



СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ПАРЛАМЕНТАРЕН ИНСТИТУТ

БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА НА ПАРЛАМЕНТИТЕ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЕВРОПА

- студија -

Фани Коровешовска

Раководител на одделение за
правни анализи и истражувања

јули 2018

СОДРЖИНА

<u>ВОВЕД</u>	2
<u>I БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА ВО ПАРЛАМЕНТИТЕ НА ЗЕМЈИТЕ ОД ЕВРОПА</u>	2
ЛИСТА НА ИЗВОРИ	14

ВОВЕД

Предмет на оваа истражувачка работа претставува компаративна анализа на буџетска автономија на парламентите на одредени земји во Европа. Предметот на истражувачката работа се разгледува од повеќе аспекти со цел да даде одговор на неколку клучни прашања, како што се: основот за буџетска автономија односно во кој акт истиот е утврден (Устав, закон, деловник), начинот на подготовка на парламентарниот буџет (целосна или делумна независност од извршната власт) и контролата односно надзорот врз извршувањето на парламентарниот буџет.

Оваа истражувачка работа опфаќа 17 земји од Европа, а некои од нив и членки на Европската Унија. Имајќи предвид дека парламентите во дел од опфатените држави се дводомни, за потребите на оваа истражувачка работа се опфатени само долните домови на парламентите.

Во поголемиот број од анализирани земји финансиската независност на парламентите извира од основното начело за поделба на власта и е стриктно утврдена во Уставите на земјите, таков е примерот со: **Франција, Финска, Норвешка, Шпанија, Грузија и Грција**. Во останатите анализирани земји парламентите исто така уживаат финансиска независност но истата е утврдена во деловниците за работа или во закон, таков е случајот со следниве земји: **Чешка, Латвија, Црна Гора, Обединето Кралство, Унгарија, Турција, Португалија, Германија, Србија**. Само две од анализираниите држави не уживаат финансиска независност при подготовка на парламентарниот буџет, а тоа се: **Естонија и Хрватска**.

За потребите на истражувачката работа беа разгледани уставите, деловниците и други акти со кои се регулираат буџетските прашања во избраните земји. Исто така, за потребите на оваа истражувачка работа беше користен и секундарен извор, прашалници на мрежата на **Европскиот центар за парламентарно истражување и документација (ЕЦПРД)**¹, со цел прибирање на што е можно повеќе информации поврзани со предметот на студијата.

Оваа истражувачка работа е изработена **по сопствена иницијатива**, согласно *Правилникот за вршење на надлежностите на Парламентарниот институт*.

I БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА ВО ПАРЛАМЕНТИТЕ НА ЗЕМЈИТЕ ОД ЕВРОПА

Парламентот на **Финска** (The Eduskunta) има комплетен суверенитет да одлучува за неговиот буџет и оттаму ужива целосна буџетска автономија. Правната основа за финансиската автономија на Парламентот е дадена во Уставот на Финска² и се заснова на улогата на Парламентот во донесувањето на државниот буџет, имено согласно член 83 од Уставот на Финска, Парламентот го донесува државниот буџет за една буџетска година. Буџетот на Парламентот

¹ ЕЦПРД е мрежа за професионална соработка меѓу службите на парламентите во врска со сите прашања од парламентарното работење, основана во 1977 година во Виена, Република Австрија. ЕЦПРД-мрежата нуди можност секоја од своите членки (меѓу кои и Собранието на Република Македонија) да постави прашалник во врска со одредена тема на интерес на кој одговараат другите членки на мрежата.

² https://www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011.pdf?lang=en

е дел од државниот буџет и оттаму Парламентот одлучува и за него. Парламентот подготвува и предлага сопствен буџет. Во оваа постапка, Парламентот ги следи календарот и техничките насоки утврдени од Министерството за финансии, а при тоа ниту Министерството за финансии ниту било кое друго министерство немаат право да даваат специјални ограничувања или други насоки во врска со содржината на буџетот на Парламентот. Подготовката на предлог буџетот на Парламентот е во надлежност на парламентарната служба, а предлогот го усвојува Канцелариската комисија. Овој предлог потоа се доставува до Министерството за финансии кое го приклучува истиот кон предлог државниот буџет. Добро воспоставена е праксата дека Министерството за финансии не прави никакви измени на предлог буџетот на Парламентот. Потоа Министерството за финансии предлог државниот буџет го доставува до Парламентот и по соодветните подготовки во Комитетот за финансиски прашања, следи разгледување на предлог буџетот на пленарна седница каде се дискутира и гласа по истиот. Прво се гласа за државниот буџет, а потоа и за буџетот на Парламентот како дел од предлог државниот буџет.

Парламентот на **Република Франција** е составен од два дома (парламентарни собранија): Националното собрание (National Assembly) и Сенатот (Senate). Основите за финансиска автономија на Парламентот на Франција се дадени уште од 1958 година во Декрет бр. 58-1100 од 17 ноември 1958 година за функционирањето на парламентарните собранија³ во кој во член 7 е утврдено дека секое парламентарно собрание поседува финансиска независност (автономија). Финансиската автономија на Парламентот се однесува и на методите за подготовка на буџетот и на условите за извршувањето и надзорот. Правилата кои се применуваат при подготовка на буџетот на парламентот се засноваат на принципот на финансиска автономија на секој од парламентарните собранија (двата дома) кој пак принцип извира од еден поопшт принцип на поделба на власта. Националното собрание и Сенатот ги изработуваат своите предлог буџети независно, секој под надзор на својот квестор (член на парламентарното собрание одговорен за управување со буџетот и административната и материјалната организација на собранието). По подготовката се организира сесија на заедничкиот комитет составен од квесторите на двете парламентарни собранија (вкупно шест члена) и предводена од член на Судот на ревизори на кој му асистираат уште двајца судии од Судот на ревизорите со консултативно право на глас. Овој заеднички комитет одлучува за износот на средства потребен за функционирање на двата дома на Парламентот и овој износ се утврдува во предлог буџетот на Парламентот. Кон предлог буџетот на Парламентот се прикачува и извештај усвоен од заедничкиот комитет. Потоа секое од двете парламентарни собранија управува со својот буџет независно. Општите правила за јавно сметководство не се применливи бидејќи пропишани се посебни правила од Бирото на Националното собрание, кои пак во голема мера се засновани на нив. Надзорот над извршувањето на буџетот во секој од парламентарните собранија се

³ Декретот е достапен на француски јазик на следниот линк
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705067>

спроведува од посебен комитет. Во Националното собрание овој комитет е составен од 15 членови пратеници назначени пропорционално на бројот на претставници од политичките партии во Националното собрание. Овој комитет изработува годишен извештај за извршување на буџетот на Националното Собрание кој е јавен и е дел од завршната сметка на Парламентот.

Парламентот на **Норвешка** (Storting) ужива целосна буџетска автономија. Правните основи за оваа автономија се поставени во Уставот на Норвешка⁴ согласно кој една од надлежностите на Парламентот на Норвешка е да ги планира средствата неопходни за негово функционирање. Генералниот секретар на Парламентот на Норвешка е одговорен за подготовка на предлог буџет на Парламентот во согласност со Правилата за планирање на буџет донесени од Парламентот. Предлог-буџетот на Парламентот подготвен од Генералниот секретар се доставува на разгледување и усвојување до Президиумот на Парламентот пред истиот да биде доставен до Министерството за финансии. Министерството за финансии има обврска да го инкорпорира предлог буџетот на Парламентот усвоен од Президиумот на Парламентот во државниот предлог буџет без притоа да го менува. Државниот буџет за следната година се разгледува во Парламентот на почетокот на месец октомври во тековната година. Буџетот на Парламентот тогаш подлежи на истите процедури во парламентот како и другите делови на државниот буџет. Буџетот на Парламентот за наредната година се усвојува на пленарна сесија во декември во тековната година. Парламентарните буџетски процедури за државниот буџет се уредени во Деловникот на Парламентот на Норвешка⁵. Извршната власт нема надлежност да издава обврзувачки буџетски насоки за Парламентот.

Парламентот на **Шпанија** е дводомен и го сочинуваат: Конгресот на пратениците (Congress of Deputies) и Сенатот (Senate). Согласно Уставот на Шпанија⁶ двата дома на Парламентот на Шпанија го усвојуваат нивниот буџет независно.

Парламентот на **Грузија**, исто така, ужива буџетска автономија. Правната основа за буџетската автономија на Парламентот на Грузија е утврдена во три акти: Уставот на Грузија, Деловникот на Парламентот на Грузија и Буџетскиот кодекс на Грузија. Согласно Уставот на Грузија⁷ планираните буџетски средства во државниот буџет наменети за Парламентот на Грузија можат да бидат намалени само со претходна согласност на Парламентот. Парламентот има потполно дискреционо право да донесе одлука за распределба на буџетските средства планирани во државниот буџет за Парламентот.

⁴ Член 75 к од Уставот на Норвешка достапен на:

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf>

⁵ Член 43 од Деловникот на Парламентот на Норвешка достапен на:

https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/rules_of_procedure_2017.pdf

⁶ Член 72 од Уставот на Шпанија достапен на:

https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en

⁷ Член 49 од Уставот на Грузија достапен на:

<https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346>

Финансиската автономија на Парламентот на **Република Грција** е утврдена во Уставот на Република Грција⁸. Согласно одредбите на Уставот, Парламентот на пленарна седница гласа за буџетот и финансиските извештаи на државата и на Парламентот. Значи Уставот прави поделба на државен буџет и на буџет на Парламентот кои постојат засебно еден од друг. Имено оваа финансиска независност на Парламентот извира од принципот на поделба на власта исто така утврден во Уставот согласно кој Парламентот ужива автономија и независност од другите власти. Според уставните одредби, Парламентот утврдува начини на негово слободно и демократско функционирање преку усвојување на Деловник кој се усвојува на пленарна седница на Парламентот и кој ги уредува организацијата на службите на Парламентот под надлежност на Претседателот и сите други работи поврзани со функционирањето на службите. Понатамошни процедурални прашања во врска со изработувањето, усвојувањето и спроведувањето на буџетот се уредени со Деловникот на грчкиот парламент⁹. Предлог-буџетот на Парламентот го изготвува надлежната канцеларија на Парламентот, а тоа е Секторот за специјално сметководство и буџет кој е дел од Директоратот за економски прашања. Нацртот на буџетот е разработен и разгледан од страна на Комитетот за финансии на парламентот (Комитетот за финансии на парламентот е парламентарен комитет кој го сочинуваат три декани на Собранието, четворица пратеници од парламентарната група на власт и по еден пратеник од секоја парламентарна група на опозицијата), а по насоки на претседателот на Собранието. Буџетот на Парламентот е придружен со извештај на Комитетот за финансии на Парламентот, испечатен и дистрибуиран до пратениците и влегува како приоритетна точка на дневниот ред на пленарната седница. На овој начин претседателот го става предлог-буџетот на Парламентот на дискусија и гласање најмалку 40 дена пред почетокот на фискалната година и во секој случај пред гласањето за општиот буџет на државата. Ниту една интервенција на извршната власт не е дозволена за време на подготовката и одобрувањето на буџетот на грчкиот парламент. Самиот грчки Парламент има овластување да подготви и одобри сопствен буџет. Самиот грчки Парламент (преку своите институции и служби) има овластување да ги утврдува алокациите на буџетот и да организира и да управува со буџетот. Поточно како што веќе беше споменато, самиот грчки парламент е одговорен за изработување на буџетот на Парламентот и за утврдување на неговото финансиско ограничување и финансиските средства. Одговорно лице за менаџирање и извршување на Буџетот на Парламентот е Претседателот на грчкиот Парламент. Извршувањето на Буџетот на Парламентот му припаѓа исклучиво на Парламентот и е целосно независно од извршувањето на државниот буџет, како и од условите кои ги поставува државниот буџет за висина на алоцирани средства. Мониторингот над текот на извршување на расходите на грчкиот парламент е во надлежност на Комитетот за финансии кој има обврска да доставува и извештај до Претседателот на

⁸ Член 65 и член 72 од Уставот на Република Грција достапен на следниот линк:

https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008?lang=en

⁹ Деловникот на Парламентот на Грција е достапен на следниот линк:

<https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>

Парламентот квартално, а може и да доставува предлози до Претседателот за ефектуирање или ограничување на одредени трошоци. Превентивна екстерна контрола врз трошењето на буџетските средства на Парламентот врши Судот на ревизори кој е еден од трите највисоки судови во Грција. Друг вид на превентивна контрола над буџетското трошење на Парламентот се врши од страна на надлежната финансиска служба во рамките на самиот Парламент, а тоа е Директоратот за економски прашања. Овој вид на превентивна контрола е всушност интерна или административна односно внатрешна контрола врз трошењето

Парламентот на **Чешката Република** е дводомен и се состои од Сенатот (Senate) и Домот на пратениците (Chamber of Deputies). Буџетот на двата дома на Парламентот на Чешка Република не е целосно автономен од државниот буџет и е вклучен во Буџетот на државата како посебно поглавје. Согласно Уставот на Чешката Република¹⁰ само Владата е овластена да го предлага Нацрт Буџетот кој потоа се разгледува и одобрува само од Домот на пратениците (вториот дом на Чешкиот парламент). Оттаму, Домот на пратениците е тој го усвојува целиот државен буџет, вклучително и поглавјето од буџетот за Домот на пратениците и Сенатот. Дотолку повеќе што согласно Законот за буџетот на Чешката Република (акт бр. 218/2000), двата дома на Парламентот на Чешката Република (Сенатот и Домот на пратениците) се независни во подготовката на нивните буџетски предлози. Двата дома доставуваат нивни буџетски предлози и Министерството за финансии ги вклучува овие предлози во нацрт државниот буџет како посебни поглавја онака како што се предложени без да има право да ги менува. Предлозите за приходи и расходи на Сенатот и Домот на пратениците мораат да бидат одобрени од Комитетот за буџет на Домот на пратениците пред да бидат вклучени во државниот предлог буџет. Истите насоки кои се однесуваат на подготовка на државниот буџет се применуваат и од Сенатот и од Домот на пратениците.

Буџетската автономија на Парламентот на **Латвија** (Saeima) е утврдена во Деловникот за работа на Парламентот на Латвија во кој има посебна глава за буџет и финансиски менаџмент на Парламентот. Согласно член 183 од Деловникот на Парламентот на Латвија¹¹, Парламентот е финансиски независен. Буџетското барање на Парламентот го подготвува парламентарната администрација. Потоа генералниот секретар на парламентарната администрација го доставува буџетското барање до Президиумот на одобрување. По одобрувањето од Президиумот, буџетското барање на Парламентот се доставува до Министерот за финансии кој е надлежен истото да го инкорпорира во предлог државниот буџет и нема право да го менува или дополнува без согласност на Президиумот на Парламентот на Латвија. Начинот на извршување на Буџетот на Парламентот, оправданоста на расходите и годишниот буџетски извештај на Парламентот се предмет на ревизија од страна

¹⁰ Член 42 од Уставот на Чешката Република

https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013.pdf?lang=en

¹¹ Деловникот на Парламентот на Латвија е достапен на:

<http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>

на Комитетот за јавни расходи и Комитетот за ревизија на Парламентот. За време на тековната буџетска година, Комитетот за јавни расходи и Комитетот за ревизија да планираат ревизија на избрани сегменти од финансискиот менаџмент на Парламентот. По завршување на наведените ревизии, Комитетот за јавни расходи и Комитетот за ревизија имаат обврска да достават мислење до Президиумот на Парламентот. Годишниот буџетски извештај подлежи на ревизија на крајот на секоја буџетска година. По шест месеци од завршување на извештајната година, Комитетот за јавни расходи и Комитетот за ревизија доставуваат до Президиумот на Парламентот мислење за спроведената ревизија на годишниот буџетски извештај на Парламентот.

Согласно Деловникот на Парламентот на **Црна Гора**¹² меѓу надлежностите на Генералниот секретар наведени се и следниве: Генералниот секретар го подготвува предлог-буџетот за работата на Парламентот и службата на Парламентот и исто така е одговорен за финансиските прашања на Парламентот и службата на Парламентот и има обврска да доставува извештај за извршување на буџетот до Колегиумот на Претседателот на Парламентот и до Комитетот за економија, финансии и буџет на нивно барање. Со Законот за буџет и фискална одговорност на Црна Гора¹³ се уредува планирањето и извршувањето на Буџетот, фискалната одговорност, заеми и гаранции и други прашања од значење за Буџетот на Црна Гора (државниот буџет) и буџетите на единиците на локалната самоуправа (општински буџет). Согласно Законот прва линија буџетски корисници на државниот буџет се: Претседателот на Црна Гора, Парламентот на Црна Гора, судската власт, Владата - Генералниот секретаријат на Владата и министерствата, независните тела и државните фондови. Министерот за финансии е одговорен за извршување на државниот буџет, додека буџетските корисници се обврзани да ги користат средствата во рамките на лимитите утврдени во државниот буџет. Буџетските корисници се обврзани да ги користат средствата во согласност со временската рамка утврдена од Министерството за финансии. По исклучок од ова правило, средствата предвидени во годишниот државен буџет за Парламентот на Црна Гора ќе се користат во согласност со временска рамка независно утврдена од Генералниот секретар на Парламентот. Притоа, Владата на Црна Гора, ниту соодветното надлежно министерство не можат да го запрат, одложат или ограничат извршувањето на буџетот на Парламентот на Црна Гора без согласност на Претседателот на Парламентот на Црна Гора. За законско користење на буџетските средства кои се одобрени на секој буџетски корисник ќе биде одговорен буџетскиот извршител (лице одговорно за извршување на буџетот во буџетскиот корисник). Договорните обврски на буџетските корисници мораат да бидат во согласност со планираните и одобрените средства со законот за државен буџет. Буџетските корисници можат да преземаат и нови договорни

¹² Член 28 од Деловникот на Парламентот на Црна Гора достапен на:

<http://www.skupstina.me/images/documents/rules-of-procedure.pdf>

¹³ Член 1 и 2, Член 39 и 40 од Законот за буџет и фискална одговорност на Црна Гора достапен на:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WGrcTkKgB2YJ:www.mf.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx%3Frid%3D226632%26rType%3D2%26file%3DLaw%2520on%2520Budget%2520and%2520Fiscal%2520Responsibility%2520-%2520OGMN%252056-14%2520EN.docx+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=mk>

обврски кои ќе се реализираат и во следните фискални години само под услов тој расход да е дефиниран како повеќегодишен расход во тековниот државен буџет, со претходно добиена согласност од Министерството за финансии.

Парламентот на **Обединетото Кралство** е дводомен и е составен од два дома: Домот на пратениците (House of Commons) и Домот на лордовите (House of Lords). Двата дома на Парламентот уживаат финансиска независност од Владата. Согласно Деловникот на Домот на пратениците од 1978 година¹⁴ основана е Комисија и утврдени се нејзините надлежности меѓу кои е утврдена и надлежноста да подготви и достави до Домот на пратениците проценка на трошоците потребни за годишно функционирање на Домот на пратениците. Еднаш годишно Комисијата доставува до Домот на пратениците на усвојување Годишна проценка (план) на средства за функционирање на Парламентот, опфаќајќи ги трошењата за администрацијата и другите услуги на Домот на пратениците за фискалната година. Владата притоа нема формална надлежност во процената (планирањето) на расходите на Домот на пратениците како што има улога во проценка на расходите на министерствата и другите владини тела кои се предмет на преговори со Трезорот, па по усогласувањето се доставуваат на одобрување во Парламентот од Министерот за трезор. Голем дел од буџетот на Парламентот е за плати за парламентарната администрација. Притоа треба да се наведе дека постои поврзаност меѓу платите на државните службеници и парламентарните службеници, што значи дека активностите на Владата за ограничување на порастот на платите на државните службеници се применуваат и на парламентарните службеници и како такви имаат одредено влијание на целокупното трошење на Парламентот, но тоа е индиректно влијание, а не директна контрола на расходите на Парламентот од страна на Владата.

Парламентот на **Унгарија** (Национално собрание) ужива буџетска автономија. Правната основа за буџетската автономија е во Актот за Парламентот на Унгарија¹⁵ согласно кој Канцеларијата на Националното собрание се одредува да биде централно буџетско тело во чија надлежност е спроведување на организациони, операциони и административни функции и подготовка на одлуки за Националното собрание. Канцеларијата на Националното собрание е посебно поглавје во рамките на буџетската глава на Националното собрание. Канцеларијата е предводена од Генерален директор кој се назначува и разрешува од Претседателот на Националното собрание и ја извршува работата под надзор и насоки на Претседателот. Генералниот директор е надлежен да учествува во подготовка на одлуки на Националното собрание и да управува со буџетските расходи на Националното собрание. Предлог-буџетот на Канцеларијата на Националното собрание се подготвува од Генералниот Директор по насоки од Претседателот на Националното собрание. Предлог-буџетот на Националното собрание, Претседателот на Собранието го доставува

¹⁴ Поглавје 36 од Деловникот на Домот на пратениците достапен на:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/36/contents>

¹⁵ Член 123 и 124 од Актот за Парламентот на Унгарија достапен на:

<http://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Act+XXXVI+of+2012+on+the+National+Assembly/b53726b7-12a8-4d93-acef-140feef44395>

до Владата, со претходна согласност од Комитетот на Собранието, по претходно обезбедено мислење од Комитетот за буџет. Владата има обврска вака доставениот предлог-буџет на Националното собрание да го инкорпорира во предлог централниот буџет без право да го менува.

Во **Турција** и покрај тоа што буџетот на Парламентот е дел од Буџетот на централната влада, сепак Парламентот може независно да го одреди својот предлог-буџет. Принципите и правилата за јавно финансиско менаџирање и контрола се утврдени во Законот за јавен финансиски менаџмент и контрола бр. 5018¹⁶ на Турција и буџетот на Парламентот подлежи на овие принципи и правила, но исто така во делот на извршувањето на буџетот има одредени посебности кои се однесуваат на Парламентот и се утврдени со подзаконски акти. Согласно наведениот закон Националното собрание на Турција, Судот на Ревизори и регулаторните и супервизорски агенции имаат обврска да го достават на усвојување својот предлог буџет директно до Собранието до крајот на септември и да достават копија до Министерството за финансии. Согласно Деловникот на Националното собрание на Турција¹⁷, Буџетот на Собранието го подготвуваат квесторите (кои се лица назначени од Претседателот на Собранието за да му помагаат во административните, финансиските и безбедносните прашања и кои работат по негови насоки и под негова контрола). По подготовката предлог буџетот на Собранието се разгледува и финализира во Бирото (посебен орган на Собранието кој го сочинуваат Претседателот на Собранието, четирите заменици претседатели, седум секретари и три квестори). Извршувањето на Буџетот на Националното собрание е под надзор на Комитетот за ревизија на сметките кој има обврска да прави ревизија најмалку шест пати годишно. Комитетот ги доставува резултатите од ревизијата во форма на извештај на разгледување на пленарна седница.

Парламентот на **Португалија** ужива приватен финансиски режим кој вклучува административна и финансиска автономија, како и специфичен режим на управување со својата сопственост, а во согласност со Законот за организација и управување на секторите и службите на Собранието на Република Португалија¹⁸. Согласно одредбите на наведениот закон секоја календарска година, минимум 15 дена пред Државниот нацрт-буџет да биде разгледуван во Собранието на Република Португалија, се подготвува собранискиот предлог-буџет од надлежните сектори и служби во Собранието под координација на Генералниот Секретар на Собранието, а по насоки и правила поставени од Бордот на администрацијата (кој претставува консултативен и менаџерски орган на Собранието, составен од максимум седум пратеници кои ги претставуваат седумте најголеми пратенички групи во Собранието, заедно со Генералниот Секретар на Собранието и претставник од собраниската служба). Притоа собранискиот предлог-буџет се усвојува на пленарна седница пред да се

¹⁶ Член 18 од Законот за јавен финансиски менаџмент и контрола достапен на:

<http://www.bumko.gov.tr/EN,2699/public-financial-management-legislation.html>

¹⁷ Член 17, член 176, 177 и 180 од Деловникот на Националното Собрание на Турција достапен на:

https://global.tbmm.gov.tr/docs/rules_of_procedure_en.pdf

¹⁸ Законот е достапен на следниот линк:

http://www.en.parlamento.pt/Legislation/LOFAR_en.pdf

разгледува и усвојува државниот предлог-буџет, а тоа со причина да може така усвоен Собранието само да го имплементира во државниот буџет. Пред да се гласа Буџетот на Собранието во Собранието се одвиваат и неформални преговори околу висината на планираните расходи. Извршувањето на буџетот на Собранието е под надзор на Претседателот на Собранието на Португалија и Бордот на администрацијата.

Парламентот на **Германија** е дводомен и го сочинуваат: Бундестагот и Бундесратот. Процедурата за подготовка, извршување и надзор на буџетот е утврдена во Уставот на Германија¹⁹ и во Федералниот закон за буџет²⁰. Специфичности кои се однесуваат на подготовка на Буџетот на германскиот Бундестаг, а кои се во согласност со одредбите на Федералниот закон за буџет, се уредени прецизно во Деловникот на германскиот Бундестаг²¹. Согласно Уставот, постапката за подготовка на Федералниот буџет е надлежност на извршната власт (Владата и администрацијата). Почетна точка за подготовка на федералниот предлог-буџет е Дописот за подготовка на буџетот кое Министерството за финансии го доставува до сите надлежни федерални институции (уставни тела и федерални министерства). Овој допис содржи информации за лимитите на расходите и приходите како и насоки за подготовка на предлог буџетите на буџетските корисници и максимален рок во кој институциите имаат обврска да ги достават процените (предлозите). Генерално овој процес завршува до крај на мај, а Буџетот се усвојува во Кабинетот и се разгледува во Бундестагот на крај на јуни. Еден од буџетските корисници кој се јавува и како посебно поглавје во Федералниот Буџет е и германскиот Бундестаг. Секој од буџетските корисници одговорен за буџетското поглавје подготвува проценка на потребните приходи и расходи и побарува од Федералното Министерство за финансии онолку буџетски средства колку што смета дека му се неопходни за работењето. Согласно Деловникот на германскиот Бундестаг, процената на приходи и расходи за функционирање на Бундестагот се усвојува од Советот на старешините (Council of Elders)²² пред да се достави до Федералното министерство за финансии. Федералното Министерство за финансии ги разгледува процените пристигнати од сите буџетски корисници и притоа не е обврзано да ги прифати истите. Министерството за финансии може да ги измени процените по периодот на консултации со инволвираните буџетски корисници. Овие процеси на преговори меѓу Министерството за финансии и буџетските корисници се одвиваат на неколку различни хиерархиски нивоа. Доколку несогласувањата кои се предмет на преговори не се разрешат, Федералната Влада е таа која ја носи последната одлука. За институциите кои не се дел од Федералната Влада како што се: Претседателот на Федерална

¹⁹ Член 110 од Уставот на Германија достапен на следниот линк:

https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en

²⁰ Федералниот Закон за Буџет е достапен на следниот линк:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf;jsessionid=3C54ED64F9BE842E4D2DD90DF7A82A0E?__blob=publicationFile&v=4

²¹ Глава 6 од Деловникот на Германскиот Бундестаг достапен на следниот линк:

<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

²² Советот на старешините го сочинуваат Претседателот на Бундестагот, Заменик потпретседателот и 23 членови - пратеници назначени од пратеничките групи

Република Германија, Претседателот на Бундестаг, Претседателот на Бундесрат, Претседателот на Федералниот уставен суд и на Федералниот суд на Ревизори важат посебни одредби од Законот за Федералниот буџет согласно кои разликите кои постојат меѓу процените на овие институции и предлог-буџетот усвоен од Федералната Влада мораат да бидат утврдени и доставени до законодавецот на начин што процените на наведените авторитети за кои не е постигната согласност се додаваат на предлог федералниот буџет како анекси без измени за информативни цели. На овој начин законодавецот е информиран за разликите во делот на процените кои се изменети без согласност на владините тела кои не се претставувани во Кабинетот. Од кога Федералната влада ќе го достави Федералниот предлог-буџет во германскиот Бундестаг, физичкиот надзор над предлог буџетот преминува од владата на Парламентот. Парламентот има надлежност да ги разгледува, ревидира и усвојува буџетите на буџетските корисници, целосниот буџет и буџетскиот акт, ова меѓу другото се однесува и на германскиот Бундестаг како посебен буџетски корисник. За времетраењето на буџетската процедура во Парламентот, износите на расходи во посебните поглавја на буџетот можат да бидат менувани со амандмани поднесени од пратеничките групи во германскиот Бундестаг. Согласно одредбите на Деловникот на германскиот Бундестаг, Комитетот за буџет може да отстапи од процените на буџетот подготвени и усвоени од Советот на старешините само по консултации и согласност на Советот на старешините. Врз основа на претходното искуство, во текот на парламентарната буџетска постапка може да има едвај значителни измени на предлог буџет на германскиот Бундестаг, особено во однос на зголемувањето на процените за расходите над оние утврдени во нацрт буџетот. Основна причина за ова е мониторингот од страна на јавноста, што се гарантира преку достапност не само до јавната консултација туку и до гласањето на буџетите на буџетските корисници на пленарната седница на германскиот Бундестаг. Извршувањето на буџетот на Германскиот Бундестаг подлежи на ревизија од Федералниот Суд на Ревизори како дел од редовниот екстерен буџетски надзор утврден во Уставот на Германија²³.

Собранието на **Република Србија** ужива буџетска автономија. Имено Националното собрание независно ги планира и утврдува средствата и изворите потребни за неговата работа. Собранискиот буџет е составен дел од Буџетот на државата, но Владата на Република Србија не може да го ограничува извршувањето на буџетот на Националното собрание без одобрение на Претседателот на Собранието. Насоки за користење на буџетските средства на Националното собрание дава Генералниот секретар на Собранието. Исто така, Генералниот секретар на Собранието на Република Србија е надлежен за подготовка на предлог буџетот на Собранието согласно одредбите на Законот за буџетски систем и Деловникот на Собранието на Србија. Откако ќе го подготви предлог-буџетот на Собранието, Генералниот секретар го доставува до Комитетот за административни, буџетски и мандатно имунитетски прашања на Собранието кој е надлежен за оваа проблематика. Потоа овој Комитет го

²³ Член 114 став 2 од Уставот на Федерална Република Германија

утврдува финалниот предлог буџет на Собранието и истиот го доставува на мислење до министерот надлежен за финансии на мислење. Министерот надлежен за финансии го доставува мислењето до Комитетот и директно присуствува на седница на Комитетот со цел постигнување на усогласување. Доколку се постигне усогласување на ставовите, Комитетот за административни, буџетски и мандатно имунитетски прашања на Собранието го утврдува финалниот предлог-буџет на Собранието и министерот надлежен за финансии истиот го вклучува во нацрт буџетот на Република Србија, а Владата на Република Србија во Предлог-буџетот на Србија, без право истиот да го менуваат. Доколку не се постигне усогласување меѓу Комитетот и министерот надлежен за финансии, Министерството надлежно за финансии има обврска да го вклучи предлог буџетот на Собранието во нацрт-буџетот на Србија, а Владата во предлог-буџетот на Србија без притоа да го менуваат, а во образложението кон Предлог-буџетот на Србија, Владата има обврски да образложи од кои причини предлог-буџетот на Собранието е неприфатлив за министерството надлежно за финансии. Генералниот секретар на Собранието на Република Србија има обврска да доставува квартални извештаи до Комитетот за административни, буџетски и мандатно имунитетски прашања на Собранието за употреба и управување на изворите за работа на Националното собрание. Комитетот понатаму доставува до Националното собрание годишен извештај за употреба и управување со изворите за работа на Собранието. Ревизија на извршувањето на Буџетот на Националното собрание се врши во согласност со актите за буџетска инспекција и државна ревизија. Во насока на ова, внатрешните ревизори доставуваат извештаи за својата работа до Комитетот за административни, буџетски и мандатно имунитетски прашања на Собранието и до Генералниот секретар најмалку еднаш годишно. Интерните ревизори одговараат за својата работа пред Генералниот секретар на Собранието на Србија.

Во **Естонија**, буџетската автономија на Парламентот (the Riigikogu) не е предвидена ниту во Уставот на Естонија ниту во закон. Буџетот на Парламентот е дел од државниот буџет. Годишниот буџет на државата е поделен на поглавја по институции. Парламентот е посебно поглавје во државниот буџет. Условите и начинот на подготовка на буџетот и буџетската стратегија се утврдени во Законот за државен буџет на Естонија²⁴. Притоа условите зависат од видот на институцијата. Така согласно член 2 од законот, Парламентот на Естонија претставува уставна институција. Законот за државен буџет на Естонија предвидува посебни одредби кои се однесуваат на уставните институции во поглед на планирањето на буџетот²⁵. Согласно член 37 од законот, Владата на Естонија може да направи измени во предлог буџетот на Парламентот, и при тоа има обврска во образложението на предлог државниот буџет да ја наведе и образложи оправданоста на причините за несогласување и направените измени.

²⁴ Законот е достапен на следниот линк

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/529122017006/consolide>

²⁵ Член 3 став 2, член 25 став 3 алинеја 12, член 29 став 3, член 31 став 3 и член 37 став 2 од Законот за државен буџет на Естонија

Парламентот мора да ги почитува процедурите утврдени од министерот за финансии при подготовка на предлог буџетот и буџетската стратегија.

Во **Република Хрватска**, Собранието не ужива буџетска автономија. Собранието на Република Хрватска е буџетски корисник исто како и останатите буџетски корисници и за изработка на буџетот важат правилата и насоките дадени од Владата на Република Хрватска. Согласно Законот за буџет на Хрватска²⁶ постапката за подготовка на државниот буџет се одвива на следниот начин: Владата на Република Хрватска најпрво усвојува Фискална стратегија за тригодишен период. Оваа стратегија се заснова на стратешките планови, Националната програма за реформи и на Програмата и специфичните препораки за земјата дадени од Советот на Европската Унија. Врз основа на стратегијата, Министерството за финансии подготвува насоки за подготовка на предлог буџет и ги доставува до сите државни органи вклучително и до Хрватското Собрание. Во согласност со доставените насоки за подготовка на предлог државниот буџет, секој од буџетските корисници подготвува нацрт финансиски планови кои содржат расходи по вид планирани за тригодишен период и проследени со образложение на предлог финансиските планови. Овие предлог финансиски планови се доставуваат до Министерството за финансии не подоцна од 15 септември во тековната година. Министерството за финансии потоа ги разгледува доставените предлог финансиски планови и проверува дали се тие во согласност со утврдените лимити и потоа го подготвува предлог државниот буџет. Согласно на наведеното, Собранието на Република Хрватска како посебен буџетски корисник го изработува предлог финансискиот план но по насоките утврдени од Министерството за финансии и мора да ги почитува лимитите утврдени од Министерството за финансии и дадени во насоките. За законско извршување на буџетот е надлежен и одговорен Генералниот Секретар на Собранието на Република Хрватска. Ревизија на трошењето на буџетските средства од страна на Собранието на Република Хрватска врши Државниот завод за ревизија.

Изработила: Фани Коровешовска

Раководител на Парламентарниот институт,

м-р Златко Атанасов

²⁶ Законот е достапен на следниот линк:

<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Budget%20Act%20-%20consolidated%20text.pdf>

ЛИСТА НА ИЗВОРИ

1. Устав на Финска
https://www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011.pdf?lang=en
2. Декретот
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705067>
3. Уставот на Норвешка
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf>
4. Деловникот на Парламентот на Норвешка
https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/rules_of_procedure_2017.pdf
5. Уставот на Шпанија
https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en
6. Уставот на Грузија
<https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346>
7. Уставот на Република Грција
https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008?lang=en
8. Деловникот на Парламентот на Грција
<https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>
9. Уставот на Чешката Република
https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013.pdf?lang=en
10. Деловникот на Парламентот на Латвија
<http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>
11. Деловникот на Парламентот на Црна Гора
<http://www.skupstina.me/images/documents/rules-of-procedure.pdf>
12. Законот за буџет и фискална одговорност на Црна Гора
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WGrcTkKgB2YJ:www.mf.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx%3Frid%3D226632%26rType%3D2%26file%3DLaw%2520on%2520Budget%2520and%2520Fiscal%2520Responsibility%2520-%2520OGMN%252056-14%2520EN.docx+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=mk>
13. Деловникот на Домот на пратениците на Обединето Кралство
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/36/contents>
14. Актот за Парламентот на Унгарија
<http://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Act+XXXVI+of+2012+on+the+National+Assembly/b53726b7-12a8-4d93-acef-140feef44395>
15. Законот за јавен финансиски менаџмент и контрола на Турција
<http://www.bumko.gov.tr/EN,2699/public-financial-management-legislation.html>
16. Деловникот на Националното собрание на Турција
https://global.tbmm.gov.tr/docs/rules_of_procedure_en.pdf
17. Уставот на Германија
https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en
18. Федералниот закон за Буџет на Германија
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf;jsessionid=3C54ED64F9BE842E4D2DD90DF7A82A0E?__blob=publicationFile&v=4
19. Деловникот на германскиот Бундестаг
<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>
20. Законот за Буџет на Хрватска
<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Budget%20Act%20-%20consolidated%20text.pdf>