

Трикови и совети за користење на Методолошкото упатство за трошоци на структурните реформи (Упатство за трошоци)

- ПОЈАСНУВАЊЕ ЗА НАЈЧЕСТИТЕ ПРАШАЊА -

- Вовед

Програмите за економски реформи (ПЕР) се доставуваат до Европската комисија секој јануари, следејќи ги инструкциите наведени во годишно објавено *Упатство за Програми за Економски Реформи за Западен Балкан и Турција* (последниот објавен во јуни 2019 година). Макро-фискалната рамка и структурните реформи се двете суштински поглавја на документот ПЕР. Мерките за структурни реформи (МСР) наведени во ПЕР мора да содржат детали за нивната проценета цена и изворите на финансирање. Членовите на CEF и експертската советодавна група го изработија [Методолошкото упатство за трошоци на структурните реформи](#) (Упатство за трошоци, март 2019 година) што е референтно упатство за трошоците за СР.

За време на регионалните настани и настаните во земјите, испорачани во 7 земји од Западен Балкан и Турција во текот на 2019 година, беше препознаена потребата за продолжување на развојот на Упатството за трошоци и комплементарните ресурси за учење. Ова особено се однесува на прашањата што официјалните лица кои работат на подготовка на ПЕР на нивната земја постојано ги изнесуваат или биле забележани како недоволно јасни во сегашната верзија на Упатството за трошоци. Следната листа на трикови и совети дава интуитивна ориентација за унифициран пристап кон најчесто поставуваните прашања и предизвици со кои се соочуваме при спроведувањето на Упатството за трошоци. Тие се поделени во четири дела, почнувајќи со (1) општи и технички појаснувања, (2) третман на не-јавни трошоци и придобивки, (3) особености на надворешното финансирање и (4) меѓувладини трансфери. Во Заклучокот, се повикува на образецот за пишување на структурни реформи.

1. Општи и технички појаснувања

- ЈАСНОСТ:

За почеток, имајте во предвид дека читателите на ПЕР не се многу запознаени со мерките за СР што ги опишувате, целите на политиката што сакате да ги постигнете или со деталниот систем што имате за цел да го промените. Затоа стремете се да бидете сигурни дека описот на СР е едноставен со потребното ниво на детали за да ги направи разбирливи. Ако се сомневате како да искажете нешто, користете описи и фусноти за понатамошни појаснувања.

Доколку СР не носи дополнителни трошоци, објаснувањето зошто е тоа така треба да се вклучи во описот на оваа мерка. Ако е така, не заоравајте да покажете нула трошоци во табелите 10а и 10б.

- **ГОТОВИНСКА ИЛИ ПРЕСМЕТКОВНА ОСНОВА?**

Разликата помеѓу сметководството на готовина и пресметковната сметка е во времето кога трошоците се евидентираат на сметките. Готовинската основа на сметководството ги признава приходите кога парите се примаат и трошоците кога тие се плаќаат. Пресметковното сметководство ги признава приходите кога се заработени и трошоците кога сево фаза на наплатување но сè уште не се платени.

*Пример 1 (од страна на трошоците): Вработување на јавен работник на 1 јануари. Првата од 100 плати ќе ја добие во февруари; значи дека во готовински рок ќе добие 11 плати, што значи **1,100 трошок за плата во готовински рок** за таа година. Во пресметковни услови, бидејќи платата во февруари е за јануари, таа ќе го претстави **трошокот за плата за 12 месеци, односно во пресметковна смисла, нејзината цена за истата година е 1.200.***

Пример 2 (од страна на приходите): Кога се бара понуда за концесија на рок на мобилен телефон за 10 години употреба на тој рок и цената на аукцијата е 3.500 ЕУР, државниот буџет ги прима во готовина сите приходи за една година. Меѓутоа, бидејќи цената е „компензација“ за 10 години, во пресметковни услови, 1/10 од овој приход се пресметува за оваа и секоја од следните девет години.

И покрај фактот дека главните бројки за јавни финансии на ЕУ (билансот на државната власт и долговите) се дискутираат и споредуваат во пресметковна смисла (со користење на *ЕСА - европска методологија на систем на сметки*), имајќи предвид дека сметководството за пресметки во голем дел не е усвоено од корисниците на проектот, **трошоците треба да се пресметуваат во готовина.**

- **Бруто или нето плати, со или без ДДВ?**

И покрај фактот дека јавните финансии се приматели на придонеси за социјално осигурување, персоналниот данок на доход и данокот на додадена вредност (ДДВ), во пресметката на трошокот за МСР, треба да бидат вклучени бруто плати и цени со вклучен ДДВ. Трошоците за МСР се основа за неговото буџетирање, затоа сите трошоци (вклучително и режиски трошоци, одржување и сите дополнителни трошоци) треба да бидат вклучени во вашата пресметка.

- **СТАНДАРДИЗИРАНА ЛИСТА НА ЦЕНИ?**

Стандардизираниот ценовник е неизбежно важен предуслов за добро трошоци, особено за да се обезбеди конзистентност помеѓу различните линиски министерства / сектори. Елементите на таквиот ценовник може да бидат: годишна плата на просечен службеник во јавниот сектор (плус придружни режиски трошоци), просечна цена на километар локален пат / автопат / железница; просечна цена на специфична ИТ / медицинска опрема, цена за организирање на промоциски настан за 50 учесници, итн.

- **ДИРЕКТНИ И ИНДИРЕКТНИ ТРОШОЦИ - КАКО ДА СЕ ПОВЛЕЧЕ ЛИНИЈАТА?**

На пример, дали невработеноста и социјалните надоместоци што им се исплаќаат на луѓето што се отпуштени при реструктуирање на јавно претпријатие, се директни или индиректни трошоци?

Одлуката кои трошоци се сметаат за (не) директни им се оставаат на изготвувачите на МСР. Принципот што треба да се следи е дека само директните трошоци се вклучени во табелата на трошоци во ПЕР. Невозможно е да се дефинира општо правило за поделба на трошоците на директни и индиректни; кај повеќето мерки, тоа ќе биде едноставно, но во некои случаи, како и во гореспоменатиот, не постои општо и единствено правило. Треба да ја примените вашата најдобра проценка и да донесете одлука; она што е важно е да се биде транспарентен во однос на тоа што се смета како директен трошок и кои други (индиректни) трошоци може да се појават. Ова објаснување треба да се спомене во наративниот опис на мерките за СР или како фуснота до табелата. Запомнете, ова е вашата СР - така што, во вас е клучот!

- **СОДРЖИНА НА ТРОШОЦИТЕ НА „СТАРИ“ МЕРКИ**

За некои мерки можеби веќе бил пресметан трошокот претходно, како дел од секторска стратегија, како дел од предлогот за буџет на линиските министерства или додека се пресметувале трошоците за нацрт-законот. Сепак, постоечкото пресметување на трошоците може да е нереално, застарено или засновано на друга методологија. Како да обезбедиме конзистентност помеѓу трошоците за истите или слични мерки во ПЕР и во другите национални документи?

Трошоците за РС наведени во ПЕР треба да бидат колку што е можно пореални за време на подготовката на ПЕР. Кога мерките за СР се преземаат од постојните стратегии, во принцип, трошоците направени за стратегијата може да се користат и за изразување на цената на таа мерка за СР во ПЕР, но пред да се стори тоа треба да се провери дали проценките на трошоците и плановите за финансирање на стратегијата сè уште може да се сметаат за реални (на пример, поминало некое време откако бил направено трошокот на стратегијата, или стратегијата била преамбициозна). Исто така, може да се расчистат некои несигурности во врска со потенцијалното финансирање или прецизни трошоци откако се пресметани трошоците за стратегијата.

Покрај ова, може да се случи трошоците направени за стратегијата да бидат сè уште реални, но да следат друга методологија (на пр. различен вид на трошоци да се сметаат за директни трошоци). Бидејќи ова може значително да влијае на вкупната цена на мерката за СР, важно е да бидете сигурни дека целокупниот методолошки пристап за спроведување на трошоците за СР имплементиран при подготовката на стратегијата е усогласен со принципите на ова Упатство за трошоци.

Накратко, „стариот“ трошок треба секогаш да се провери колку е реален и како и дали има некои нови информации. Кога проверката покажува дека се потребни ажурирања на веќе достапните трошоци, треба да се ажурираат и да се вклучат во ПЕР на најреален начин, дури и кога се отстапува од другите веќе постоечки документи со исти или слични мерки.

- **Неколку повеќе корисни совети:**

- Не заборавajte, користете евра, а не вашата локална валута! Кога трошоците и изворите на финансирање се планирани во национална валута, подгответе ги табелите 10A и 10B ERP во евра со примена на унифицираниот курс од поглавјето за макро проекции. Исто така, ако сакате може да ја додадете претпоставката за девизниот курс експлицитно во општата фуснота до табелите за трошоци и финансирање.

- Следејќи ги принципите на добро финансиско планирање, користењето на „да се одреди накнадно“ изворот на финансирање, треба да биде многу ограничено. Упатството за трошоци веќе појаснува дека се вклучени само проектни заеми, но не и општите финансиски заеми.
- За да се промовираат принципите на добро планирање на политиките, мерките за СР не треба да се дефинираат премногу широко, бидејќи тоа спречува прецизно пресметување на трошокот.

2. Третман на не-јавни трошоци и придобивки

- Регулаторните мерки наменети за намалување на административниот товар обично бараат мали директни трошоци, но тие можат значително да ги намалат трошоците за деловните активности, а исто така и за јавната администрација. Како се води сметка за овие заштеди во Упатството за трошоци?
- Од друга страна, некои регулаторни мерки коишто биле наменети да влијаат на однесувањето на економските агенти се бараат мали директни трошоци од националниот буџет, но тие можат да наметнат значителни трошоци за приватните агенти. На пример, повластените тарифи за обновливи извори на енергија ја менуваат структурата и нивото на трошоците за енергија за потрошувачите кои не се надоместуваат од буџетот. Слично на тоа, либерализацијата на цените на енергијата може да има важни ефекти на прераспределба (од потрошувачи до производители на енергија). Во такви случаи, дали принципот на вклучување само на директни трошоци за јавни финансии во табелите за трошоци не ја потценува значително вистинската цена на таквата мерка?

Во Упатството за трошоци, како и при ПЕР, фокусот е на буџетските ставки. Но, бидејќи трошоците или придобивките за приватниот сектор (бизниси, домаќинства) може да бидат во фокусот на СР, ги охрабруваме земјите да ги опишат овие не-јавни трошоци / придобивки во описот на мерката. Тие исто така треба да бидат вклучени во фусотата на табелите.

3. Надворешно финансирање - условеност, несовпаѓање на времето, процедурални одложувања

• „ПРИВАТНО ФИНАНСИРАЊЕ“

Дали табелите 10а и 10б треба да вклучуваат само трошоци за јавните финансии и финансирањето што доаѓа од јавни финансиски извори или, исто така, не-јавно финансирање, како што се приватни извори меѓу јавно-приватни партнерства (ЈПП)? На пример, мерка за зголемување на инвестициите во капацитет за производство на енергија може да се заснова на моделот ЈПП, а најголемиот дел од финансирањето да доаѓа од приватни извори. Прашањето е дали компонентата за приватно финансирање треба да биде вклучена во табелите или не?

И покрај фактот дека ПЕР се занимава со ставки од јавни финансии, финансиската гледна точка на СР каде надворешно финансирање доаѓа од ЈПП нема да се додаде освен ако надворешното финансирање не е споменато во колоната „Други грантови“ од Табела 10б. „Компонентата за приватно финансирање“ треба да биде опишана во наративниот опис на мерката за СР и во фусотата за табелата 10б.

- **ИНВЕСТИЦИИ ИЛИ СУБВЕНЦИИ?**

Кога владата обезбедува финансиска поддршка на приватни инвеститори (на пр. во капацитет за производство), трошоците се внесуваат во табелите 10a и 10b на ПЕР како субвенција, бидејќи ова е субвенција во однос на буџетското сметководство; додека кога самата влада гради инфраструктура, истиот трошок се внесува во табелите 10a и 10b на ПЕР како капитален трошок.

- **НЕСИГУРНОСТ/ УСЛОВНОСТ НА СРЕДСТВАТА**

Имаме договорен финансиски коверт за поддршка на секторот-буџет (СБС), но плаќањето на траншите зависи од исполнување на договорените индикатори, па затоа не е сигурно дека средствата ќе бидат исплатени во предвиденото време или во планирани износи. Дали треба да го вклучиме ова финансирање во „да се утврди накнадно“?

Доколку СБС е договорен во владин документ, владата треба да се потруди да ги спроведува политиките и да исполнува услови за добивање на овие средства - дури и во случаи кога таквите средства зависат од исполнување на одредени критериуми / исполнување на одредена целна вредност на индикатор (и). Затоа, владата треба исто така да планира средствата да бидат целосно исплатени, наместо да планира однапред дека нема да ги исполни целите.

Таквите средства не треба да се третираат како „да се одреди накнадно“, туку треба да бидат претставени како ИПА фондови или фондови на ЕУ или кој и да е нивниот првичен извор на финансирање. Несигурноста во врска со планираното финансирање на СБС може да се спомене во описот на мерката СР и во делот за ризиците од спроведувањето.

- **ВРЕМЕНСКО НЕСОВПАЌАЊЕ**

Во проекти финансирани од ЕУ со национално кофинансирање, владата прво треба да ги покрие трошоците за проектот, а потоа да побара надомест од средствата на ЕУ. Постои несовпаѓање во смисла дека трошоците се јавуваат пред да станат достапни изворите на финансирање и да се обезбеди „премносно“ финансирање од буџетот. Како го земаме предвид ова во табелите за трошоци и финансирање на ПЕР?

- Понекогаш надворешното финансирање е веќе договорено и посветено, но може да има одложувања во исплатата. На пример, проект за техничка помош може да се испланира во програмските документи на ИПА, но процедуралните прашања од страната на ЕУ може да доведат до одложено спроведување и на тој начин да се исплатат средства. Или, владата можеби веќе има потпишано договор за заем, но сè уште чека потврда од парламентот, што може да биде одложена или дури и одбиена. Како го пресметуваме овој вид несигурност во ПЕР?

Од перспектива на ПЕР, ова се фондови на ЕУ. Она со што всушност се занимаваме овде е ризик за ликвидност, кој треба да се реши на ниво на буџетирање, а не во ПЕР. Повторно, ова се фондови на ЕУ - без оглед на фактот кога тие навистина се добиени од аспект на ликвидноста.

4. Меѓувладини трансфери

- Кога централната влада обезбедува грант на локалните (субнационални) влади наменети за спроведување на специфична мерка за СР, дали овој извор на финансирање е од **централната власт** или од **локалната самоуправа**?

Изворот на финансирање во овој случај е централната власт, бидејќи во документацијата на владата ќе има само расход, додека за локалната самоуправа ќе има обележани приходи и расходи, нето неутрална трансакција. Од гледна точка од горе надолу и од големата слика, ова е трошок на централната влада.

- Кога централната власт ќе обезбеди специфичен грант за локалната (субнационална) влада, наменет за инвестиции во училиштата, дали е овој **трансфер** од централна во локална самоуправа или **капитални трошоци** (која е целта за која ќе бидат потрошени парите)?
Економската цел е важна; ова е пример за капитална потрошувачка и не трансфер.

- **Заклучок**

Не постои единствено, општо правило за тоа како да се објасни и да се пресмета трошок за мерка за СР. Советите и триковите презентирани во овој документ беа подготвени да помогнат во давањето на одговор на некои од најчесто поставуваните прашања и заедничките предизвици идентификувани за време на подготовката на ПЕР во текот на 2019 година. Друг итен предизвик е „основната година“, особено за „превртените“ мерки кои се и најмногу. На пример, што е основна година ако мерката се состои од неколку активности што не биле воведени во истата година?

Пред да успееме да одговориме на овие прашања, се појавуваат и нови. Со голема сигурност може да се каже дека ПЕР 2020 ќе се фокусираат повеќе на економското закрепнување по ефектите од КОВИД-19 и добра идеја е да ги обележите овие мерки за СР за да можете да ги разликувате од „редовните“ СР (кои првенствено се насочени кон одредување на економски раст, конкурентност и социјална еднаквост) за да можат да се пресмета нивниот кумулативен ефект.

Сепак, за да ги направите вашите напори малку полесни, ве советуваме да го користите [овој образец](#) кога ги подготвувате вашите добро објаснети мерки за СР.

Со среќа!