

Оливер БАКРЕСКИ

УДК: 355.3-073.52:005.51(100)

Прегледен труд

МЕЃУЗАВИСНОСТА НА ПЛАНИРАЊЕТО, ПРОГРАМИРАЊЕТО И БУЏЕТИРАЊЕТО

Кратка содржина:

Планирањето е важна процесна функција и е многу сложена, динамична и специфична активност што значи дека неговиот предмет го сочинуваат сите облици на општествена активност, дејности и живот. Планирањето и програмирањето се подеднакво значајни за сите субјекти без разлика на нивната големина и цели, бидејќи сите тие имаат искусено болни проблеми со нивните планирачки напори. Некои произлегуваат од самиот планирачки процес, а некои од имплементирачката процедура. Затоа се поставува прашањето: „Како да се помогне во надминување на неуспесите во планирањето од неуспесите во имплементацијата?“ Оттука, раководниот тим нема избор во однос на прашањето: „Дали тој сака да планира или не?“ Единствениот избор е планирањето да се изведува целосно, прагматично и систематично. Од друга страна, програмирањето го поврзува планирањето со буџетирањето и извршувањето, и претставува своевидна рационална претпоставка за да се „претвораат“ плановите од усвоени планови во програми, односно проекти и активности низ главни сметководствени категории, а во согласност со посакуваните способности и приоритети. Анализата на целокупната проблематика обработена во овој труд се остварува на еден мошне специфичен начин низ призмата да бидат идентификувани не само проблемите поврзани со планирањето, програмирањето и буџетирањето, туку и давање научен придонес во фондирањето на оваа мошне важна условеност и меѓузависност.

Клучни зборови: планирање, програмирање, буџетирање, буџет, буџетски процес.

1. Воведни напомени - Планирање и програмирање

Планирањето е сеприсутен феномен и како таков е насочен кон одредување конкретни насоки на дејствување заради обезбедување квалитет на работење и живеење. Со тоа планирањето ги структурира акциите за постигнување на целите, што подразбира дека планирањето е клучна алатка за одредување на стратегиите за постапување. Затоа мора да се води сметка планирањето да биде јасно и детално осмислено за да може полесно и поефикасно да ги оствари зацртаните цели (Бакрески, 2023, 15).

Уште од почетокот на развојот на цивилизацијата, луѓето планираат, односно си поставуваат своја цел, ги утврдуваат планските задачи што сакаат да ги постигнат, како и начините на кои тие цели и задачи би можеле да се постигнат. Меѓутоа основно прашање не е: „Дали треба да се планира?“, туку прашањето: „Како да се планира?“ и прашањето „Дали планираната активност ќе значи рационална претпоставка за остварување на планираните цели и задачи?“ Денес, не можеме да се обидеме да ја опфатиме целата сложеност на денешниот свет, појавите и процесите што се случуваат во него, сложеноста на системите што ги создал човекот, видот и бројот на информациите што кружат низ него, а притоа да не се соочиме со потребата од нивно разбирање и планирање (Ѓорески, 2016).

Планирањето се извршува секојдневно од речиси секој човек. Во личниот живот се размислува за определени работи што треба да се извршат наредниот ден, наредната недела или наредниот месец. Личните активности многу често се планираат на неформален начин. Меѓутоа, институционалното планирање е посложено, формализирано и поодговорно. Основната намера на планирањето е да развие тек на акции за остварување на целите, односно тоа е процес на одлучување или антиципативно одлучување (Шуклев, 2011: 88).

Во основа, планирањето означува континуиран процес кој никогаш не завршува и преку него ја предвидуваме иднината. Планирањето е одлучување однапред за тоа што да се направи, кога да се направи и како да се направи. Преку процесот на планирање ние гледаме во иднината или предвидуваме што ќе се случи во иднината и за тоа соодветно се подготвуваме. Без процесот на планирање не може да се замисли функционирањето, иднината и опстанокот на организацијата. Планирањето најчесто се сфаќа како процес на поставување на целите на организацијата и одредување на правилен тек на акции и со кои ресурси ќе се постигнат целите. Тоа го премостува јазот за тоа каде сме сега и каде сакаме да бидеме. Тесно е поврзано со носењето на одлука за тоа што треба да се направи, како тоа да се направи, кога тоа да се направи и со кого да се направи? Преку планирањето, се одлучува каква ќе биде иднината на организацијата и како истата ќе се постигне. Во рамките на една организација, планирањето се остварува во континуитет и се извршува на сите нивоа на раководење. Планирањето во себе вклучува дефинирање

на цели, стратегии, политики, планови, програми и процедури за имплементација на плановите (Koontz и O'Donnell, 1959: 718).

Планирањето е во определена меѓузависност со програмите и програмирањето. Програмата претставува збир на поврзани задачи, активности, проекти и потпрограми со кои се остварува заедничка цел. Во програмата се интегрираат различни ресурси, потребни за постигнување на општа (заедничка) и на посебните цели. Општата цел го поставува бараниот резултат кој сака да се постигне (Cathro, 2012).

Преку програмите се врши поврзување на планирањето со ресурсите преку прецизно и јасно дефинирани рокови за извршување на поставените цели. Односно се врши дефинирање и анализирање на алтернативните начини на постигнување на одредени цели, се вреднуваат разните опции во однос на можните трошоци и користи (придобивки) и влијанието на ресурсите на планираната динамика во остварувањето на целите. Преку процедурите детално се предвидени постапките кои последователно се преземаат за да се имплементираат поставените цели (Ѓорески, 2020: 10-20).

Програмирањето е континуиран процес кој го поврзува планирањето, со буџетирањето и извршувањето, и во кој усвоениот среднорочен план се „претвора“ од усвоени планови во програми, односно проекти и активности низ главни сметководствени категории, а во согласност со посакуваните способности и приоритетите дефинирани во фазата на планирање. Исто така, со програмирањето се анализираат и алтернативните начини за постигнување на целите, се вреднуваат различните опции за остварување на целите во однос на можните трошоци и користи, со што се овозможува да се согледа влијанието на придружните ресурси на планираната динамика за остварување на целите (Službeni list Republike Hrvatske, NN 113/2008).

Во основа, програмирањето е насочено кон усогласување и кон интеграција на ресурсите меѓу различни програми и тоа според нивните приоритети. Подетално, програмирањето може да се опише како процес со кој:

- се дефинираат и анализираат алтернативните начини за остварување на плановите;
- се идентификуваат планираните трошоци по категории и години на алтернативни начини на остварување на плановите;
- се прилагодуваат програмите во согласност со проектираните ограничувања на ресурсите;
- се обезбедува основа за спроведување на анализа на алтернативите за правење на стратегија и насоки;
- се интегрира и се урамнотежува управувањето со ресурсите и
- се обезбедува основа за процена на соодветниот буџет (пр. за безбедноста, за одбраната) во рамките на државниот буџет.

Генерално, процесот на програмирање се однесува на програмската година или на годината на следење на програмските и на финансиските насоки. Програмската година секогаш ги опфаќа и наредните години. Разработката и дефинирањето на новите програмски години се состојат од прилагодување на постоечките програмски години, како и од анализа и дефинирање на нови програмски години. На овој начин се обезбедува континуитет во спроведување на стратемиските и на развојните планови во програми. Во основа, програмата претставува збир на поврзани активности и проекти со кои се остварува заедничка цел. Во програмата се интегрираат различни ресурси, потребни за постигнување на општата (заедничка) и на посебните цели кои се усвоени во фазата на планирање. Значи, програмата претставува јасно преземање чекори за да се постигне целта. Развојот на програмата бара од програмерот да предвиди што, кој, како и кога треба да дејствува и внатре во програмата секоја активност или проект мора да се дефинира со посебни цели кои мора да бидат потпора во извршувањето на општата цел на програмата.

Често се поставува прашањето „Како да се дојде до добра програма?“ Одговорот на ова прашање се има впечаток дека е едноставен, но на против тој е тежок и за да дојдеме до вистинскиот одговор треба да ги разгледаме основните чекори за изработка на одредена програма кои најчесто одат по следниот логички редослед: анализа на почетната состојба, идентификација на проблемот, анализа на проблемот, одредување на приоритети, очекувани (посакувани резултати), „заинтересирани“ за програмата, анализа на влијанија и можни противници, анализа на ресурси.

Во основа, програмите се реализираат преку потпрограми, задачи, активности и проекти, а наменети се за потребите на раководењето, командирањето и програмските елементи, заради оптимално искористување на расположливите ресурси и остварување на планираните цели.

2. Буџетирање и извршување на буџетот

2.1. Поим за буџетирање и за буџет

Буџетирањето е формализиран систем на прогнозирање, планирање, надзор и контрола на употребата на ресурсите (Abraham *et al.*, 2008). Процесот на буџетирање се состои од водење политички расправи, од воспоставување приоритети, алокација на ресурсите итн. (Jones, *et al.*, 2012: 328) Традиционалниот приод кон владиното буџетирање е приод за растечки буџет. Буџетот за тековната година станува основа на планот за трошење во наредната година и најголем дел од вниманието во врска со анализите и политиките е фокусирано на тоа како да се модифицира планот за трошење за тековната година врз основа на приходите што се предвидени за наредната година (Wildavsky, 2011:5). Ваквиот пристап на зголемување на буџетот функционира доколку буџе-

тот е под оптималното ниво, во периоди кога има разумно и стабилно зголемување на расходите и на приходите, а тековното ниво на трошоци може да се финансира со релативно мала контроверзност. Меѓутоа, пристапот на зголемено буџетирање не зависи од финансиските предизвици што произлегуваат од поставената нова нормала, која се состои од релативно рамни приходи или од приходи што се во опаѓање, зголемени притисоци заради трошоците за здравствена заштита, пензиите и побарувањата за услуги и континуираните структурни дисбаланси (Behn, 2011:5). Буџетирањето засновано на приоритети е здрава, разумна и стратешка алтернатива на растечкото буџетирање. Буџетирањето засновано на приоритети е истовремено филозофија за тоа како да се буџетираат оскудните ресурси, но исто така тоа претставува и структуриран и флексибилен процес што подразбира чекор по чекор како да се направи тоа. Филозофијата на буџетирањето засновано на приоритети значи дека ресурсите треба да се распределуваат според тоа како ефективно ќе се постигнат општите и конкретните цели на програмата или на услугите што се најважни за заедницата. Со пристапот заснован на приоритети, владата ги идентификува своите најважни стратешки приоритети и потоа преку процес заснован на соработка и докази ги рангира програмите и услугите според тоа колку добро тие се усогласуваат со приоритетите. Потоа, владата го распределува финансирањето според направеното рангирање (Trenovski & Tashevska, 2014: 8).

Во големите корпорации, буџетирањето е колективен процес во кој оперативните единици ги подготвуваат нивните планови во согласност со заедничките цели објавени од врвниот менаџмент. Буџетирањето во јавниот сектор има сличности во контекст со приватниот сектор, но содржи поголем фокус на врската помеѓу развојот на политиката, надзор на изведбата и статутарните објективи. Клучните цели во буџетирањето на јавниот сектор се следните:

- Помош во планирањето на трошоците за да се пресретнат потребите на политиката;
- Имплементација на политиките и контрола;
- Мерење и надзор на изведбата;
- Да ја определи вкупната потрошувачка на организацијата и да осигури дека е конзистентна со вкупните приходи (прилагодување на стапката на локалните даноци);
- Да обезбеди основа за одобрување на потрошувачката и прибирањето на исплати и наплати;
- Да обезбеди основа за буџетска контрола;
- Да ги задоволи статутарните потреби.

Огледало на секоја економска програма и листа на приоритети која ја има една држава, претставува буџетот на една земја. Планирање-

то и спроведувањето на буџетот на една држава претставува планирање и спроведување на нејзините планови и приоритети за идниот едногодишен период, кои ќе имаат влијание и во наредните години. На политичкиот пазар кој е многу сличен со кој било друг пазар, граѓанинот врз основа на презентирањето на приоритетите (квалитетите на производот) на секоја од презентираниите политички платформи одлучува да го даде својот глас (да се реши да го купи производот) за определена политичка опција. Давањето на својот глас (купувањето на производот) воедно претставува и давање на право на избраната политичка платформа (продавачот) во иднина да одлучува за цената која треба да ја плати секој од избирачите (одлучува за даноците и за другите давачки) и приоритетите за кои собраните средства ќе бидат потрошени (производот кој во иднина ќе го добие купувачот). Планот за реализација, т.е. зделката која е склучена на политичкиот пазар, односно планот за обезбедување на средствата и нивно трошење на најефикасен и најефективен начин, е рефлектиран во буџетот кој е предложен.

Буџетот во секоја земја неспорно е нервниот центар на севкупниот јавен, односно државен сектор. Во литературата која ги проучува теориските аспекти на финансиите се среќава тврдењето дека самиот поим „буџет“¹ потекнува од старофранцускиот збор „bouget“, што означува мала кожена торба во која министерот за финансии ги носел актите за парламентарна дискусија и усвојување на проекти за финансирање на одредени заеднички, јавни и државни потреби. Оттука, зборот преминува во англиската финансиска терминологија, каде министерот за финансии во парламентарна процедура излегувал со буџетски говор пред Долниот дом, со одреден предлог за пресметка на приходите и расходите, кој обично го носел во кожена торба. Отворањето на торбата и расправата се викало „отворање на буџетот“.

Буџетот е на самиот почеток на финансиската активност на јавните тела, бидејќи без одобриениот буџет не можат да се соберат приходи ниту расходи. Потребата за буџет во колективната економија е многу поголема отколку во приватниот сектор, бидејќи тој носи ред и систем на јавните сметки. Во доменот на финансиската економија, тој поредок и системот не е лесно да се постигнат без одреден план што предвидува стекнување и трошење на социјални фондови. Буџетот е токму тој план. Без него, тешко е да се замисли организирано општество. Дури и најстарите земји не беа без одредена буџетска организација. Дури и во античка Атина имало буџет, вистински во примитивна форма, но со елементи што ја обележуваат таа институција. Нема веродостојни податоци за буџетот на Рим (има повеќе за даноци), односно немало буџет за време на Републиката, но затоа се појавува во ерата на Империјата на Август (Lotz, 1931: 104).

¹ Зборот буџет има англиско потекло (budget), а потекнува од латинскиот збор *bulga*, што значи кожена чанта, паричник, во Вујаклија М, Лексикон на странски зборови и изрази, Просвета, Белград 1986, стр. 134.

Постојат различни пристапи во дефинирањето на поимот буџет. Буџетот се дефинира различно кога се разгледува од економско-финансиски, а поинаку кога се разгледува од правно или од политичко гледиште. Така, ако се прифати дека за буџетот може да се зборува само кога во исто време се исполнети правните, економско-финансиските и политичките претпоставки коишто овозможуваат финансирање на јавните, односно државните расходи и истовремено да биде општествено потребно и оправдано, технички можно и економски рационално, тогаш може да се каже дека буџетот е релативно нов финансиски инструмент.

Буџетот е инструмент што покажува приходи и издвојува средства - расходи за финансирање на уставно утврдени функции и законски утврдени обврски, или буџетот е правен акт, меѓу другото, затоа што неговото донесување се одвива според постапката предвидена за други закони. Значи, буџетот има карактер на државен финансиски план за една година и претставува една прогноза, но тоа е повеќе од тоа: буџетските одредби се обврзувачки за државните органи од страната на расходите и предвидените трошоци не треба да се надминуваат без ребаланс на буџетот, т.е. без измени и дополнувања на буџетот според истата постапка како што беше донесен.

Буџетот е документ кој содржи список на планирани приходи и расходи на државата за една година. Планот за приходи ни кажува колку пари и од кои извори државата планира да ги собере, додека расходите покажуваат на што државата има намера да ги потроши собраните пари. Значи, буџетот претставува годишен преглед, односно план на државните јавни приходи и расходи. Јавните приходи државата (владата) во прв ред ги остварува од даноците: директните даноци, како што се персоналниот данок на доход, данокот на профит и други и, индиректните даноци како што се: данокот на додадена вредност, акцизите, царините. Практично, даноците претставуваат најзначаен, најдоминантен облик на приходи во современите економии.

Буџетот може да се дефинира и како процена на трошоците, приходите и ресурсите за одреден период, со што се отсликува идната фискална кондиција и цели. Буџетот се изразува во бројки и се одобрува во апсолутни износи за намени кои по правило се утврдуваат со закони и со прописи. Во процесот на потрошувачка самата трансформација на средства од парични во тековен облик се изразува преку цената на пазарот. Заради тоа буџетот во стварност претставува „наскока“ на трошење на одреден дел од националниот доход за финансирање на одредени дејности (Žugić, 2007: 137).

Буџетот е „префигура“ на идните финансиски трошоци и неговата примарна задача е да ги одреди предметите и границите на јавните потреби, од една страна, и од друга страна, да обезбеди систем на соодветни средства за нивно покривање. Тоа е неговата финансиска функција. Но, важноста на буџетот не е само во финансискиот домен. Традиционал-

ниот буџет имаше и сè уште има своја политичка причина за постоење. Средствата овозможени со буџетот овозможуваат политичките идеи од концепт да преминат во реалност. Самиот буџет е проекција на овие вредности за наредната календарска или фискална година. Како дел од овој процес, секоја единица ги презентира своите планови и буџет на разгледување од страна на повисокото ниво на менаџмент и потоа може да прави какви било измени кои произлегуваат од инструкциите од преговорите со повисокото ниво.

Буџет е годишен план на јавните приходи и расходи. Подетално, буџетот е: 1) План за тоа како владата ги троши нашите пари. Кои активности се финансираат со јавните пари? Колку владата троши на плати, на здравство, на одбрана, на полиција, на образование, на култура? Колку владата троши за да им помогне на сиромашните и на социјално загрозените лица? 2) План за начинот на кој владата ги собира средствата од економските агенти, односно од каде ќе ги финансира своите активности. Колку приходи собира владата од различни извори и видови даноци: персонален данок на доход, данок на добивка, данок на додадена вредност, акцизи, социјални придонеси итн.? Колку владата зема од побогатите граѓани, а колку од посиромашните? 3) План за владиното задолжување или отплата на долгот. Доколку приходите се повисоки од расходите, велиме дека буџетот е во суфицит. Во тој случај, владата може да го намали јавниот долг. Спротивно, доколку е остварен буџетски дефицит, владата треба да најде извор за финансирање на истиот, било од земјата или од странство. 4) План кој влијае врз целокупната национална економија. Некои видови расходи (трошоци) од буџетот имаат за цел да ја зголемат продуктивноста во економијата и да доведат до побрз економски раст и повисок животен стандард. Такви расходи се, на пример, трошоците за образование, изградба на инфраструктура, за истражување и развој итн. Трошоците за социјална заштита им овозможуваат на ранливите и сиромашните групи на население да остварат одредено општествено прифатливо ниво на животен стандард. Од друга страна, пак, даноците го намалуваат доходот на граѓаните, а со тоа и нивната потрошувачка. 5) План врз кој влијае националната економија. Кога економијата е во пораст, луѓето (и фирмите) заработуваат повеќе доход и невработеноста е помала. Во овој случај, приходите во буџетот се зголемуваат, а расходите за социјалната помош (пример за невработеност) се намалуваат. Тогаш е голема веројатноста буџетот да оствари суфицит. 6) Буџетот е инструмент на фискалната политика. Фискалната политика се дефинира како употреба на државните приходи и расходи за дејствување врз макроекономските агрегати, односно вкупната економска активност. Значи, покрај тоа што буџетот има за цел да ги финансира активностите на владата, со него се влијае и кон остварување на макроекономските цели на раст, стабилност на цени, целосна вработеност (Мојсоска-Блажески и Николов, 2010: 12-13).

Значи, изнесенiot широк дефинициски пристап укажува на тоа дека буџетот има централно место во финансискиот систем на секоја држава. Општо кажано, буџетот претставува систематски преглед на сите приходи и расходи што државата ќе ги реализира во текот на еден планиран период, т.е. во текот на една буџетска година. Финансиското право во буџетот гледа збир на норми со кои се регулираат односите помеѓу државните органи кои се должни да ги предвидуваат, остваруваат и користат јавните средства. Буџетското право ги изразува сите акти врз основа на кои се регулира постапката околу донесувањето, остварувањето и контролата на сите буџетски токови. Важни карактеристики на буџетот се: 1. Буџетот го донесува парламентот на државата во форма на закон. 2. Буџетот е закон по облик, а не по својата содржина, затоа што не содржи правила и обврски како што е случај со другите закони. 3. Во буџетот се предвидуваат приходите и расходите за една буџетска година и вообичаено се однесува на една календарска година. 4. Буџетот потребно е да биде одобрен пред почетокот на буџетската година. Во спротивно, доколку буџетот, од кои било причини, не се донесе навреме, мора да се врши привремено финансирање, согласно со законската регулатива. 5. Во буџетот се планираат приходите и расходите и се изразуваат во парични единици. Реализираните приходи и расходи во буџетот не мора да се поклопуваат со планираните, што денес е случај во најголемиот број земји во светот. 6. Секој буџет вообичаено е проследен и со придружни законски акти (пр. Закон за извршување на буџетот). 7. И како што веќе напоменавме, буџетот е финансиски инструмент, преку кој се слева и прераспределува голем дел на општествениот производ (Даскаловски, *et al.* 2006: 10-11).

За секој буџет централното прашање кое се врзува за него е подготовката. Според Меѓународниот монетарен фонд, целосно разбирање на системот за планирање и подготовка на буџетот е од суштинско значење, не само за да се изведат проекции за расходите, туку и за да може да се советуваат креаторите на политиките за можноста и пожелноста на конкретни предлози за буџетот, од макроекономска или од микроекономска перспектива, бидејќи емпириски е докажано дека е многу полесно да се контролираат државните трошоци во текот на подготовката на буџетот од дното кон врвот, отколку подоцна за време на извршувањето на буџетот (Premchand, 1989).

Значи, реалното планирање на финансиите е клучно за спроведување на проект или програма. Професионален и транспарентен пристап кон планирањето на буџетот ќе помогне да се убедат инвеститорите, банките за развој и националните или меѓународните донатори да ги стават на располагање финансиските ресурси (Smith и Brooks, 2013: 177).

2.2. Функции на буџетот

Буџетот како своевиден план на јавните приходи и расходи на државата кој е утврден за одреден временски период е комплексен законски акт преку кој се обезбедуваат приходите на буџетот, или на државните органи им се дава право на расходи за извршување на нивните уставни и законски обврски, односно надлежности. Како таков, буџетот има повеќе функции. Најважни функции на буџетот се: планската, политичката, правната, економската, стабилизаторската, финансиската и контролната функција (Жугић, 2007). *Планската функција* на буџетот е содржана во природата на тој акт, кој по дефиниција е документ, кој содржи меѓусебно урамнотежен баланс на предвидените приходи и расходи. Бидејќи секое предвидување во основа е планирање на целите, како и средствата и методите за остварување на тие цели, тој буџет е своевиден плански документ. *Политичката функција* на буџетот произлегува од начинот на неговото донесување и од неговото влијание на сите сфери на животот. Имено, буџетот го донесува претставничкото тело (парламентот), што подразбира широко влијание на сите заинтересирани во земјата, пред сè граѓаните и другите даночни обврзници во водење на државната политика. *Правната функција* на буџетот произлегува од фактот според кој буџетот е законски правен акт, кој како таков, произведува одредени правни последици, односно права и обврски. *Економската функција* на буџетот произлегува од инструментите кои државата ги користи за остварување на своите економски цели, и со кои, преку политиките на буџетските приходи и расходи, непосредно влијае на распределбата, односно на прераспределбата на општествениот производ. Јавната, односно буџетската потрошувачка во земјите се врзува за економската политика на извршната власт (владата) односно за целите коишто треба да се остварат во одреден временски период. *Стабилизаторската функција* на буџетот е во тесна врска со економската функција, а се гледа во обезбедување на стабилност во економскиот сектор, а со тоа и во земјата во целина. Во услови на нестабилност, буџетот треба да биде селективен во делот на расходите, вклучувајќи ги и расходите за потребите на безбедносниот сектор, а со тоа непосредно се придонесува за стабилизација на економските активности во земјата во целина. *Финансиската функција* на буџетот се остварува со постојано усогласување на планираните буџетски приходи, кои владата во име на државата (како нејзин извршен орган) е должна да ги обезбеди (бидејќи на тоа сама се обврзала со предлагање на буџетот до парламентот за негово усвојување, односно донесување) и расходи кои, исто така, владата (со посредство на министерството за финансии) треба да ги изврши како би се обезбедило извршување на уставните и законските обврски на државните органи. Финансиската функција на буџетот во пракса се остварува со одржување на рамнотежа помеѓу буџетските приходи и буџетските расходи. *Контролната функција* на буџетот се гледа во правото

на законодавната власт (парламентот) да ја контролира извршната власт (владата) дали буџетските приходи се остваруваат и дали буџетските расходи се извршуваат во согласност со програмата која ја поднела владата до парламентот за време на усвојувањето на државниот буџет. Имено, буџетот е и своевидна политичка програма на владата, чие остварување на разни начини го контролира парламентот (Жутић, 2007).

3. Субјекти на буџетскиот процес во Република С Македонија

Буџетскиот процес е збир на актери кои се вклучени во самиот процес коишто се вклучени во финансиските операции поврзани со буџетот и се обидуваат точно да ги постигнат, односно буџетскиот процес е „комплициран“ процес кој е толку испреплетен со законодавството, уставот и администрацијата низ целата земја. Важноста на буџетот се рефлектира во големиот интерес на јавноста при неговото донесување.

Во основа, буџетскиот процес е сет на правила (формални и неформални) кои ѝ овозможуваат на извршната власт да донесе одлуки кои ќе доведат до подготовка, усвојување на буџетот од страна на Собранието и на крајот негово извршување. Во буџетскиот процес владата го дефинира, определува буџетскиот план (како и планираните приходи и расходи), врз основа на овој план се донесуваат одлуки за дистрибуција на буџетските средства. Оваа дистрибуција претставува корисно средство за обезбедување на ефективен менаџмент на земјата и го прави буџетскиот процес значаен. Се поставува прашањето „Кои се главните актери во буџетскиот процес?“ и „Какви се нивните улоги во буџетскиот процес?“ Главните актери во буџетскиот процес се: Собранието (законодавната власт), Владата (извршната власт), Министерството за финансии, другите корисници на Буџетот и единки на корисниците на Буџетот и граѓаните на Македонија. Еве накратко за секој од нив (Даскаловски *et al.*, 2006: 64).

Собранието на Република Македонија како законодавна власт ги опфаќа нормативните функции на државата (уставотворна, законодавна и подзаконска нормативна власт). Со овие функции, државата го создава нормативниот поредок, односно правните правила за функционирање на државната власт. Во креирањето на овие правила, притоа клучна улога има парламентот како уставотворен и законодавен орган, при што оваа улога тој ја остварува, пред сè со донесувањето на уставот и законите како најопшти правни акти (Шкарик, 1995: 358), меѓу кои и буџетот, а донесува и посебен Закон за извршување на буџетот, потоа ги донесува измените и дополнувањата (ребалансот) на буџетот, одлучува за прераспределби на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите, ја разгледува и донесува завршната сметка на буџетот. Законот за извршување на буџетот се носи во пакет со буџетот. Постапката за донесување на измени и дополнувања (ребаланс) на буџетот е иста како и постапката за донесување на буџетот. Постапката за донесување на заврш-

ната сметка на буџетот е пропишана со деловникот на Собранието на Република Македонија. Кон завршната сметка се доставува и извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на основниот буџет, заедно со коментарите на Министерството за финансии, како и завршните сметки на буџетите на општините. Извештајот на овластениот државен ревизор им служи на пратениците за информирање и за дискусија за остварување на нивната надзорна улога над извршната власт (Николов и Костовска Фрчковска, 2018: 7-8).

Владата на Република Македонија е основен носител на извршната власт заедно со претседателот на Републиката. Во согласност со тоа, извршната власт во Република Македонија е бифедална, односно двоглава извршна власт карактеристична за парламентарниот систем на државната власт. Владата е носител на ефективната извршна власт, а не претседателот на Републиката (Шкарик, 1995: 393). Исто така, Владата на Република Македонија има институционална одговорност да работи за интересите на државата и да го исполни ветувањето пред народот. Владата ги креира и извршува ресорските политики на земјата. Нејзината улога во оваа смисла е да ги дефинира приоритетите на државата, да ги подобрува мерките на прибирање на приходите во државната каса, како и да предложи дистрибуција и алокација на буџетските средства за поддршка на дефинираните приоритети. Во буџетскиот процес улогата на Владата е да предложи фискална политика и да ја дефинира националната буџетска политика. Владата во претходна постапка (Стефаноски, 2007: 97-99), ги утврдува стратешките приоритети (средствата за финансирање на стратешките приоритети се предвидуваат во фискалната стратегија); ја усвојува фискалната стратегија за наредните 3 фискални години; ги утврдува максималните износи на одобрени средства за наредните три фискални години по буџетски корисници на централната власт и за фондовите; го усвојува предлогот на буџетот и го поднесува до Собранието; утврдува листа на корисници на средства од буџетот, ја утврдува завршната сметка на буџетот.

- *Министерството за финансии* е најзначајниот субјект во буџетскиот процес. Министерството за финансии е носител на фискалната политика. Оттука, Министерството за финансии е задолжено за подготовка на буџетот, во координација со другите државни органи. Значи, државниот буџет го подготвува Министерството за финансии во соработка со други министерства и буџетски корисници, според точно утврдена постапка утврдена со закон. Тоа што е карактеристично за буџетот е дека постојат рокови за негова подготовка и усвојување. Министерството надлежно за финансии е одговорно за овие постапки. Законите кои се тесно поврзани со буџетот често се донесуваат за време на донесувањето на буџетот.

- Под буџетски корисници се подразбираат корисниците на средствата од буџетот од областа на законодавната, извршната и судската власт. Преку буџетите на буџетските корисници (кои претставуваат

корисници на буџетот од прва линија) се финансираат и единките корисници на буџетот (кои претставуваат корисници на буџетот од втора линија). Единки корисници на средствата од буџетот се институциите од областа на образованието и науката, културата, детската заштита, социјалната заштита, судството и обвинителството, кои се финансираат преку буџетскиот корисник од таа област. На пример, Министерството за образование е буџетски корисник и се прикажани директно на посебен раздел во буџетот, додека државните универзитети се единки корисници на средствата од буџетот и се финансираат преку буџетот на Министерство за образование. Преку буџетите на буџетските корисници, се финансираат и општините во вид на дотации од буџетот: наменска дотација (пр. наменски дотации за установите од областа на образованието, детска заштита и други во општините кои се во првата фаза од фискална децентрализација, капитална дотација); блок дотација (блок дотации за установите од областа на образованието, култура, детска заштита и др. во општините кои се во втората фаза од фискална децентрализација) и дотација за делегирана надлежност. На пример, преку буџетскиот корисник Министерство за труд и социјална политика се дотираат средства до општините во вид на наменски и блок дотации за финансирање на установите од областа на детската заштита - детски градинки. Од буџетот на РМ до општините се дотираат и приходи од данокот на додадена вредност. Видот, износот и распределбата на дотациите по општини се составен дел на буџетот на РМ и на буџетите на фондовите (Николов М. и Костовска Фрчковска, 2018:13-14).

Заклучок

Планирањето, програмирањето и буџетирањето како активности во услови на динамички современи услови за живот и работа, како и во услови на брзи техничко-технолошки промени добиваат сè поголемо значење. Исто така имајќи ги предвид и економските состојби изразени со висок степен на очекувања, но и во ситуација на намалени и ограничени ресурси секако дека се доволни индикатори за да се соочиме со непредвидливоста и комплексноста на состојбите за кои се бараат постојани нови решенија, а тоа значи зголемување на планирачките напори.

Затоа, планирањето претставува начин како да се држат очите отворени, како да се унапреди состојбата, како да се донесат подобри одлуки, како да се изберат најдобрите алтернативи и како да се создаде реален пристап кон остварување на задачите во иднина. Со планирањето не се врши само пасивно прилагодување на настаните, односно како ќе се случат тие, туку активно се влијае врз нив. Оттука, планскиот пристап во решавањето на проблемите значи донесување соодветни одлуки врз основа на направена анализа на сите релевантни показатели, со цел да се подготви и избере начин на заштита и правовремено реагирање на идните настани (Бакрески, 2011: 88).

Планирањето е детерминирано од бројни фактори, а програмирањето и буџетирањето претставуваат условно неговата димензионираност што ќе значи и реална поддршка на вкупните планирачки процеси за да се обезбедат вкупните финансиски и материјални ресурси во насока на заштита на виталните национални интереси. Оваа манифесност значи и способност да се предвидат состојбите, за да се превенираат ефикасно.

БИБЛИОГРАФИЈА:

- Abraham, A., Glynn, J., Murphy, M. (2008) *Accounting for managers*, Fourth edition. South- Western Cengage Learning.
- Allmendinger P. (2002) *Planning Theory*, Houndmills: Palgrave.
- Andreades A. De Brouwer S., F., Iannitto G., Lama E., Morselli E. (1961) *Introduzione alla storia della finanza pubblica di Emanuele Morselli*. CEDAM Padova
- Argenti J. (1989) *Practical Corporate Planning*, UNWIN – Paperbacks, London.
- Behn D.R. (1985) *Cutback Budgeting*. Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 4, No. 2, Winter, 1985, in Детален преглед на процесот на буџетирање заснован на приоритети, Асоцијација на владини финансиски работници, 2011, стр. 5.
- Budgets and Budgeting. <https://www.inc.com/encyclopedia/budget-and-budgeting.html>
- Budžet <https://www.moj-bankar.hr/Kazalo/B/Bud%C5%BEet>, посетена на 2.6.2024
- Cathro D. (2012) *NATO Defence Planning Process (NDPP)*, Mons, ACT Staff Element Europe.
- Covell, C. E. (2018) Theoretical Application of Public Sector Planning and Budgeting. In *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments* (pp. 248-279). IGI Global, Walden University, USA.
- Jones, L.R., Candreva, F.J., DeVore, M.R. (2012) *Financing National Defense: Policy and Process*. Library of Congress, стр. 328.
- Kelt M. (2018) *Smile* by Imperial College, Glasgow Caledonian University.
- Koontz H. & O'Donnell C. (1959) *Principles of Management. An Analysis of Managerial Functions*. Second Edition. Mac Graw-Hill Series in Management. London, New York, Toronto, McGraw-Hill Book Company, 1959, XII, стр. 718.
- Кековиќ З. Бакрески О., Стефаноски С. и Павловиќ С. (2016) Планирање и процена на ризик. Комора на РМ за приватно обезбедување, Скопје.
- Lotz W. (1931) *Finanzwissenschaft*. Published by J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen
- *Metodologiju planiranja, programiranja, izrade i izvorenja proračuna Ministarstva obrane*, (Službeni list Republike Hrvatske, NN 113/2008)
- Novick D. (1973) *Current Practice in Program Budgeting*, New York: Russak.

- Novick, David, ed. (1965) *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*, Cambridge: Harvard University Press
- Premchand A. (1989) *Government Budgeting and Expenditure Controls*. Theory and Practice. International Monetary Fund
- Smith C., L, Brooks D., J. (2013) *Knowledge Management* - Chapter 8. Security Science, Butterworth-Heinemann, стр. 177-198
- Šta je budžet <http://www.voditeracuna.rs/stranice/%C5%A0ta-je-bud%C5%BEet/> посетена на 1.4.2024
- Steiner G. (1997) *Strategic Planning*. Free Press Paperbacks, Published by Simon Schuster, New York, London, Toronto, Sidney, Singapore
- Wildavsky A. (1964) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown, преземено од: Детален преглед на процесот на буџетирање заснован на приоритети, Асоцијација на владини финансиски работници, 2011, стр. 5
- Бакрески О. (2010) Планирање, програмирање и буџетирање (учебно помагало), Филозофски факултет, Скопје
- Бакрески О. (2023) Стратегиско планирање и безбедносни процени. Комора на РСМ за приватно обезбедување, Скопје
- Ѓорески В. (2005) Планирање на одбраната во Република Македонија - модел и методологија согласно системот за планирање, програмирање и буџетирање (докторска дисертација одбранета на Институт за социолошки и политичко-правни истражувања), стр. 1, преземено од: Планирање и процена на ризик, Комора на Република Македонија за приватно обезбедување, Скопје, 2016
- Ѓорески И. (2020) Планирање во одбраната во НАТО контекст, Национален процес на одбранбено планирање, Штит, магазин на Министерството за одбрана на РСМ, бр. 134, декември, 2020, стр. 10-12
- Гоцевски Т. и Бакрески О. (2005) Политичкиот и економскиот систем и одбраната, Филозофски факултет, Скопје
- Даскаловски Ж., Николовска А., и Ристеска М. (2006) Водич за буџети. Фондација Фридрих Еберт – Канцеларија Скопје, Скопје, стр. 10
- Детален преглед на процесот на буџетирање заснован на приоритети, Асоцијација на владини финансиски работници, 2011, стр. 5
- Жутић Р. (2007) Цивилна контрола војске-контрола буџета, Војноиздавачки завод, Београд, стр. 137

- Кандаурова Г.А. (и др.), (2005) под общ. ред. Кандауровой Г.А. и Борисевича В.И., Прогнозирование и планирование экономики, Современная школа, Минск.
- Мојсоска-Блажевски Н. и Николов М. (2010) Прирачник за партиципативно буџетирање. Македонски центар за меѓународна соработка, Универзитет Американ колеџ – Скопје, стр. 12-13
- Николов М. и Костовска Фрчковска С. (2018) Прирачник за буџет и буџетски процес. Центар за економски анализи - ЦЕА, Скопје
- Новковиќ Н. (1996) Планирање и пројектирање у пољопривреди, Нови Сад.
- Стефаноски С. (2007) Примена на моделот на планирање, програмирање и буџетирање во функција на ефикасно планирање на системот за управување со кризи во Република Македонија (магистерски труд), Скопје
- Треновски Б. и Ташевска Б. (2014) Буџет базиран на перформанси - за подобар буџетски процес и зголемување на транспарентноста и отчетноста. Центар за економски анализи - ЦЕА, Скопје, стр. 8
- Шкарик С. (1995) *Уставно право*, втора книга, Унион-траде, Скопје, стр. 358
- Шуклев Б. (2011) Менаџмент, Економски факултет, Скопје, 2004, стр. 123, во Бакрески О. (2011) Основи на безбедносниот менаџмент, Филозофски факултет, Скопје, 2011, стр. 88