологија може да се разликува од земја до земја, во зависност на традициите и вообичаените практики кои влијаеле врз одреден географски регион. Понекогаш различни зборови можат да имаат различно значење или пак значењето на одреден збор во еден јазик да нема еквивалент во друг јазик и да не може да биде лесно преведен. Поради овие причини, читателите се советуваат да се консултираат со буџетската документација од своите земји во врска со која било конкретна терминологија и дефиниции. Следниве термини се добиени од толковни речници на стручни изрази составени од страна на Меѓународниот монетарен фонд (IMF), Проектот за меѓународен буџет (IBP), Светската банка, Државниот трезор на Јужна Африка, Толковниот речникот на стручни термини на Деардорф од областа на меѓународната економија.

**Референт за сметководствени работи:** Според вестминстерската традиција, државен службеник во оддел кој е одговорен пред законодавството за финансиското управување; вообичаено тоа е административниот раководител на одделот како што е генералниот секретар или генералниот директор.

**Сметководствен систем:** Систем за водење запис за финансиските трансакции. Двата главни сметководствени системи се готовинско сметководство и пресметковно сметководство (сметководство врз основа на фактурирана реализација). Системите за готовинско сметководство ги идентификуваат трансакциите и настаните кога готовината е примена или исплатена, додека системите на пресметковното сметководство ги забележуваат исплатите и примањата кога странките склучуваат договор, а не кога се предава готовината. Повеќето влади се потпираат на готовински системи.

**Алокативна ефикасност:** Се однесува на капацитетот на владата да врши алокација на ресурсите и избраните програми и проекти во согласност со своите цели. Според економската теорија, алокативната ефикасност, исто така, наречена "Парето ефикасност" се случува кога ресурсите се алоцираат на таков начин што секоја промена во сумите или во видот на учиноците кои се создадени во моментот би донеле некогаш во полоша состојба.

**Поделба:** Одобрување или дистрибуција на средства, најчесто остварени од министерството за финансии за да им овозможи на министерствата и останатите потрошувачки оддели да се обврзат или да ги исплатат средствата или, пак, обете, во рамките на одреден временски период и во рамките на сумите кои се издвоени од буџетот и одобрени.

**Издвојување од буџетот:** Законско овластување за трошење на јавните средства доделено на извршните органи од страна на законодавните. Легислативата за издвојувањата од буџетот варира во однос на своите детали. Во некои земји постојат мноштво на закони за издвојувања од буџетот кои се донесуваат секоја година, покривајќи различни оддели или потрошувачки области, додека други земји имаат еден закон за буџет.

Буџетската легислатива вообичаено доделува овластување за трошење за една фискална година. Сепак, трајните издвојувања од буџетот или постојаните распределби на буџетски средства им обезбедуваат овластување за трошење за неколку години, и не бараат годишно одобрување. Дополнителната распределба или распределбата на буџетските средства за коригирање, понекогаш се одобрува последователно на годишниот закон за распределба на буџетски средства, доколку сумите од предметното распределување се покажат како недоволни за исполнување на намената.

**Урамнотежен буџет:** Буџет каде вкупните приходи за една дадена фискална година се еднакви на вкупните расходи. Кога буџетот не е урамнотежен тогаш е или во дефицит или во суфицит.

**Биланс на состојбата:** Финансиски извештај со кој се покажуваат вредностите на приходите и расходите што еден субјект ги има во одреден временски период. Завршната сметка вообичаено се прави на почетокот и на крајот на пресметковниот период. Завршната сметка ги сумира почетните салда, приливи и одливи, како и завршните биланси што обично се бараат за секој поодделен фонд во рамките на владината сметководна структура. Сепак, во реалноста многу малку влади подготвуваат извештаи за својата финансиска состојба, што навистина може да бидат опишани како сеопфатни биланси на состојбите кои ги покриваат сите приходи и расходи.

**Основни трошоци:** Репер според кој се мерат предложените измени во фискалната политика. Не постои пристап за мерење на предложените буџетски измени кој е општо прифатен. Еден што се користи за тековното трошење и за нивоата на приходи од претходната фискална година, а друг да се пресмета трошокот на сегашните политики кои ќе продолжат да важат.

**Буџет:** Сеопфатен извештај за владините финансии, вклучувајќи го тука трошењето, приходите, дефицитот или суфицитот и долгот. Буџетот е главната алатка на економската политика на владата и е показател за тоа како планира владата да ги користи јавните средства за да ги оствари целите на политиката.

**Готовински буџет:** Системот на буџетското извршување кое го распределува тековното трошење, врз основа на расположливите средства. Ова значи дека не се ослободуваат готовински средства на линиските министерства за плаќање на своите расходи пред да бидат ставени на располагање соодветни средства од централниот или општиот приходен фонд.

**Резерви за непредвидени случаи:** Одвоени фондови за непредвидени или неизбежни расходи кои може да бидат неопходни во текот на фискалната година како што се трошоците како резултат на природна непогода.

**Долг:** Ненамирен износ кој владата го должи на приватни кредитори во кој било временски период. Владите можат да позајмуваат со подигање заем директно од финансиска институција како што е банка, или да издадат обврзници кои се купени од страна на домашни или странски бизниси или лица.

**Трошоци за сервисирање на долг:** Трошоците на име камата на владин долг.

**Дефицит:** Разликата остварена кога трошењето ги надминува приходите во една фискална година.

**Директен данок:** Данок платен директно на владата, на пример данокот на доход на лица или на компании.

**Наменски средства:** Распоредување на фондовите за одредена програма. Посебен извор на приход кој може да биде резервиран како наменско средство за одредена специфична намена.

**Данок на потрошувачка:** Данок на производство или на продажба на одредени домашни или увезени производи како што се алкохолните пијалаци, тутунот и нафтата.

**Трошоци:** Трошење за да се исполнат владините обврски, генерално со издавање чек или со исплаќање во готовина. Трошоците понекогаш се делат на капитални и тековни. Капиталните трошоци се инвестиции во физички имот, како што се патишта и згради, кои можат да бидат користени повеќе години. Тековните трошоци се трошоци за плати, исплаќања на надоместоци и останати добра и услуги кои се трошат моментално. Понатаму, тековните трошоци можат да се делат од сумите во буџетот. Појавата на значителни и постојани разлики меѓу тековните трошоци и буџетските суми е знак на слаб буџетски систем.

**Надворешна ревизија:** Се однесува на ревизијата извршена од орган кој е надворешен и независен од организацијата во која се врши ревизијата, со цел да се даде мислење и извештај за сметките и финансиските извештаи за организацијата, законитоста и регуларноста на нејзините активности, како и финансиските раководни процедури и финансискиот учинок. Организациите одговорни за надворешна ревизија на владините активности најчесто ги поднесуваат извештаите директно до парламентот и најчесто се нарекувани врховни ревизорски институции.

**Надворешен долг:** Долгот кон нерезиденти на засегнатата земја.

**Екстра-буџетски:** Владини трансакции кои не се вклучени во годишниот буџет. Се користи широк спектар на екстра-буџетски аранжмани, вклучително и фондови кои се формираат врз основа на посебни закони и се финансирани од приходи за посебни намени. Во други случаи, бизниси спонзорирани од државата, како што се јавните услуги или авиокомпаниите, имаат независност во одредени аспекти, но владата е таа која на крај може да биде одговорна за помагање на овие бизниси кога наидуваат на финансиски тешкотии. Екстра-буџетските активности може да не бидат предмет на истото ниво на критички преглед или на сметководствени стандарди како програмите за годишен буџет, иако би требало.

**Фискална децентрализација:** Децентрализацијата на одговорностите за трошење и/или овластувања од областа на приходите за да се намалат нивоата на владата, на пример од националната или централната влада до региони или до федерални држави, или до локални власти. Хоризонталниот дебаланс се појавува кога изворите во однос на расходните функции се нееднакво поделени меѓу надлежностите во рамки.

на владино ниво. Вертикалните дебаланси се должат на некомпатибилност меѓу задолженијата на расходните функции и извори на приходи на разни владини нивоа. Меѓувладини трансфери и грантови, обично од повисоките кон пониските владини нивоа, се користат за да се осврнат на таквите дебаланси.

**Фискален дефицит:** Вид дефицит.

**Фискална политика:** Политика на оданочување, трошење и позајмување од страна на владата која се користи за да се влијае на макроекономските услови. Попустлива фискална политика, се презема со намера да се стимулира краткорочниот економски растеж со зголемување на владините трошоци или намалување на приходите. Рестриктивна фискална политика, ги ограничува краткорочните побарувања со намалување на трошењето или зголемување на даноците, и најчесто се користи да се скроти инфлацијата. Владата ја утврдува и ја спроведува Фискалната политика преку буџетот.

**Фискална година:** 12 месечен сметководствен период врз која се засноваат владините буџети. Во некои земји фискалната година не се совпаѓа со календарската година.

**Функционална класификација:** Ги организира владините трошоци во однос на разните активности и посебните цели на политиката како што се здравството, образованието, одбраната или правосудството.

**Род:** Се однесува на идентитети улоги и односи меѓу жените и мажите, создадени од општеството. За разлика од биолошките разлики, разликите во родот се менуваат со текот на времето и од едно до друго општество.

**Родова анализа:** Пристапи, методи и алатки кои се користат да се анализираат политиките, програмите и проектите за нивното можно влијание врз жените и мажите.

**Родови буџети, родово-сензитивни буџети, буџети кои излегуваат во пресрет на родовите или буџети на жените:** Термини кои се користат наизменично за да се осврне на мноштвото од процеси и алатки за анализа на различните влијанија кои буџетот ги има врз родовите. Тие не се одделни буџети за жени туку распределување на буџетот за да се покаже како жените и мажите можат да извлечат корист од тоа.

**Родова рамноправност:** Еднаквост на исходите за жените и за мажите. Може да биде доловено преку три димензии: еднаквост во способностите, како на ниво на образованието и на здравството; можности да се искористуваат тие способности и да се заработуваат приходи или да се има работни места и да се живее во целост; и агенција што ја претставува можноста да се влијае врз исходите.

**Родово интегрирање:** Процеси, методи и постапки за интегрирање на родовите прашања во институциите така што жените и мажите да можат подеднакво да учествуваат во истите и да ги ползуваат.

**Грантови:** Средства кои националната влада ги доделува директно до пониските владини нивоа, до претпријатија, до непрофитни организации и до лица. Некои грантови се доделуваат за конкретни цели и бараат од корисниците да исполнат одредени услови или побарувања.

**Бруто домашен производ, БДП:** Мерка на вкупниот државен исход, доход и трошоци во економијата. Бруто домашен производ по глава на жител е наједноставната целокупна мерка за благосостојба, иако не ги зема предвид распределувањата на доходот ниту пак добрата и услугите кои се произведени надвор од пазарната економија, како што е работата во рамките на домаќинството.

**Хоризонтала правичност:** Клучно начело во оданочување кое подразбира дека даночни обврзници на слично ниво треба бидат оданочени со сличен данок. Со други зборови, даночните обврзници кои заработуваат ист износ на доход или капитал треба да имаат подеднаков третмант.

**Гранично буџетирање:** Процес на буџетска формулација кој се сосредоточува единствено на една година и на тоа како буџетот за секоја програма се разликува од нивоата усвоени претходната година. Граничното буџетирање е често критикувано дека има тесен фокус, концентрирајќи се повеќе на финансиските измени во постоечките програми отколку на правење промени во приоритетите на политиката.

**Индиректен данок:** Данок исплатен на втора странка, на пример сопственик на продавница кој потоа го проследува до владата. Примери за тоа се данокот на додадена вредност и царинските давачки на увезена стока.

**Инфлација:** Стапката на општо наголемување на цените.

**Инпути:** Она што владата го има на располагање за да постигне резултат или исход. На пример, типични исходи финансирани од еден буџет за здравството би биле платите на докторите и медицинските сестри, изградбата на клиници и болници, и купувањето на лекови и медицински набавки. Сите се користат да се обезбедат владини здравствени услуги. Трошоците се расходи направени при користење на вложувањата.

**Внатрешна ревизија:** Се однесува на ревизија извршена од страна на одделенија или единици во рамките на едно министерство или друга владина организација, на која и е доверено извршувањето на проверки и процени на организациските системи и процедури, со цел да се минимизира веројатноста за појава на грешки, измама и неделотворни практики. Внатрешните ревизорски единици мора да бидат функционално независни во рамките на организацијата на која ѝ вршат ревизија и извештаите ги поднесуваат директно до управата на организацијата.

**Обврски:** Долг кон некој друг. За владите, нивниот ненамирен јавен долг е нивна примарна одговорност, отсликувајќи ги износите позајмени од јавноста кои мора да бидат отплатени на некој иден датум. Потенцијална (дополнителна) обврска е онаа која зависи од појавата на некој специфичен настан. На пример, доколку владата им обезбеди на земјоделците осигурување на посебот, таа се соочува со обврска кон нив единствено во случај на суша или други временски услови кои го намалуваат родот на посебот.

**Макроекономија:** Се однесува на променливите или учинокот на економијата како целина, или своите главни компоненти, наспроти она на одделните индустрии, на фирми или на домаќинства. Спротивно на микроекономија.

**Среднорочна расходна рамка (МТЕФ):** Повеќегодишна рамка на ролинг-буџети каде идните процени се создадени со годишниот буџет, вообичаено покривајќи уште две до четири години, служи како појдовна точка за подготовка на идните годишни буџети.

**Микроекономија:** Се однесува на однесувањето на малите економски единици, како што се индивидуалните потрошувачи или домаќинства. Спротивно на макроекономија.

**Монетарна политика:** Политика која се однесува на каматните стапки, девизниот курс и дотур на пари во економијата. Монетарната политика цели кон тоа да влијае на макроекономските услови, посебно на контрола на инфлацијата.

**Книжни пари:** Предложена легислатива која содржи приходни мерки или која распределува средства. Надвор од Комонвелтот, разликата меѓу книжните пари и останатите краткорочни хартии од вредност е понесекојдневна. Во духот на

парламентарната традиција на парламентарно управување, уставните овластувања на парламентот да врши измени и дополнувања на книжните пари се ограничени.

**Повеќегодишно буџетирање:** Буџети кои опфаќаат повеќе од една година. Во некои случаи ова значи дека владите со закон пропишуваат буџети кои ги одредуваат износите на приходи и расходи за повеќе од една година.

**Исходи:** Влијанието или последиците врз заедницата кои ги имаат исходите или активностите на владата, на пример дали наголемувањето на часовите за предавање ги подобрило резултатите од тестовите, дали повеќе имунизација ги намалило болестите, или дали поголемата социјална помош довела до подобрување на социјалната еднаквост. Исходите ги отсликуваат планираните и непланираните резултати од владините активности и ги даваат причините за владините интервенции.

**Излезни резултати:** Производите или услугите, обично тоа се услугите кои ги обезбедува владата. Примери за ова се одржаните училишни часови, извршените имунизации или платената социјална помош.

**Планирање на буџетот по учинок:** Буџетски процес кои ги интегрира информациите за влијанието на владиното трошење. Во наједноставна форма, буџетирањето по учинок го става фокусот на излезните резултати и исходите кои се поврзани со владините расходи и ги зема предвид овие информации кога се одредуваат идните нивоа на финансирање. Сепак, собирањето на таквите информации е тешка задача.

**Примарен дефицит или суфицит:** Износот со кој вкупните владини расходи ги надминуваат вкупните приходи, минус исплаќање на каматите од владиниот долг.

**Прогресивен данок:** Данок кој се зголемува како процент од доход како што се зголемува доходот.

**Регресивен данок:** Данок кој се намалува како процент од доход како што се намалува доходот.

**Приход:** Вкупниот годишен доход на државата добиен од оданочување или од други извори, на пример наплата на корисниците.

**Стабилизација:** Користењето на монетарна и на фискална политика за стабилизација на БДП, вработувањата и цените.

**Врховна ревизорска институција:** Јавна организација, вообичаено независна од владата и одговорна пред законодавството која е задолжена за ревизија на владините финансиски операции. Врховната ревизорска институција може да извршува различни видови на ревизорски активности. Финансиска ревизија, ревизија на сообразност и ревизија на учинокот.

**Суфицит:** Износот според кој приходите ги надминуваат расходите или трошоците.

**Данок:** Пари собрани од јавноста од страна на владата, врз основа на своите суверени овластувања. Типичните извори за даночни приходи вклучуваат даноци на доход на поединци или на претпријатија, данок на плата, данок на додадена вредност, данок на продажба, надоместоци и данок на потрошувачка.

**Даночна основица:** Збирната вредност на доходот, продажбата или трансакциите врз

кои се наметнати одделните даноци. Натпреварувањето меѓу надлежностите може да ја разјаде даночната основица, на пример кога еден бизнис ќе се префрли во надлежност со помала стапка.

**Расходи за даноци:** Ова се отстапки или изземања од нормалната даночна структура кои го намалуваат собирањето на владините приходи, вообичаено одобрени со цел да се постигне одредена објективност во политиката. Бидејќи целите на политиката можеле да се постигнат и преку субвенции или преку други трошоци, даночните отстапки се, во суштина, сметани како еквивалент на трошоците. Проценувањето на даночните трошоци е тешко и изискува прецизно дефинирање и проценување на приходите од нормалната даночна структура, а потоа и приходите изгубени како резултат на даночното олеснување.

**Даночен јаз:** Мерка од даночното затајување која се појавува при споредбата на даночната обврска или даночната основица пријавена на даночните власти каде даночната одговорност или даночната основица се пресметани од други извори.

**Даночни стимуланси:** Посебни одредби од даночниот законик кои овозможуваат поволни даночни третмани за поединци или за бизниси за да се поттикне одредено однесување или активности, на одредби за забрзана амортизација за да се поттикне инвестирањето и одредби за поттикнување на пензиски штедни вложувања.

**Даночна проширеност:** Последно разместување на даночниот товар. Проширеноста, предвидена со закон дефинира, каде законот бара еден данок да биде наметнат. Економската проширеност се однесува на оние кои искусуваат во намалување на реалниот доход како резултат на наметнување на еден данок.

**Транспарентност:** Сеопфатни, точни, навремени и корисни информации за финансиските активности на владата кои се достапни на јавноста.

**Наплати за корисниците:** Надоместоци платени доброволно од страна на јавноста како возврат за услуга или производ обезбеден од страна на владата. Бидејќи купувачот добива директна корист како возврат на плаќањето на надоместокот, плаќањето не се смета за данок.

**Вертикална правичност:** Доктрина во оданочувањето која вели дека даночните обврзници од различно ниво треба да се третираат различно кога станува збор за одредбите на данокот на доход. Со други зборови, даночните обврзници со поголем доход и/или капитал од останатите треба да плаќаат поголем данок.

**Пренос:** Префрлањето на ресурсите од една програма во друга, во рамките на истото одделение во текот на фискалната година, во согласност со дефинираните правила. Во некои земји, префрлањето на средствата во рамки на издвојувањата од буџетот се познати како трансфери или репрограмирања.



## Најдете библиографија

- Abedian, I. (1995): *The Budget Book: Choice, Challenge and Change*, Cape Town (Institute for Democracy in South Africa).
- Alailima, P. J. (2003): *Engendering the National Budget in Sri Lanka*, paper presented at an IPU Regional Seminar for Parliaments of South West Asia, May 2003, Colombo, Sri Lanka.
- Amsselek, P. (1998): 'Le Budget de l'État et le Parlement sous la Ve République', *Revue du Droit Public*, No. Supp.: 1444-1473.
- Association of Public Accounts Committees (2003): *Effective Public Accounts Committees: A best practice handbook for Public Accounts Committees in South Africa*, Cape Town (APAC).
- Baldini, A. (1999): 'Parliamentary Dynamics and Fiscal Policy'; in R. R. Strauch and J. von Hagen (eds): *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, ZEI Studies in European Economics and Law Vol. 2, Boston (Kluwer Academic): 19-59.
- Blöndal, J. R. (2001): 'Budgeting in Sweden', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 1: 27-57.
- Blöndal, J. R., J. K. Kristensen and M. Ruffner (2002): 'Budgeting in Finland', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 2 No. 2: 119-152.
- Blöndal, J. R., C. Goretti and J. K. Kristensen (2003): *Budgeting in Brazil*, paper presented at the 24<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 June 2003.
- Borges Sugiyama, N. (2002): *Gendered Budget Work in the Americas: Selected Country Experiences*, Austin: University of Texas.
- Budlender, D. (ed.) (1996): *The Women's Budget*, Cape Town (Institute for Democracy in South Africa).
- Budlender, D., R. Sharp and K. Allen (1998): *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis*, Canberra and London (Australian Agency for International Development and Commonwealth Secretariat).
- Budlender, D. et al (eds) (2001): *Gender Budget Trail*, Makati City (Asia Foundation).
- Budlender, D. and G. Hewitt (2002): *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*, London (Commonwealth Secretariat).
- Burnell, P. (2001): 'Financial Indiscipline in Zambia's Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 3: 34-64.
- Byanyima, W. (2002): *Gender-Responsive Budgeting: A Parliament-Civil Society Initiative in Uganda*, paper presented at a GTZ conference 'Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation and PRSPs', Berlin, Germany, 13-16 May 2002.
- Campos, E. and S. Pradhan (1996): *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*, Working Paper No. 1646, Washington D.C. (World Bank).

- Chabert, G. (2001): 'La réforme de l'ordonnance de 1959 sur la procédure budgétaire: simple aménagement technique ou prélude à des véritables bouleversements?', *Regards sur l'Actualité*, No. 275: 13-25.
- Coombes, D. (ed.) (1976): *The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, London (George Allen and Unwin).
- Coven, M. and R. Kogan (2003): *Introduction to the Federal Budget Process*, Washington D.C. (Center on Budget and Policy Priorities).
- Crain, W. M. and T. J. Muris (1995): 'Legislative Organization of Fiscal Policy', *Journal of Law and Economics*, Vol. XXXVIII: 311-333.
- Davey, E. (2000): *Making MPs Work for our Money: Reforming Parliament's Role in Budget Scrutiny*, Centre for Reform Paper No. 19, London (Centre for Reform).
- Eickenboom, P. (1989): 'Haushaltsausschuß und Haushaltsverfahren', in H.-P. Schneider and W. Zeh (eds.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin (De Gruyter): 1183-1220.
- Esim, S. (2000): *Impact of Government Budgets on Poverty and Gender Equality*, paper presented for the 'Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender into Government Budgets', London, Commonwealth Secretariat, 26-27 April 2000.
- Gay, O. and B. Winetrobe (2003): *Parliamentary Audit: the Audit Committee in Comparative Context*, report to the Audit Committee of the Scottish Parliament, London (Constitution Unit, University College London).
- Grown, C. and G. R. Gupta (2004): *From Promises to Action: UN Millennium Project Interim Report of the Task Force on Education and Gender Equality*.
- Gutierrez, M. (ed) (2003): *Macro-Economics: Making Gender Matter*, London (Zed Books).
- Haggard, S. and M. D. McCubbins (eds) (2001): *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge (Cambridge University Press).
- Hansard Society (2001): *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable*, London (Hansard Society).
- Heller, W. B. (1997): 'Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending', *Legislative Studies Quarterly* Vol. 22 No. 4: 485-516.
- Himmelweit, S. (2002), 'Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy', *Feminist Economics* Vol. 8 No. 1: 49-70.
- Institute of Economic Affairs (2001): 'Strengthening the Role of Parliament in the Budget Process: An IEA Research Report', *Occasional Paper Series* No. 2, May 2001, Nairobi (Institute of Economic Affairs).
- International Budget Project (2000): *A Taste of Success: Example of the Budget Work of*

NGOs, Washington D.C. (IBP).

International Monetary Fund (1998): *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, Washington D.C. (IMF).

Inter-Parliamentary Union (1986): *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*, 2<sup>nd</sup> edition, Aldershot (Gower).

Inter-Parliamentary Union (1997): *Men and Women in Politics, Democracy Still in the Making: A World Comparative Study*, Geneva (IPU).

Inter-Parliamentary Union (2001): *Parliament and the budgetary process, including from a gender perspective: Regional seminar for the Anglophone Parliaments of Africa*, Geneva (IPU).

Inter-Parliamentary Union (2002): *Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre homes et femmes: Séminaire régional pour les parlements d'Afrique francophone, arabophone et lusophone*, Geneva (IPU).

Inter-Parliamentary Union (2003): *Parliament and the budgetary process, including from a gender perspective: Regional seminar for the ASEAN + 3 region*, Geneva (IPU).

Kabeer, N. (2003): *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals*, London (Commonwealth Secretariat).

Krafchik, W. and J. Wehner (1998): 'The Role of Parliament in the Budgetary Process', *South African Journal of Economics* Vol. 66 No. 4: 512-541.

Krafchik, W. and J. Wehner (1999): 'Parliament needs to build budget research capacity', *Budget Watch*, November 1999: 2-5.

Kristensen, J. K., W. S. Groszyk and B. Bühler (2002): 'Outcome-focused Management and Budgeting', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 4: 7-34.

Lee, R. D. Jr. and R. W. Johnson (1998): *Public Budgeting Systems*, 6<sup>th</sup> edition, Gaithersburg (Aspen Publishers).

Leston-Bandeira, C. (1999): 'The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983-95', *Journal of Legislative Studies* Vol. 5 No. 2: 46-73.

Lijphart, A. 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven (Yale University Press).

Lok Sabha (1998): *Budget in Parliament*, New Delhi (Lok Sabha Secretariat: Bureau of Parliamentary Studies and Training).

Longley, L. D. and R. H. Davidson (eds) (1998): *The New Roles of Parliamentary Committees*, London (Frank Cass).

Marshall, G. (1991): 'The Evolving Practice of Parliamentary Accountability: Writing Down the Rules', *Parliamentary Affairs* Vol. 44: 460-469.

- Mattson, I. and K. Strøm (1995): 'Parliamentary Committees'; in H. Döring (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York (St. Martin's): 249-307.
- May, E. (1997): *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 22<sup>nd</sup> edition, London (Butterworths).
- McGee, D. G. (2002): *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*, London (Commonwealth Parliamentary Association and Pluto Press).
- Messick, R. E. (2002): 'Strengthening Legislatures: Implications From Industrial Countries', *World Bank PREM Note No. 63*, Washington D.C. (World Bank).
- Meyer, S. A. and S. Naka (1998): 'Legislative Influences in Japanese Budgetary Politics', *Public Choice* Vol. 94 No. 3-4: 267-288
- Mezey, M. L. (1979): *Comparative Legislatures*, Durham (Duke University Press).
- Mulgan, R. (2000): "'Accountability': An Ever-expanding Concept", *Public Administration* Vol. 78 No. 3: 555-573.
- Murray, C. and L. Nijzink (2002): *Building Representative Democracy: South Africa's Legislatures and the Constitution*, Cape Town (European Union Parliamentary Support Programme).
- National Audit Office of the United Kingdom (2002): *About Us: The Role of the National Audit Office*, <http://www.nao.gov.uk/about/role.htm>.
- Norton, A. and D. Elson (2002): *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability*, London (Overseas Development Institute).
- Norton, P. (1993): *Does Parliament Matter?*, New York (Harvester Wheatsheaf).
- Office of the Clerk of the House of Representatives (1997): *Effective Select Committee Membership: A Guide for Chairpersons and Members of Parliament*, Wellington (Office of the Clerk of the House of Representatives).
- Olson, D. M. and M. L. Mezey (eds) (1991): *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge (Cambridge University Press).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2002a): 'OECD Best Practices for Budget Transparency', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 7-14.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2002b): 'The OECD Budgeting Database', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 155-171.
- Parliament of India (2002): *Committee on Public Undertakings*,  
<http://parliamentofindia.nic.in/committee/p18.htm>.
- Patterson, S. C. and A. Mughan (2001): 'Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 1: 39-60.

- Philip, G. (1999): 'The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective', *Government and Opposition* Vol. 34 No. 2: 226-242.
- Reid, G. (1966): *The Politics of Financial Control: The Role of the House of Commons*, London (Hutchinson University Library).
- Republic of Zambia (2000): *Report of the Committee on Estimates for the Fourth Session of the Eighth National Assembly Appointed on 1<sup>st</sup> March 2000 on the Budget System in Zambia*, Lusaka (National Assembly of Zambia).
- Rusimbi, M., D. Budlender, R. Shayo and S. Pehrsson (2000): *Checklist for Mainstreaming Gender into the Government Budget*, prepared for the Ministry of Finance, Dar Es Salaam, September 2000.
- Schick, A. (1998): *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Washington D.C. (World Bank Institute).
- Schick, A. (2001): 'The Changing Role of the Central Budget Office', *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1 No. 1: 9-26.
- Schick, A. (2002): 'Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 15-42.
- Schick, A. (2003): *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not*, paper presented at the 24<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 June 2003.
- Schick, A. with F. LoStracco (2000): *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Washington D.C. (Brookings Institution Press).
- Shapiro, I. (ed.) (2001): *A Guide to Budget Work for NGOs*, Washington D.C. (International Budget Project).
- Shaw, M. (1998): 'Parliamentary Committees: A Global Perspective', *Journal of Legislative Studies* Vol. 4 No. 1: 225-251.
- Silk, P. and R. Walters (1998): 'Financial Control and accountability'; chapter 7 in *How Parliament Works*, 4<sup>th</sup> edition, London (Longman): 159-175.
- Smith, J. and L. D. Musolf (eds) (1979): *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, Durham (Duke University Press).
- Stapenhurst, R. and J. Titsworth (2001): 'Features and functions of supreme audit institutions', *World Bank PREM Note* No. 59, October 2001, Washington D.C. (World Bank).
- Stapenhurst, R. and R. Pelizzo (2002): 'A Bigger Role for Legislatures', *Finance and Development*, Vol. 39 No. 4, December 2002: 46-48.
- Strauch, R. R. and J. von Hagen (eds) (1999): *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, ZEI Studies in European Economics and Law Vol. 2, Boston (Kluwer Academic).
- Sturm, R. (1988): *Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages: Struktur und Entscheidungsprozeß*, Opladen (Leske and Budrich).

Tarschys, D. (2002): 'Time Horizons in Budgeting', *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2 No. 2: 77-103.

Tax Law Review Committee (2003): 'Making Tax Law: Report of a Working Party on the Institutional Processes for the Parliamentary Scrutiny of Tax Proposals and for the Enactment of Tax Legislation, Chaired by Sir Alan Budd', *TLRC Discussion Paper No. 3*, London (Institute for Fiscal Studies).

Tsebelis, G. and B. E. Rasch (1996): 'Patterns of Bicameralism'; in H. Döring (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York (St. Martin's Press): 365-390.

United Nations Fund for Women (UNIFEM) (2004): *Gender Responsive Budgets (GRB) Programme Mid Term Review Summary*, January 2004.

Von Hagen, J. (1992): *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers No. 96.

Walker, L. and B. Mengistu (1999): *Spend and Deliver: A Guide to the Medium-Term Expenditure Framework*, Cape Town (Idasa).

Wehner, J. (2001): 'Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 2: 57-78.

Wehner, J. (2002): 'Parliament and the Power of the Purse: The Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective', *Journal of African Law* Vol. 46 No. 2: 216-231.

Wehner, J. (2003): 'Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth', *Commonwealth and Comparative Politics* Vol. 41 No. 3: 21-36

White, F. and K. Hollingsworth (1999): *Audit, Accountability and Government*, Oxford (Clarendon Press).

White, F., I. Harden and K. Donnelly (1994): 'Audit, accounting officers and accountability: the Pergau Dam affair', *Public Law* 526-534.

Wildavsky, A. and N. Caiden (2000): *The New Politics of the Budgetary Process*, 4<sup>th</sup> edition, New York (Addison Wesley).

Wildavsky, A. (1961): 'Political Implications of Budgetary Reform', *Public Administration Review* Vol. 21: 183-190.

Wildavsky, A. (1986): *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, 2<sup>nd</sup> edition, New Brunswick (Transaction Books).

Williams, R. and E. Jubb (1996): 'Shutting Down Government: Budget Crises in the American Political System', *Parliamentary Affairs* Vol. 49 No. 3: 471-484.

World Bank (1998): *Public Expenditure Management Handbook*, Washington D.C. (World Bank).

World Bank (2001): *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice: A World Bank Policy Research Report*, Washington D.C. (World Bank).

Young, L. (1999): Minor Parties and the Legislative Process in the Australian Senate: A Study of the 1993 Budget, *Australian Journal of Political Science* Vol. 34 No. 1: 7-27.

Zuckerman, E. and A. Garret (2003): 'Do Poverty Reduction Strategies Address Gender? A Gender Audit of 2002 PRSPs', *Southern African Regional Poverty Network (SARPN)*.

## Корисни интернет страни

Canadian Council of Public Accounts Committees:  
<http://www.ccpac.ca/>

Commonwealth Parliamentary Association (CPA):  
<http://www.cpahq.org>

Gender Responsive Budget Initiatives:  
[www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org)

Government Finance Officers Association:  
*Best Practices in Public Budgeting*  
<http://www.gfoa.org/services/nacslb/>

Institute for Democracy in South Africa (IDASA):  
*Budget Information Service*  
<http://www.idasa.org.za/bis>

International Budget Project:  
*Legislatures and Budget Oversight*  
<http://www.internationalbudget.org/themes/LEG/index.htm>

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI): <http://www.intosai.org>

Inter-Parliamentary Union (IPU):  
<http://www.ipu.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD):  
*Directorate for Public Governance and Territorial Development* <http://www.oecd.org/puma>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD):  
*Results of the Survey on Budget Practices and Procedures* <http://ocde.dyndns.org/>

Parliamentary Centre:  
<http://www.parlcent.ca>

Public Expenditure and Financial Accountability:  
<http://www.pefa.org>

Siyanda:  
*Maintreaming Gender Equality*  
<http://www.siyanda.org>

United Nations Development Program (UNDP):  
*Policy Dialogue on Legislative Development*  
<http://www.undp.org/governance/policvdialoauent.htm>

World Bank Institute (WBI):  
*Parliamentary Program*  
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>



Copyright © Inter-Parliamentary Union

Сите права се зачувани  
Печатено во Македонија  
Прво реиздание октомври, 2004 година  
Издание преведено на Македонски јазик, мај, 2009 година

ISBN: 978–92–9142–413-9

Ниту еден дел од оваа публикација не може да биде продуциран, зачувуван во систем за обработка на податоци, или пренесуван во каква било форма или преку какви било средства, електронски, механички, преку фотокопирање, преку снимање без претходно одобрување од страна на Интерпарламентарната унија.

Оваа публикација се става во циркулација подложно на условот дека нема да се позајмува, да се продава, да се изнајмува или на друг начин да се пушта во циркулација по пат на трговија или на друг начин, без претходно одобрување од страна на издавачот, во каква било форма, со каков било повез или со какво било укоричување, различно од она на кое е издадена и без наметнување на сличен услов, вклучувајќи го овој услов врз последователниот издавач.

Барањата за добивање право за репродукција на овој труд или на делови од истиот се добредојдени и треба да се испратат до Интерпарламентарната унија. Земјите членки и нивните владини институции можат да го репродуцираат ова дело без дозвола, но од нив се бара да ја известат Интерпарламентарната унија за таквото репродуцирање

Овој прирачник е произведен со заеднички напори на ИПУ, УНДП, ВБИ и УНИФЕМ.

IPU Headquarters

Inter-Parliamentary Union  
Chemin du Pommier 5  
Case Postale 330  
CH-1218 Le Grand Saonnex,  
Geneva  
Switzerland  
Tel: + 41 22 919 41 50  
Fax: +41 22 9919 41 60  
E-mail: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
Website: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

Office of the Permanent Observer  
of the IPU to the UN

Inter-Parliamentary Union 220 East  
42d Street Suite 3102 New York,  
NY 10017 United States of America  
Tel: +1 212 557 58 80 Fax: +1 212  
557 39 54 E-mail: [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)

UNDP Headquarters

United Nations Development  
Programme  
One United Nations Plaza  
New York, NY 10017  
United States of America  
Fax: (212) 906 5364  
Website: [www.undp.org](http://www.undp.org)

UNIFEM Headquarters

United Nations Development Fund for Women  
15th Floor, 304 E 45th Street  
New York, NY 10017  
United States of America  
Tel: +1 (212) 906-6400  
Fax: +1 (212) 906-6705

Website: [www.unifem.org](http://www.unifem.org)  
World Bank Institute Headquarters

World Bank Institute 1818 H Street, N.W., Washington,  
D.C. 20433 United States of America Website:  
[www.worldbank.org/wbi](http://www.worldbank.org/wbi)