



СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ПАРЛАМЕНТАРЕН ИНСТИТУТ

БУЏЕТСКИ СУВЕРЕНИТЕТ НА ПАРЛАМЕНТИТЕ

- компаративен преглед -

Спасена Крстева

Советник – Истражувач и аналитичар по пазарна економија

декември 2022 година

СОДРЖИНА

РЕЗИМЕ	2
ВОВЕД.....	3
I УЛОГАТА НА ПАРЛАМЕНТИТЕ ВО ПОДГОТОВКАТА, УСВОЈУВАЊЕТО И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА НИВНИОТ БУЏЕТ (ЦЕЛОСНА АВТОНОМИЈА ИЛИ ВКЛУЧЕНОСТ НА ДРУГИ ИНСТИТУЦИИ).....	4
I.1 БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА: ПРОЦЕС НА ПОДГОТОВКА, ПРОЦЕС НА УСВОЈУВАЊЕ И ВКЛУЧЕНИ ИНСТИТУЦИИ.....	4
I.1.1 ВИСОК СТЕПЕН НА БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА.....	4
I.1.2 ОДРЕДЕН СТЕПЕН НА БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА.....	6
I.1.3 НИЗОК СТЕПЕН НА БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА.....	6
I.1.4 НЕЕДНАКВА БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА НА ДВАТА ДОМА.....	7
I.2 ОБРАЗЕЦ НА УСВОЕНИОТ БУЏЕТ	7
I.3 ОБВРСКА ЗА БУЏЕТСКИ ЗАШТЕДИ	7
II ПАРЛАМЕНТАРНИ БУЏЕТИ - ЧИСТО АДМИНИСТРАТИВНИ ИЛИ ФИНАНСИРАЊЕ НА ПРАТЕНИЧКИ ГРУПИ И ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ?	8
II.1 ФИНАНСИРАЊЕ НА ПРАТЕНИЧКИ ГРУПИ	8
II.2 ФИНАНСИРАЊЕ НА ПЕРСОНАЛОТ НА ПРАТЕНИЦИТЕ	10
II.3 ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ	12
II.4 МОДЕЛИ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ, ПРАТЕНИЧКИ ГРУПИ И ПЕРСОНАЛ НА ПРАТЕНИЦИТЕ.....	13
III КОНТРОЛА НА СОБРАНИСКИОТ БУЏЕТ - УЛОГАТА НА СУДОВИТЕ, РЕВИЗОРСКИТЕ КОМИТЕТИ И РЕВИЗОРСКИТЕ ОРГАНИ.....	14
III.1 ПАРЛАМЕНТАРНИ БУЏЕТИ СО НИЗОК СТЕПЕН НА КОНТРОЛА....	14
III.2 ВИДОВИ НА КОНТРОЛА НА ПАРЛАМЕНТАРНИОТ БУЏЕТ ВО ДРУГИТЕ ЗЕМЈИ: СУД / КОМИТЕТ ЗА РЕВИЗИЈА / ПОСЕБЕН РЕВИЗОРСКИ ОРГАН.....	14
III.2.1 КОНТРОЛА ОД СТРАНА НА СУДОВИТЕ	15
III.2.2 КОНТРОЛА ОД СТРАНА НА КОМИТЕТ ЗА РЕВИЗИЈА.....	16
III.2.3 КОНТРОЛА ОД СТРАНА НА ПОСЕБЕН РЕВИЗОРСКИ ОРГАН.....	16
ЛИСТА НА ИЗВОРИ	18

РЕЗИМЕ

Од формален аспект, буџетите на парламентите на **анализираните држави генерално се дел од државниот буџет**, освен во Канада и Италија, додека во Франција и Белгија, ова е случај само со грантовите за домовите. Буџетот на Европскиот Парламент содржи и дел од годишниот буџетски план на Европската Унија.

Во повеќето дводомни парламенти, секој дом има свој **посебен буџет**, освен дводомните парламенти на Ирска и Швајцарија кои што имаат **заеднички буџет**. Во Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска (во понатамошниот текст: Обединето Кралство) иако всушност има четири посебни буџети и парите доаѓаат од буџетот на горниот дом (House of Lords), сепак некои заеднички услуги (како на пример внатрешни услуги и имоти, парламентарна дигитална служба, парламентарна служба за безбедност и парламентарна архива) ги плаќаат и двата дома.

Во однос на буџетската автономија, парламентите на ЕЦПРД се делат на следните 3 категории:

- парламенти со висок **степен на буџетска автономија** (Италија, Франција, Белгија, Португалија, Шпанија, Канада, Естонија, Финска, Грузија, Грција, Унгарија, Израел, Латвија, Норвешка, Романија, Швајцарија, Шведска, Турција, Обединетото Кралство);
- парламенти со **одреден степен на буџетска автономија** кај кои владата може да биде вклучена или во процесот на подготовка (Бугарија, Кипар, Ирска, Литванија, Црна Гора) или во процесот на усвојување на парламентарниот буџет (Ерменија, Холандија, Република Северна Македонија);
- парламенти со **низок степен или без буџетска автономија** во некои земји, владата е многу вклучена во подготовката и усвојувањето на буџетот на парламентот (Албанија, Ерменија, Хрватска, Чешка, Молдавија и Словачка).

Во однос на содржината на парламентарниот буџет, во 37 од вкупно 44 анализирани дома на парламентите, парламентарните буџети го вклучуваат **финансирањето на пратенички групи**, во 32 дома буџетите го вклучуваат финансирањето на **персоналот за пратениците**, а во 6 дома во парламентарниот буџет е вклучено и финансирање на **политичките партии**.

Освен во Италија, Белгија, Шпанија и Ерменија чишто парламентарни буџети имаат **низок степен на контрола**, буџетот на сите други парламенти кои што се дел од истражувањето може да биде доставен на **контрола со цел да се разгледа неговата подготовка, усвојување или спроведување**. Оваа контрола може да се спроведува на различни начини: од страна на судови, од комитет за ревизија или од надлежен ревизорски орган.

ВОВЕД

Предмет на овој компаративен преглед е улогата на парламентите во подготовката, усвојувањето и спроведувањето на нивниот буџет (целосна автономија или вклученост и на други институции), содржината на парламентарните буџети (дали се чисто административни или истите ги финансираат пратеничките групи и политичките партии), како и постоење на контрола на парламентарниот буџет од страна на судовите, ревизорските комисии и ревизорските органи.

Податоците се преземени од Европскиот центар за парламентарни истражувања и документација (ECPRD)¹. Земјите коишто се анализираат се членките на ЕЦПРД кои во периодот од април 2022 – мај 2022 година одговориле на ЕЦПРД прашалникот бр.5066 поставен од страна на германскиот Бундестаг и Бундесрат, којшто се однесува на Буџетскиот суверенитет на парламентите (вклучени се вкупно 44 дома).

Компаративниот преглед е изработен по сопствена иницијатива, согласно Правилникот за вршење на надлежностите на Парламентарниот институт во Собранието на Република Северна Македонија.

¹ Final Summary for ECPRD Request 5066 - Budgetary Sovereignty of Parliaments
<https://ecprdx.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/701319>, пристапено на 09.12.2022 година

I УЛОГАТА НА ПАРЛАМЕНТИТЕ ВО ПОДГОТОВКАТА, УСВОЈУВАЊЕТО И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА НИВНИОТ БУЏЕТ (ЦЕЛОСНА АВТОНОМИЈА ИЛИ ВКЛУЧЕНОСТ НА ДРУГИ ИНСТИТУЦИИ)

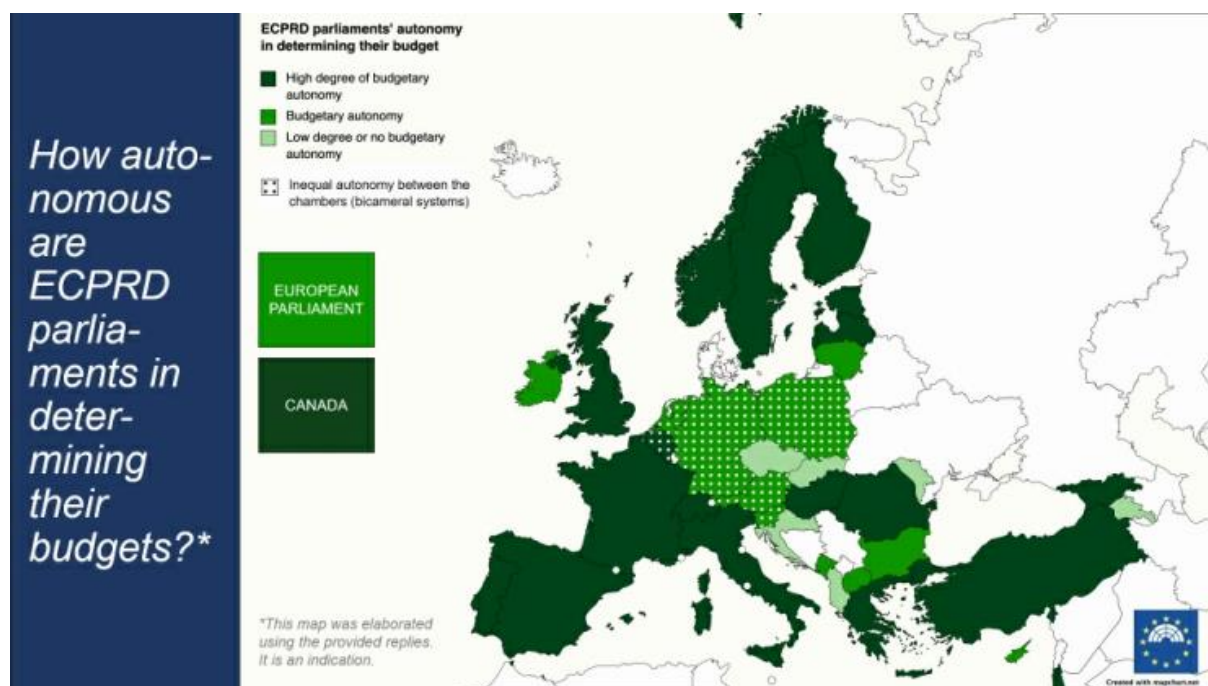
I.1 БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА: ПРОЦЕС НА ПОДГОТОВКА, ПРОЦЕС НА УСВОЈУВАЊЕ И ВКЛУЧЕНИ ИНСТИТУЦИИ

Во однос на буџетската автономија, парламентите на ЕЦПРД можат да се категоризираат на следниов начин:

- парламенти со висок степен на буџетска автономија,
- парламенти со одреден степен на буџетска автономија и
- парламенти со низок степен или без буџетска автономија.

Понатаму, во некои дводомни парламенти, првиот дом е со висок степен на буџетска автономија, а вториот дом со низок степен или практично нема буџетска автономија. Следниот приказ ја илустрира оваа категоризација.

Слика 1 Степен на буџетска автономност на ЕЦПРД парламентите



I.1.1 ВИСОК СТЕПЕН НА БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА

Парламентите со висок степен на буџетска автономија имаат можност да го изготват својот буџет автономно. Вклученоста на владата во процесот на подготовка и процесот на усвојување е многу мала или воопшто не постои и обично има мало директно или индиректно учество на други институции.

Високото ниво на буџетска автономија е специфичност на **италијанскиот Парламент**. Имено, владата или друга надворешна институција воопшто не се вклучени во подготовка и усвојување на парламентарниот буџет. Исто така, не се врши контрола ниту од страна на судовите, ниту од национален ревизорски

орган. Сепак и двата дома се во согласност со принципите на буџетска стабилност и финансиска одржливост. Внатрешните бироа на секој дом ги изготвуваат своите буџети, потоа се доставуваат до „Collegio dei questori“ (тело составено од тројца пратеници) и истите се потврдуваат од страна на „Ufficio di presidenza“ (тело составено од претседателот, заменик-претседателите, секретарите и три лица одговорни за управување со финансии т.н. questors). На крај буџетот на секој дом се дискутира и се гласа на пленарна седница, така што секој дом донесува сопствен буџет преку независен процес.

Францускиот Парламент, исто така, има високо ниво на буџетска автономија, без никакво учество на Владата во подготовка на буџетот на парламентот. Секој дом го составува својот буџет и деталното образложение за предложените средства во буџетот. Предлогот за секој дом прво се поднесува до неговото Биро (тело составено од претседателот, потпретседателите, секретарите и три лица одговорни за управување со финансии т.н. questors) од страна на лицата одговорни за управување со финансии т.н. questors, а откако ќе се усвојат од бирото на секој поединечен дом, двата буџета се доставуваат до заедничка комисија. Оваа заедничка комисија ја сочинуваат по три лица одговорни за управување со финансии (questors) од секој дом и со комисијата претседава претседателот на коморите на Судот за ревизија (Court of accounts), назначен од првиот претседател на Судот. Притоа, на состанокот присуствуваат и двајца судии од Судот кои имаат советодавна улога. Заедничката комисија расправа за буџетите на двата дома и токму оваа мешовита комисија е специфичност на францускиот парламент во однос на подготовката на буџетот на парламентот. Деталното образложение за предложените средства во буџетот на парламентот се вградени и во годишниот државен буџет и се усвојуваат и од страна на Националното собрание и од Сенатот, обично без никакви амандмани.

Во **Белгија, Португалија и Шпанија**, буџетската автономија на парламентот е загарантирана во Устав. Затоа владата не е вклучена во подготовката на парламентарниот буџет. Сепак во Белгија имало случај кога дотацијата на Сенатот во државниот буџет не соодветствувала со оригиналниот износ. Во Шпанија, владата има барем одредено влијание во тоа дека двата дома (Congreso и Senado) мора да ги почитуваат принципите на буџетска стабилност и финансиска одржливост.

Многу други парламентарни домови исто така имаат висок степен на буџетска автономија без вклучување на владата или други институции во подготовката и усвојувањето на парламентарниот буџет (Канада, Естонија, Финска, Грузија, Грција, Унгарија, Израел, Латвија, Норвешка, Романија, Швајцарија, Шведска, Турција, Обединетото Кралство).

Во некои од овие земји (Белгија, Естонија, Финска, Латвија, Норвешка и Турција), изготвениот буџет од страна на парламентот се доставува до владата (Министерството за финансии) за да се вклучи во државниот буџет, но без никаков амандман на владата. Во **Белгија**, само вкупниот износ се доставува до федералната влада за да биде вклучен во државниот буџет; деталите се дискутираат само во комисиите и на пленарната седница на двата дома. Во **Турција**, за разлика од другите јавни администрации кои ги доставуваат своите предлог-буџети до Претседателот на Републиката, Големото национално собрание испраќа само копија од својот предлог-буџет до Претседателот без никаков процес на преговори со Владата.

I.1.2 ОДРЕДЕН СТЕПЕН НА БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА

Некои парламенти се прилично автономни во процесите на подготовка и усвојување на нивните буџети. Сепак, владата може да биде вклучена или во процесот на подготовка (Бугарија, Кипар, Ирска, Литванија, Црна Гора) или во процесот на усвојување на парламентарниот буџет (Ерменија, Холандија, Република Северна Македонија).

Вклучување на владата во процесот на подготовка на парламентарниот буџет

Во **Ирска** предлог-буџетот се подготвува за тригодишен период од страна на “Houses of the Oireachtas Commission”. Пред да биде процесирани од страна на двата ирски дома, истиот треба да биде одобрен од страна на Одделот за јавни расходи и реформи. Во ирскиот случај може да бидат наметнати буџетски заштеди. И двата дома имаат автономија во подготовката на буџетот, но не се автономни во одобрувањето на финалниот документ.

Парламентот на **Кипар** и **полскиот парламент Сејм** се прилично автономни во подготовката на нивните буџети, но рамката (на пр. финансиските услови, максималните лимити на расходи, прописите издадени од Актот за финансии) ја утврдува владата. Во **словенечкото Национално собрание** се земаат предвид владините предлози. Во **Литванија и Црна Гора** владата има силна позиција во процесот на изготвување на буџетот и може да даде максимални износи или координати за планирање на буџетот. Меѓутоа, во процесот на усвојување овие парламенти се доста автономни.

Вклучување на владата во процесот на усвојување на парламентарниот буџет

Некои парламенти на ЕЦПРД се автономни во подготовката на нивниот буџет, но мора да го поднесат предлог-буџетот до владата која може да го измени истиот. Во Холандија тоа е можно само „од убедливи причини“, а во Шведска само во теорија, бидејќи такви измени не биле направени до сега. Меѓутоа, во Австрија, Министерството за финансии не е обврзано да го следи предлогот од парламентот. Во Ерменија и Република Северна Македонија, откако парламентарниот предлог-буџет ќе се испрати до Министерството за финансии, Парламентот мора да води преговори со владата.

I.1.3 НИЗОК СТЕПЕН НА БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА

Во некои земји, владата е многу вклучена во подготовката и усвојувањето на буџетот на парламентот (Албанија, Ерменија, Хрватска, Чешка, Молдавија и Словачка). На пример, во Словачка, Министерството за финансии раководи со работата и го насочува елаборирањето на предлогот врз основа на програмата за стабилност во соработка со администраторот на поглавјето. Во Чешка, вклучувањето и одобрувањето на владата е неопходен чекор во процесот на усвојување на буџетот.

I.1.4 НЕЕДНАКВА БУЏЕТСКА АВТОНОМИЈА НА ДВАТА ДОМА

Во некои други земји, степенот на буџетска автономија е нееднаков меѓу двата дома (**Австрија, Германија, Полска и Словенија**). Во овие дводомни парламенти, горниот дом има низок степен на буџетска автономија, додека долниот дом има одреден (Австрија, Полска и Словенија) или висок (Германија) степен на буџетска автономија при подготовката и усвојувањето на парламентарниот буџет.

Во овие земји, освен Австрија, Долниот дом на Парламентот (Германскиот до Бундестаг, полскиот дом Сејм и Националното собрание на Словенија) има можност да го измени буџетот на другиот дом за време на процесот на усвојување на буџетот, додека тоа не е случај со Горниот дом, којшто не може да влијае врз буџетот на Долниот дом.

I.2 ОБРАЗЕЦ НА УСВОЕНИОТ БУЏЕТ

Буџетот на **повеќето парламенти** (деталното образложение на буџетските средства во случајот на Франција и Белгија) се усвојува **во форма на предлог-закон**. Исклучок се Италија, Норвешка и Швајцарија.

Во Италија, Буџетот на Парламентот не е дел од државниот буџет и за него се расправа и се гласа на пленарната седница преку независни процедури за двата дома. Следствено, тој не се усвојува во форма на закон. Во Норвешка буџетот на Парламентот се усвојува со пленарна одлука на Парламентот генерално основана на препорака од Постојаниот комитет за финансии и економски прашања. Во Швајцарија буџетот на Парламентот како дел од државниот буџет се усвојува во форма на сојузна одлука што не се поднесува на референдум.

I.3 ОБВРСКА ЗА БУЏЕТСКИ ЗАШТЕДИ

Во многу земји парламентот може да биде принуден на **буџетски заштеди** (Албанија, Ерменија, Чешка Република, Кипар, Естонија, Грузија, Германија - само Бундесрат, Грција, Ирска, Латвија, Литванија, Молдавија, Република Северна Македонија, Словачка, Словенија - Национален совет).

Во повеќето случаи, сепак се предвидени ограничувања на оваа можност за владата: се случува само во случај на неопходност (Ерменија), по договор (Австрија) или дури со согласност на собранието (Грузија, Литванија, Република Северна Македонија). Иако постои оваа можност, тоа се случува само во некои земји и тоа многу ретко (Естонија, Латвија).

Во Австрија иако Министерството за финансии може да предложи лимити во фаза на подготовка на буџетот, за време на фазата на одобрување на федералниот буџет, Националниот совет (Nationalrat) може да направи нагорно ревидирање на буџетот на Собранието. Во пракса се одржуваат преговори меѓу претседателот на Собранието и министерот за финансии на кои се договорот потенцијални заштеди/намалувања на предлог-буџетот. Документирани се неколку инциденти за нагорни ревидирања од страна на Националниот совет за време на дебатата за буџетот.

Напротив, одреден број парламенти **немаат обврска да прават буџетски заштеди** (Канада, Финска, Франција, Израел, Италија, Холандија, Норвешка, Португалија, Словенија-Националното собрание, Шпанија, Шведска, Обединето Кралство) и речиси сите тие се парламенти со целосна буџетска автономија. Сепак, иако овие парламенти не можат да бидат принудени да прават буџетски заштеди, тие мора да ја почитуваат регулаторната рамка (Норвешка, Словенија - Национално собрание, Шпанија) и одредени околности (Франција, Израел, Обединето Кралство) кои се разгледуваат.

На пример, во **Норвешка** предлог-буџетот треба да биде согласно фискалните правила на државата, а во Шпанија, Парламентот мора да ги почитува принципите на буџетска стабилност и финансиска одржливост. Во **Словенија** (во Националното собрание), насоките или фискалните мерки предложени од страна на Владата треба да бидат набљудувани.

Во однос на околностите што треба да се земат предвид во одредени земји, во **Обединетото Кралство** може да се примени политички притисок, Министерството за финансии на **Израел** може да испрати барање до Парламентот (Knesset). Во **Франција**, иако Парламентот не може да биде принуден да заштеди буџетски средства, тој учествува во напорите за намалување на дефицитот, а како последица на тоа, буџетот на двата дома не се зголемува неколку години. Во **Италија и Португалија**, парламентот распознава доброволни буџетски или финансиски насоки применливи во заеднички интерес на државниот буџет.

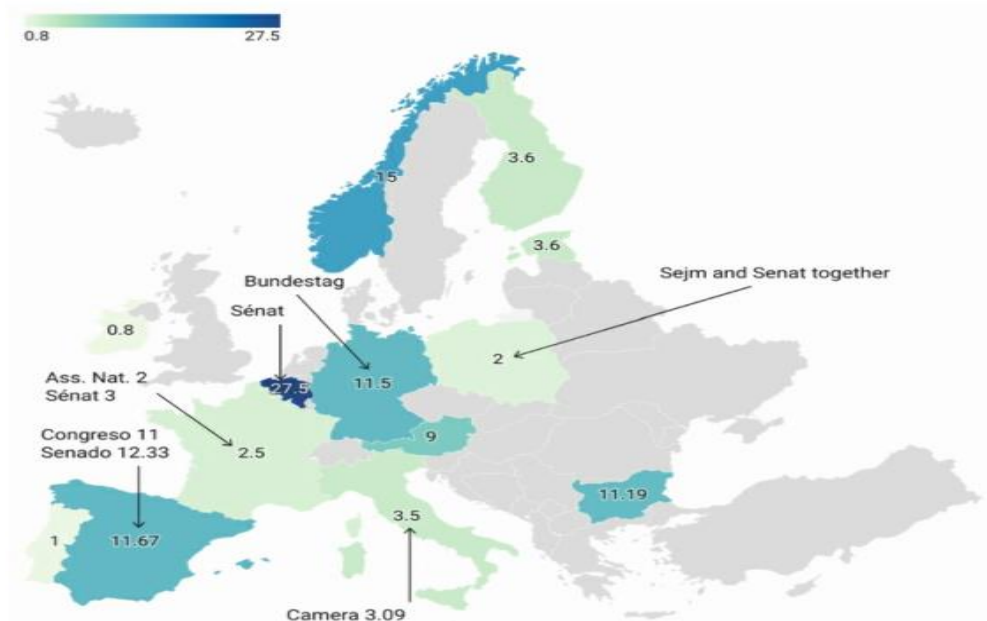
II ПАРЛАМЕНТАРНИ БУЏЕТИ - ЧИСТО АДМИНИСТРАТИВНИ ИЛИ ФИНАНСИРАЊЕ НА ПРАТЕНИЧКИ ГРУПИ И ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ?

Според анализата на домовите, може да се забележат различни пристапи во однос на финансирањето на пратенички групи, персонал за пратениците и политички партии содржани во парламентарниот буџет.

II.1 ФИНАНСИРАЊЕ НА ПРАТЕНИЧКИ ГРУПИ

Мнозинството, односно 37 од анализираниите домови даваат увид во различните пристапи за обезбедување средства за пратеничките групи. Тие ги претставуваат Албанија, Ерменија, Австрија (Nationalrat и Bundesrat), Белгија (Chambre и Sénat), Бугарија, Канада (Senat и House of Commons), чешкиот дом, Европскиот Парламент, Естонија, Финска, Франција (Assemblée nationale и Sénat), Грузија, германскиот Бундестаг, Унгарија, Ирска, Израел, Италија (Camera и Senato), Латвија, Литванија, Холандија, Северна Македонија, Норвешка, Молдавија, Црна Гора, полскиот (Sejm и Senate), Португалија, Романија (Camera и Senate), Словенија (Zbor), Шпанија (Congreso и Senado), како и Швајцарија.

Слика 2: Финансирање на пратенички групи во разгледуваните земји членки на ЕЦПРД



Учеството на средствата (во проценти) во однос на целиот парламентарен буџет покажува широк опсег во рамките на 18 дадени одговори:

Пресметката на **распределбата** е прилично хомогена: во сите 25 дадени одговори зависи од големината на пратеничката група и изборните резултати, соодветно.

Во случајот на австриските два дома (Nationalrat и Bundesrat) постојат дополнителни износи доделени за групи кои вклучуваат членови на Бундесрат и/или членови на Европскиот парламент, се додека припаѓаат на иста политичка партија. Понатаму, дополнителен износ се доделува на пратеничките групи чиј удел на женски членови надминува 40%.

Во случајот со норвешкиот Парламентарен буџет и буџетот на германскиот Бундестаг, опозициските пратенички групи добиваат додаток.

Во однос на **утврдувањето на намените** за кои се доделуваат средствата, сликата која се добива во 23 дома е околу 50/50. Во единаесет случаи пратеничките групи не мора да ги користат средствата за специфични намени, но може да ги користат без ограничување, а во случајот на шпанскиот Конгрес (Congreso) дури и можно (и вообичаено) е нивно пренесување на политичките партии. Во другите дванаесет дома, средствата може да се искористат само за покривање на конкретни трошоци, особено за оперативните трошоци и платите на персоналот (доколку групите имаат персонал).

Во случајот на израелскиот Кнесет (Knesset) платите се исплаќаат директно на персоналот од страна на администрацијата, па оттука пратеничките групи немаат можност средствата да ги користат за други цели.

Поврзано со оваа тема, се поставува прашањето дали пратеничките групи можат да ги искористат доделените **средства за финансирање на односи со јавноста** и прашања од **политичко рекламирање**. Во три од единаесет дома не

може, додека четири дома покажуваат прилично либерален пристап каде што и двете опции се дозволени. Понатаму, во три дома наведуваат модел каде што е возможно средствата да се искористат само за односи со јавноста, но не и за политичко рекламирање, додека само во еден опишан случај е дозволено да се финансираат политичкото рекламирање наспроти односи со јавност.

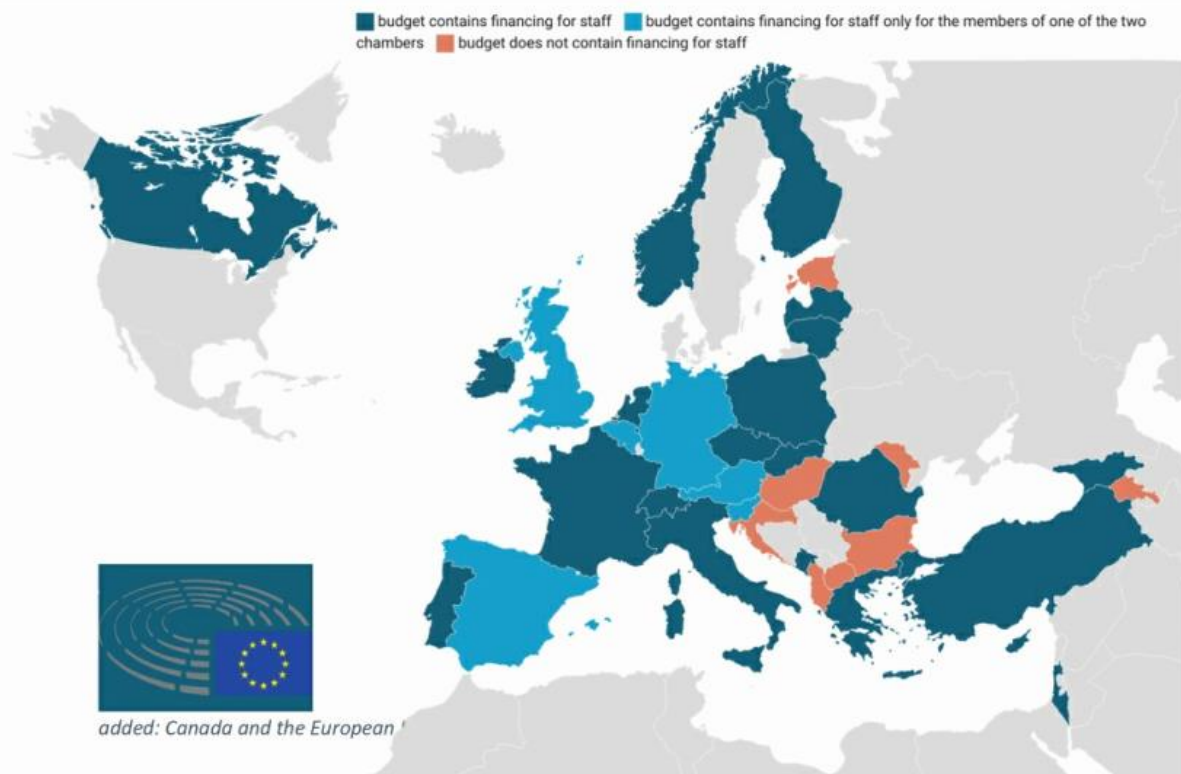
Секогаш кога износот на доделените средства за пратеничките групи е поголем од износот на потрошени средства во фискалната година, во 7 од 16 опишани модели, овој **вишок може да се пренесе во следната фискална година** што резултира со поголем износ на парламентарниот буџет за оваа година. Во другите девет случаи, таков трансфер не евозможен и вишокот треба да биде рефундиран од страна на корисниците.

Бидејќи јавните пари се трошат со доделување на средствата за пратеничките групи, тие подлежат на **проверка во однос на нивните трошоци** во 16 од 17 дома, додека во австрискиот Националрат и Бундесрат пратеничките групи не се контролираат по ова прашање.

II.2 ФИНАНСИРАЊЕ НА ПЕРСОНАЛОТ НА ПРАТЕНИЦИТЕ

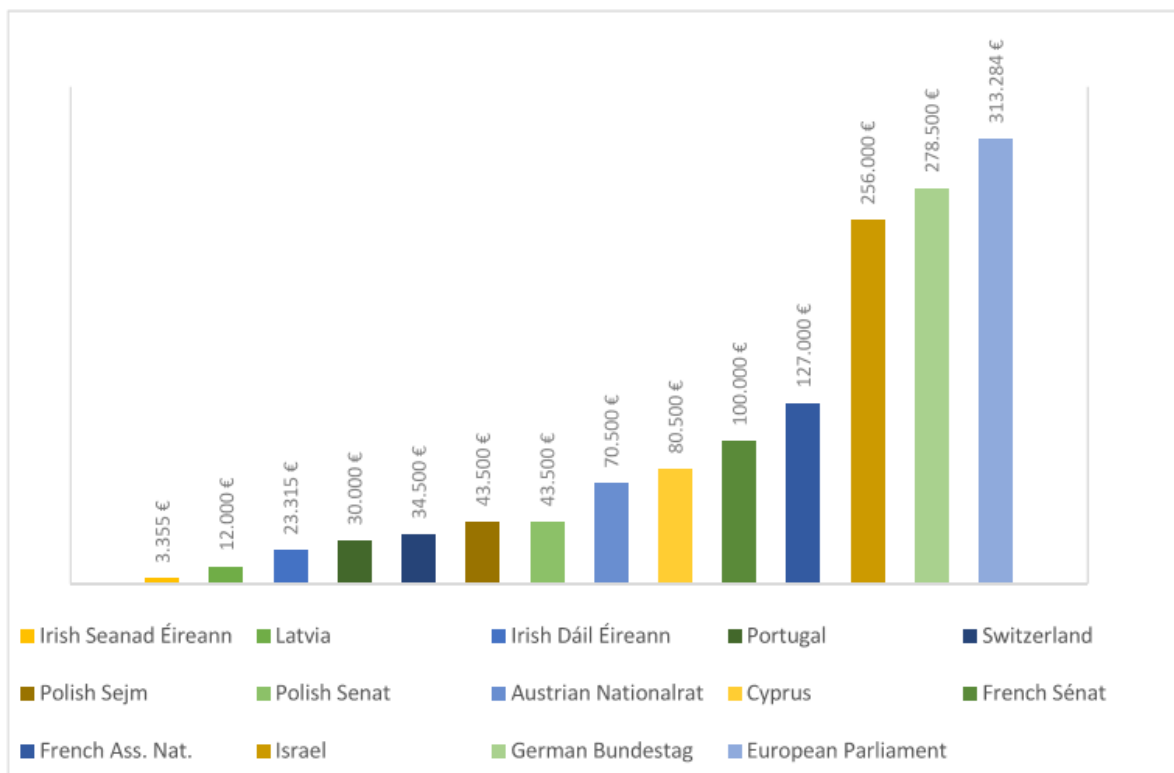
Во мнозинството, односно во 32 дома од вкупно 44 анализирани дома опфатени во истражувањето (односно 73%), парламентарниот буџет содржи финансирање на персоналот на пратениците.

Слика 3: Финансирање на персоналот на пратениците во разгледуваните парламентарни домови на државите



Спротивно на ова, износот што се доделува по пратеник годишно покажува широк опсег.

Слика 4: Годишен надоместок по пратеник во разгледуваните парламентарни домови



Понатаму, во некои случаи треба да се земат предвид некои особености:

Во францускиот Сенат и Националното собрание, како и во германскиот Бундестаг, парламентот ги додава на врвот социјалното осигурување и даноците од нивниот сопствен буџет.

Во случаите на полскиот Сејм и швајцарскиот Парламент, доделената сума треба да покрие и други трошоци поврзани со канцелариите на пратениците.

Во случајот на словачкиот парламент, доделената сума зависи од просечната месечна плата и оттука и од општиот развој на платите.

Во белгискиот дом *Chambre*, доделениот износ зависи од висината на остатокот откако пратеничките групи ги примиле своите делови.

Во однос на **вработувањето на персоналот**, постојат различни пристапи како што покажаа 17-те одговори на ова прашање:

Во мнозинство од еднаесет случаи, самиот пратеник е законски работодавач на неговиот персонал (Австрискиот *Nationalrat*, канадскиот дом *House of Commons*, понекогаш Кипар (види подолу), германскиот дом Бундестаг, Грција, ирскиот *Dáil Éireann* и *Seanad Éireann*, Израел, Италијански домови *Камера* и *Сенатот* (*Camera*, *Senato*), како и полските домови *Сејм* и *Сенат* (*Sejm*, *Senate*). Во пет случаи, администрацијата на парламентот е работодавач (белгискиот *Шамбре* (*Chambre*), канадскиот *Сенат*, Финска, Литванија и Словачка), во два случаи пратеничките групи се работодавачи (фински групен модел и Норвешка), додека во еден случај (Кипар понекогаш) политичката партија е работодавач на персоналот.

Во однос на Кипар, треба да се прави разлика во зависност од статусот на пратеникот. Имено, секогаш кога пратеникот е член на политичка партија, партијата вработува персонал, додека кога пратеникот е независен, тогаш самиот вработува персонал.

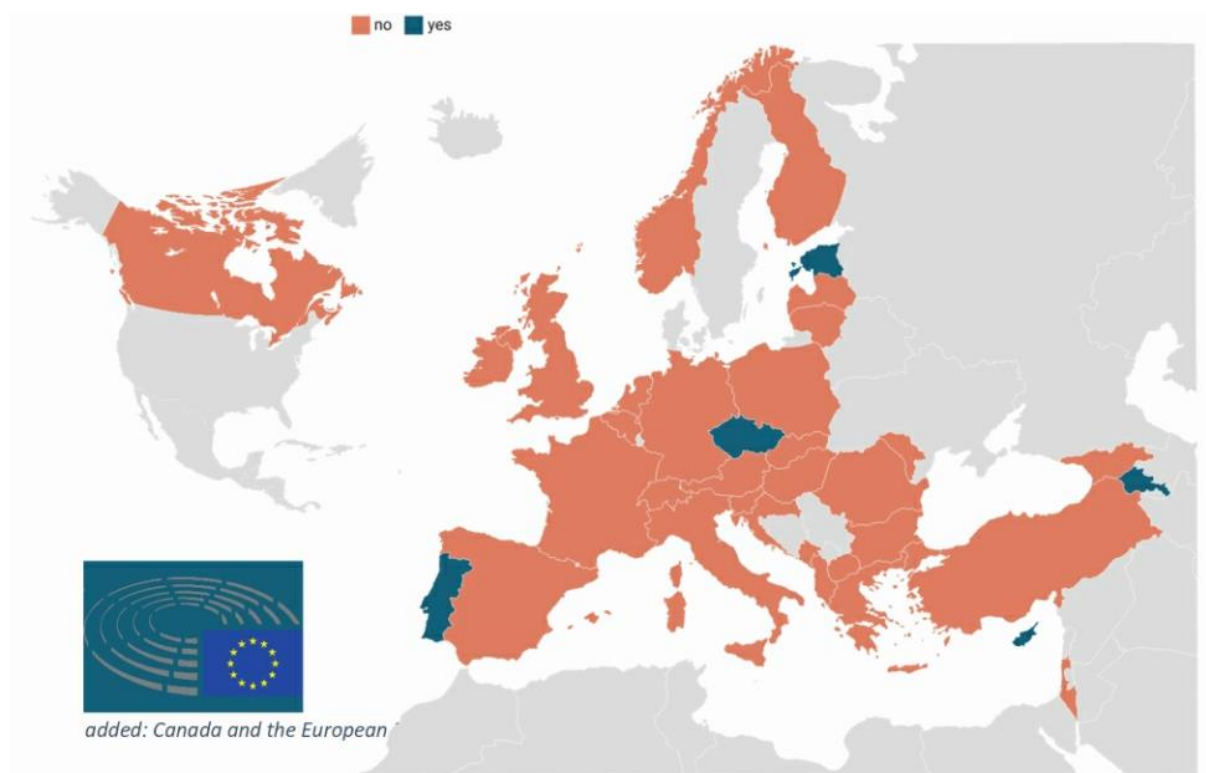
Во Финска постои факултативен групен модел, кој овозможува споделување на персоналот со пратеничката група која дејствува како работодавач.

Во Грција се прави диференцијација помеѓу научните соработници кои се вработени од пратеникот и упатените државни службеници, кои му асистираат на пратеникот, но остануваат вработени таму од каде што се упатени.

II.3 ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ

Парламентарните буџети вклучуваат финансирање на политичките партии само во 6 случаи, додека во другите 38 дома овој аспект не е вклучен.

Слика 5: Финансирање на политичките партии во разгледуваните парламентарни домови



Во Кипар и Португалија распределбата зависи од уделот на гласовите и бројот на места во парламентот соодветно.

Во Кипар, Естонија и Португалија, може да се финансираат и партии кои во моментот не се застапени во соодветниот парламент. Во Кипар треба да има праг од три проценти од добиените гласови и партијата треба да има претставено доволно кандидати за евентуално да окупира половина од местата во парламентот. Во Естонија се финансираат сите партии кои освоиле најмалку два отсто од гласовите. Во Португалија, партијата за да биде финансирана треба да освои најмалку 50.000 гласови или еден пратеник.

Во Естонија, Комитетот за надзор на финансирањето на политичките партии ја носи политичката одговорност за надзор на расходите на политичките партии.

Во Кипар, партиите треба да водат детална евиденција за нивните грантови и расходи, која се доставува до Комесарот на политичката партија, како и до Главниот ревизор со извештај.

Во Ерменија, Комитетот за спречување на корупција го надгледува користењето на делот од средствата кој е резервиран за посебни намени („таргетирано финансирање“ – за идеологијата на партијата, програмските цели на партијата и прашањата за јавната политика, како и објавување и ширење на подготвени истражувања).

II.4 МОДЕЛИ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ, ПРАТЕНИЧКИ ГРУПИ И ПЕРСОНАЛ НА ПРАТЕНИЦИТЕ

Целокупната споредба покажува **различни модели** кои се движат од чисто **административен пристап** – парламентарен буџет кој не содржи финансирање ниту за пратенички групи, ниту за персонал на пратеници, ниту за политичките партии, до **инклузивен парламентарен буџет**, кој ги опфаќа сите гореспоменатите аспекти.

Чисто административниот пристап може да се забележи во буџетите на хрватскиот парламент, германскиот Бундесрат, словенечкиот дом Свет (Svet) и британскиот дом House of Lords.

Спротивниот пристап на инклузивен буџет е претставен преку буџетите на чешкиот парламентот, Европскиот Парламент и португалскиот парламент.

Повеќето од опишаните парламентарни буџети опфаќаат само дел од гореспоменатите аспекти:

- **26 парламентарни буџети** вклучуваат финансирање на пратеничките групи и на персоналот на пратениците (австриски Nationalrat, белгиска Chambre, Канада, Финска, француски Assemblée nationale and Sénat, Грузија, германски Bundestag, Ирски Dáil Éireann and Seanad Éireann, Израел, Италијанска Camera and Senato, Латвија, Литванија, Црна Гора, Холандија, Норвешка, Полски Sejm and Senate, Романска Camera and Senate, словенечки Zbor, Словачка, шпански Congreso и Швајцарија).
- **Два парламентарни буџети** вклучуваат финансирање на пратеничките групи и политичките партии (Ерменија и Естонија).
- **Еден парламентарен буџет** вклучува финансирање на персоналот на пратениците и на политичките партии (Кипар).
- **Осум парламентарни буџети** вклучуваат финансирање само на парламентарните групи (Албанија, Австриски Bundesrat, белгиски Sénat, Бугарија, Унгарија, Молдавија, Северна Македонија и шпански Senado).
- **Три парламентарни буџети** вклучуваат финансирање само на персоналот на пратениците (Грција, Турција и британскиот House of Lords).

III КОНТРОЛА НА СОБРАНИСКИОТ БУЏЕТ - УЛОГАТА НА СУДОВИТЕ, РЕВИЗОРСКИТЕ КОМИТЕТИ И РЕВИЗОРСКИТЕ ОРГАНИ

III.1 ПАРЛАМЕНТАРНИ БУЏЕТИ СО НИЗОК СТЕПЕН НА КОНТРОЛА

Во однос на контролата на парламентарниот буџет, **италијанскиот пример** има свои специфичности. Имено, истиот нема надворешна контрола на парламентарниот буџет, што е една од најсуштинските карактеристики на парламентарен буџетски суверенитет. Следствено, нема суд, нема ревизорска комисија и нема надворешен ревизорски орган задолжени за преглед на подготовката, усвојувањето или спроведувањето на парламентарниот буџет.

Нивото на контрола на буџетот на **белгискиот парламент**, кој исто така има многу високо ниво на буџетски суверенитет, е низок. Не може да биде предмет на судска постапка и не е дозволено Судот за ревизија да го проверува парламентарниот буџет. Затоа, само Биро (Bureau) функционира како комитет за ревизија кој два пати годишно врши надзор над спроведувањето на буџетот. Сосема слична е ситуацијата и во **Шпанија**. Покрај контролата на неговото спроведување од страна на Биро како во Белгија, буџетот може да се поднесе во судска постапка.

Нивото на контрола на парламентарниот буџет е исто така многу ниско во **Ерменија**. Подготовката, донесувањето и спроведувањето на буџетот е во рамките на Буџетската канцеларија и не се врши контрола од комитет за ревизија или посебен ревизорски орган. Во теорија, буџетот на парламентот може да биде предмет на судска постапка, но тоа никогаш не се случило во пракса.

III.2 ВИДОВИ НА КОНТРОЛА НА ПАРЛАМЕНТАРНИОТ БУЏЕТ ВО ДРУГИТЕ ЗЕМЈИ: СУД / КОМИТЕТ ЗА РЕВИЗИЈА / ПОСЕБЕН РЕВИЗОРСКИ ОРГАН

Освен во горенаведените земји, буџетот на сите други парламенти кои што одговориле може да биде доставен на контрола со цел да се разгледа неговата подготовка, усвојување или спроведување. Оваа контрола може да се спроведува на различни начини: од страна на судови, од ревизорски комитети и/или од ревизорски канцеларии.

Контролата на буџетот на неколку парламенти (Албанија, Австрија, Канада, Кипар, Германија, Литванија, Црна Гора, Северна Македонија, Португалија и Турција) ефективно се спроведува **во сите овие три форми**. Во Австрија може да има истраги иницирани од кворум на пратеници и високо ниво на контрола од страна на Националниот завод за ревизија. Во некои други земји, иако трите видови на контрола постојат во теорија, контролата од страна на судот е малку веројатна (Чешка, Франција, Грузија, Ирска и Израел).

Контролата на парламентарниот буџет на другите парламенти се врши на еден или два начина: суд, комитет за ревизија или посебен ревизорски орган.

III.2.1 КОНТРОЛА ОД СТРАНА НА СУДОВИТЕ

Парламентарниот буџет може ефективно да се поднесе во судска постапка во следните земји: Албанија, Австрија, Канада, Хрватска, Кипар, Литванија, Молдавија, Црна Гора, Северна Македонија, Португалија, Романија, Словенија и Турција. Во однос на буџетот на Европскиот Парламент, Европскиот суд на правдата во минатото прогласи одредени буџетски ставки за незаконски поради недостаток на конкретна правна основа.

Како дел од Законот за државен буџет, парламентарниот буџет теоретски би можел да биде доставен во судска постапка по жалба за неуставност во Чешка, Франција, Грузија, Германија, Грција, Ирска, Израел, Латвија, Словачка и Шпанија, но тоа никогаш не се случило до сега.

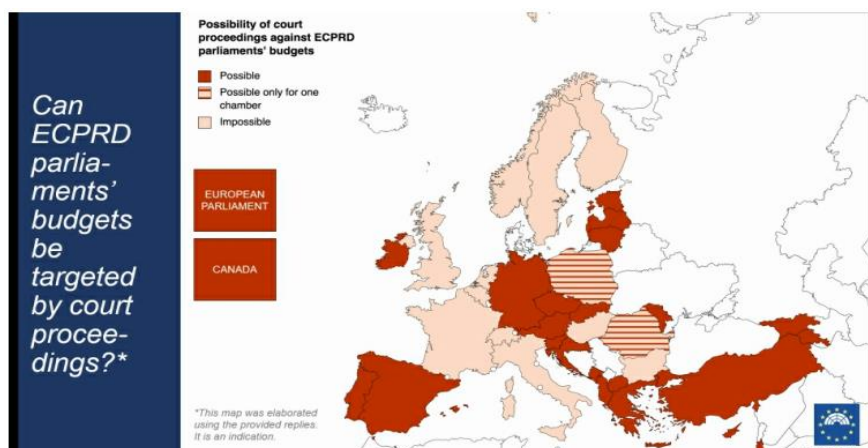
Во Литванија и Словенија самиот процес на подготовка и усвојување на парламентарниот буџет се поднесува во судска постапка.

На 9.11.2001 година, Владата побара од Уставниот суд на Литванија да спроведе истрага за Законот за структурата на буџетот и за Статутот на Seimas. Според Владата, спорните одредби од законите и од Статутот на Seimas биле во спротивност со уставното начело на правна држава. На 11.07.2002 година Уставниот суд донесе пресуда за овластувањата (ruling on the powers) на Владата при подготовката на предлог-буџетот на државата.

Во 2018 година, Словенечкиот национален совет поднесе барање за преиспитување на уставноста на Законот за јавни финансии, тврдејќи дека оваа постапка ја нарушува нејзината парламентарна автономија. Во 2020 година, Уставниот суд пресуди дека законодавството што ја регулира буџетската процедура на Националниот совет е неуставно и одлучи дека додека не се измени Законот за јавни финансии, Министерството за финансии треба да го вклучува предлог-буџетот подготвен од страна на Националниот совет во предлог-буџетот на државата. Меѓутоа, во 2021 година, Владата го измени предлог-буџетот на Националниот совет за 2022 година без претходна најава, тврдејќи дека буџетот на Националниот совет мора да се измени поради непредвидената лоша економска состојба. Националниот совет подготвува барање за проверка на уставноста на процедурата за ревизија на буџетот на Националниот совет за 2022 година.

Следниот приказ ја истакнува можноста за судски постапки во врска со буџетот на парламентот. Доколку е нејасно или ако постапката никогаш не била користена, соодветната земја е додадена во категоријата „невозможно“.

Слика 6: Можност за судска постапка во врска со парламентарниот буџет



III.2.2 КОНТРОЛА ОД СТРАНА НА КОМИТЕТ ЗА РЕВИЗИЈА

Комитетот за ревизија може да биде задолжен за контрола на буџетот на следните парламенти: Албанија, Белгија, Бугарија, Канада, Кипар, Чешка, Финска, Франција, Грузија, Грција, Ирска, Латвија, Литванија, Црна Гора, Северна Македонија, Португалија (за постапките за извршување на буџетот), Швајцарија, Турција и Обединето Кралство. Европскиот Парламент има и Комитет за буџетска контрола.

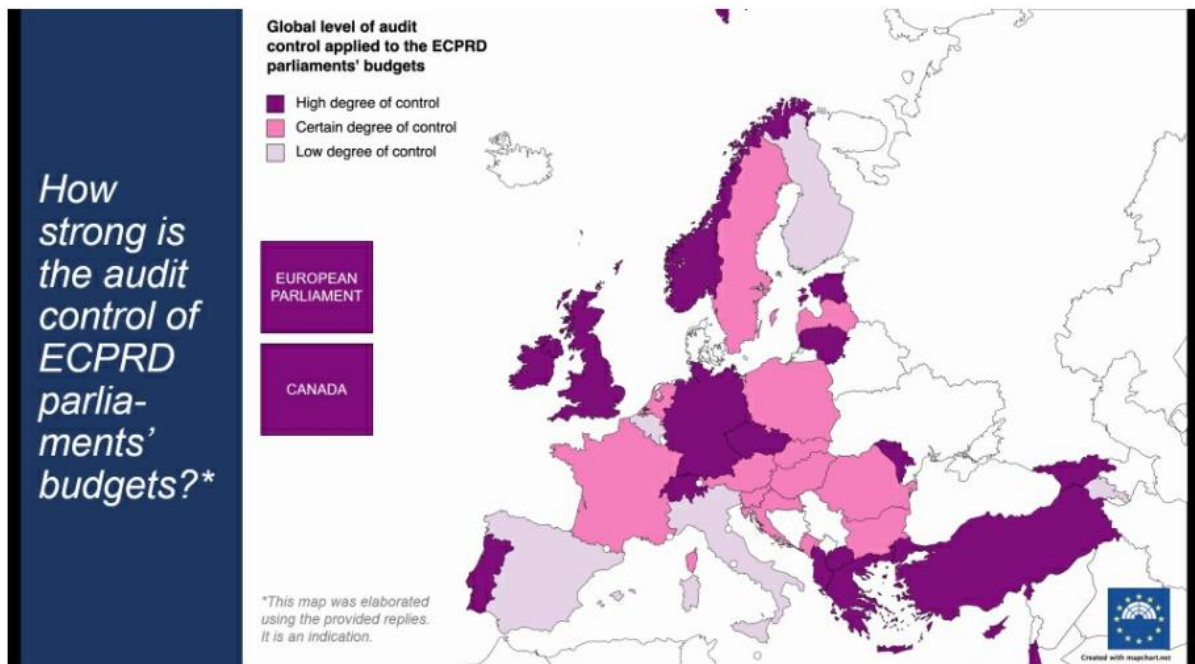
Во други земји, иако не постои комитет за ревизија, некои тела може да имаат слични задачи: Холандија (Presidium or College van Senioren and President), Норвешка (Канцеларија на генерален ревизор - Office of the Auditor General), Полска (Комисијата за деловничко мандатни прашања и Комисијата за финансии - Sejm Regulations and Deputies' Affairs Committee and Finance Committee in the Sejm), Шпанија (Комитет составен од House's auditors и Bureau), Израел (Заеднички комитет за Буџетот на Knesset, составен од членови на House Committee и Finance Committee) и Австрија (анкетна комисија составена од пратеници).

III.2.3 КОНТРОЛА ОД СТРАНА НА ПОСЕБЕН РЕВИЗОРСКИ ОРГАН

Парламентарниот буџет може да биде поднесен на контрола во посебен ревизорски орган во следните земји: Албанија, Австрија, Бугарија, Канада, Хрватска, Кипар, Чешка, Естонија, Франција, Грузија, Германија, Унгарија, Ирска, Израел, Литванија, Молдавија, Црна Гора, Холандија, Норвешка, Северна Македонија, Полска, Португалија, Словачка, Словенија, Шведска, Швајцарија, Турција и Обединетото Кралство.

На пример, во Ирска (Houses of the Oireachtas) се предмет на целосна ревизија секоја година од страна на националната врховна ревизорска институција, (Канцеларијата на контролорот и главниот ревизор (the Office of the Comptroller and Auditor General). Како дел од оваа ревизија се испитува расходот во однос на годишната проценка, како и обезбедување дека е остварена вредност за парите при реализација на буџетот. Во Франција, Судот на ревизори (Court of Accounts) врши ревизија и ги потврдува сметките (accounts) на двата дома на парламентот. Меѓутоа, во согласност со принципот на поделба на власта, не може да ја оцени соодветноста или ефикасноста на парламентарните расходи. Во Турција, комисија составена од тројца ревизори назначени од Судот на ревизори секоја година врши надворешна ревизија на парламентарниот буџет. Како резултат на оваа ревизија, извештаите се доставуваат до претседателот на Парламентот. Во однос на Европскиот парламент, Европскиот суд на ревизори редовно го разгледува спроведувањето на буџетот во рамките на неговите годишни извештаи.

Слика 7: Глобално ниво на ревизорска контрола²



Изработила: Спасена Крстева

Одобрила и согласна: Фани Коровешовска

Раководител на Парламентарен институт

Златко Атанасов

² Официјален индекс на глобално ниво на ревизорска контрола не е достапен. Категоризацијата е резултат на оценувањето на одговорите на прашалникот

ЛИСТА НА ИЗВОРИ

1. Final Summary for ECPRD Request 5066 - Budgetary Sovereignty of Parliaments
<https://ecprdx.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/701319>



Насоки за користење на истражувачките услуги на Парламентарен институт

Кој
ги користи
услугите?



Зошто?

- пратениците
- работните тела
- советите
- пратеничките групи
- генералниот секретар

за обезбедување објективни и непристрасни информации заради:

- подобро аргументирање на ставовите;
- подобро запознавање со предлог-законите и другите акти;
- кристализирање на идејата за поднесување предлог-закон;
- учество на јавни настапи, комуникација со граѓани и дипломатски посети

Како?



- со поднесување барање за истражувачки работи:
- во писмена форма (на пропишаниот образец, потпишан лично од корисникот)
- во електронска форма (преку системот на е-парламент)



Кому
му се поднесува
барањето?



на раководителот на Парламентарен институт
(за дополнителни појаснувања во однос на темата и рокот,
истражувачот и раководителите се консултираат со корисникот
при добивањето на барањето и во текот на изработката на
истражувачката работа)

Какви услуги
и препорачан
минимален рок?

минимум работни дена:

- кратка информација	3
- хронолошки преглед	5
- тематски преглед	5
- компаративен преглед	7
- опширна информација	10



Што содржат
истражувачките
работи?

истражувачките работи се од информативна
природа, политички неутрални и објективни, се
фокусираат на факти и не содржат препораки, ниту
сугерираат решенија

Што
не може да
биде
побарано?

- правни совети и помош за индивидуални случаи;
- изработка на нацрт-закони или амандмани;
- информации од надлежност на други сектори во Собранието



parl.inst@sobranie.mk

070/409-544
070/352-474
070/320-349
070/320-348
071/305-384

