

Onlajn obuka „Integracija strukturnih reformi u budžet“

Lekcija 2

Materijal za čitanje

SAVETI ZA KORIŠĆENJE UPUTSTVA ZA UTVRĐIVANJE TROŠKOVA STRUKTURNIH REFORMI

– Pojašljenje najčešće postavljanih pitanja –

Uvod

Programi ekonomskih reformi (ERP-ovi) se dostavljaju Evropskoj komisiji u januaru svake godine u skladu sa instrukcijama iz godišnjih *Smernica za Programe ekonomskih reformi zemalja Zapadnog Balkana i Turske* (poslednji skup ovih smernica donet je u junu 2019). Makroekonomski i fiskalni okvir i strukturne reforme dva su osnovna poglavlja dokumenta ERP. Mere strukturnih reformi (SR) predstavljene u ERP-u moraju da sadrže detaljne informacije o procenjenim troškovima sprovođenja tih mera i izvorima finansiranja. Centar za izuzetnost u finansijama (CEF) i članovi Ekspertske savetodavne grupe pripremili su [Metodološko uputstvo za utvrđivanje troškova sprovođenja strukturnih reformi](#) (u daljem tekstu „Uputstvo za utvrđivanje troškova“, iz marta 2019) koje predstavlja referentne smernice za utvrđivanje troškova sprovođenja SR.

U toku radionica održanih tokom 2019. godine na nivou čitavog regiona i za svaku od 7 zemalja Zapadnog Balkana i Tursku pojedinačno prepoznata je potreba za daljim razvojem Uputstva za utvrđivanje troškova i resursa za učenje povezanih sa njim. To je naročito značajno za pitanja koja službenici zaduženi za izradu ERP-ova u svojim državama neprekidno ističu kao problematična, odnosno koja su u sadašnjoj verziji Smernica ocenjena kao nedovoljno jasna. Ovaj spisak saveta i sugestija predstavlja intuitivan vodič i pruža jedinstvene odgovore na najčešće postavljana pitanja i izazove koji se javljaju u primeni Uputstva za utvrđivanje troškova. Saveti su podeljeni na četiri dela, i to (1) opšta i tehnička pojašnjenja, (2) tretman troškova i koristi van javnog sektora, (3) specifičnosti eksternog finansiranja i (4) transfere unutar državnog sektora. U Zaključku se predstavlja šablon za izradu opisa strukturnih reformi.

1. Opšta i tehnička pojašnjenja

- **JASNOĆA:**

Na samom početku, molimo vas da imate u vidu da čitaoci ERP-a nisu nužno potpuno upoznati sa strukturnim merama koje opisujete, ciljevima politika koje želite da ostvarite i detaljnim pojedinostima sistema koji nameravate da promenite. Zato bi trebalo da SR opišete na jednostavan način, ali uz dovoljno detalja da bi ih učinili razumljivim. Kada niste sigurni kako nešto da objasnite, učinite to opisno i navedite dodatne informacije u fusnotama.

Ako sprovođenje SR ne podrazumeva nikakve dodatne troškove, u opisu mere bi trebalo objasniti zašto je tako. U tom slučaju, ne zaboravite da u tabele 10a i 10b unesete nulti iznos troškova.

- **GOTOVINSKA ILI OBRAČUNSKA OSNOVA?**

Gotovinsko i obračunsko računovodstvo razlikuju se prema trenutku računovodstvenog priznavanja troškova. Kod gotovinskog računovodstva, prihodi se priznaju kada se novac primi, a rashodi kada se plati. Po obračunskoj metodi, prihodi se priznaju kada se ostvare, a rashodi kada se fakturišu ali ne i plate.

*Primer 1 (rashodna strana): Zaposlena u javnom sektoru primljena je u radni odnos 1. januara. Prvu platu od 100 jedinica primiće u februaru, što znači da će u gotovini primiti 11 plata, a to, opet, podrazumeva **gotovinske rashode za zarade od 1.100** jedinica u toku te godine. Prema obračunskom načelu, pošto se u februaru isplaćuje plata za januar, njene plate predstavljaće **rashode za zarade za 12 meseci**, odnosno po obračunskom načelu troškovi njenog rada za tu godinu biće 1.200 jedinica.*

Primer 2 (prihodna strana): Kada se raspiše tender za korišćenje frekvencijskog spektra za mobilnu telefoniju na deset godina, a cena na tenderu je 3.500 evra, državni budžet sve te prihode ostvaruje u toku jedne godine. Međutim, pošto ova cena predstavlja „naknadu“ za desetogodišnji period, po obračunskoj metodi 1/10 ovih prihoda računovodstveno se priznaje u ovoj i svakoj od narednih devet godina.

Iako se osnovni podaci o javnim finansijama na nivou EU (bilans opšte države i javni dug) prikazuju i porede po obračunskoj metodi (u skladu sa metodologijom Evropskog sistema računa, odnosno ESA), pošto obračunsko računovodstvo nije u potpunosti usvojeno u državama korisnicama ovog projekta, **troškove bi trebalo računovodstveno priznavati na gotovinskoj osnovi.**

- **BRUTO ILI NETO ZARADE, CENE SA ILI BEZ PDV-A?**

Iako se doprinosi za socijalno i zdravstveno osiguranje i prihodi po osnovu poreza na dohodak građana i poreza na dodatu vrednost (PDV) slivaju u sistem javnih finansija, pri utvrđivanju troškova sprovođenja SR trebalo bi prikazati cene sa PDV-om. Utvrđivanje troškova SR predstavlja osnovu za izradu budžeta za ove mere, pa samim tim u ovaj proračun treba da budu uključeni svi troškovi (uključujući režijske troškove, održavanje i sve dodatne troškove).

- **STANDARDIZOVAN CENOVNIK?**

Standardizovan cenovnik je neizbežan preduslov za kvalitetno utvrđivanje troškova, i to naročito kako bi se obezbedila usklađenost između različitih resornih ministarstava odnosno sektora. Elementi tog cenovnika mogli bi da budu godišnja plata prosečnog državnog službenika (sa pripadajućim režijskim troškovima), prosečna cena jednog kilometra lokalnog puta / autoputa / železničke pruge; prosečna cena određene informatičke / medicinske opreme; troškovi organizacije promotivnog skupa za 50 učesnika, i slično.

- **DIREKTNI I INDIREKTNI TROŠKOVI – GDE POVUĆI CRTU?**

Primera radi, da li se naknada za slučaj nezaposlenosti i socijalna pomoć isplaćeni građanima koji izgube posao tokom restrukturiranja državnog preduzeća smatraju direktnim ili indirektnim troškovima?

Odluku o tome koji se troškovi smatraju direktnim a koji indirektnim donose oni koji pripremaju meru SR. Treba slediti načelo prema kome se u tabele iz ERP-a unose samo direktni troškovi. Nemoguće je definisati opšte pravilo za podelu troškova na direktne i indirektno; kod mnogih mera to će biti jednostavno, ali, u pojedinim slučajevima, kao što je ovaj iz primera u gornjem tekstu, nema opšteg i jednoobraznog pravila. Morate da se rukovodite sopstvenim rasuđivanjem i donesete odluku, ali svakako je bitno transparentno navesti šta se sve računa u direktne troškove i koji drugi (indirektni) troškovi mogu nastati. Ovo obrazloženje bi trebalo napomenuti u narativnom opisu SR ili u vidu fusnote uz tabelu. Imajte na umu da je ovo vaša SR – tako da vi držite ključ!

- **USKLAĐENOST UTVRĐENIH TROŠKOVA „STARIH“ MERA**

Troškovi pojedinih mera su možda već jednom utvrđeni, i to u okviru sektorske strategije, predloga budžeta resornog ministarstva ili predloga za usvajanje novog zakona. Međutim, tako utvrđeni troškovi mogu biti nerealni, zastareli ili zasnovani na različitim metodologijama. Kako da obezbedimo usklađenost utvrđenih troškova istih ili sličnih mera iz ERP-a i drugih nacionalnih strateških dokumenata?

Troškovi SR iz ERP-a bi trebalo da budu utvrđeni u što realnijim iznosima u toku pripreme ERP-a. Kada se mere SR preuzimaju iz postojećih strategija, troškovi utvrđeni za te strategije se u načelu mogu iskoristiti i za izražavanje troškova konkretnih mera SR u ERP-u, ali pre toga bi trebalo proveriti da li se procenjeni troškovi i planovi finansiranja iz strategije i dalje mogu smatrati realnim (primera radi, ako je od usvajanja strategije prošlo duže vremena ili ako je strategija bila isuviše ambiciozna). Može da se desi i da su u međuvremenu razjašnjene pojedine nedoumice u pogledu potencijalnog finansiranja ili tačnih iznosa troškova.

Pored toga, može da se desi i da su za jednu strategiju troškovi utvrđeni u realnim iznosima ali u skladu sa različitim metodologijama (primera radi, ako postoje razlike u tome koje se vrste troškova smatraju direktnim troškovima). Budući da to može značajno da utiče na ukupne troškove mere SR, bitno je postarati se da je celokupan metodološki pristup za utvrđivanje troškova SR primenjen tokom izrade konkretne strategije usaglašen sa načelima iz ovog Uputstva za utvrđivanje troškova.

Ukratko, uvek bi trebalo proveriti da li su „stari“ utvrđeni troškovi realni i da li su se pojavile nove informacije. Ako se u toku takve provere utvrdi da je potrebno izmeniti postojeće procene troškova, treba ih ažurirati u što je realnijim iznosima i uneti u ERP, čak i kada se time odstupa od postojećih dokumenata sa istim ili sličnim merama.

- **JOŠ NEKOLIKO KORISNIH SAVETA:**

- Nemojte zaboraviti da koristite evro a ne domaću valutu! Kada se troškovi i izvori finansiranja planiraju u domaćoj valuti, popunite tabele 10a i 10b iz ERP-a u evrima koristeći jedinstveni kurs iz poglavlja o makroekonomskom projekcijama. Možda ćete želeti da taj implicitni kurs izričito navedete i u fusnotama uz tabele o utvrđivanju troškova i finansiranju.
- U skladu sa načelima dobrog finansijskog planiranja, izvor finansiranja „tek treba da se utvrdi“ treba koristiti krajnje ograničeno. U Uputstvu za utvrđivanje troškova već se navodi da treba navesti samo projektne zajmove, a ne i finansijske zajmove opšte namene.
- Radi poštovanja načela kvalitetnog planiranja javnih politika, mere SR ne bi trebalo definisati isuviše široko jer se time onemogućava precizno utvrđivanje troškova.

2. [Tretman troškova i koristi izvan javnog sektora](#)

- Regulatorne mere čiji je cilj smanjenje administrativnog opterećenja obično zahtevaju manje direktne troškove, ali se njihovom primenom mogu značajno

smanjiti troškovi privrede i javne uprave. Kako se te uštede odražavaju u Uputstvu za utvrđivanje troškova?

- Sa druge strane, pojedine regulatorne mere čija je svrha uticanje na postupanje privrednih subjekata zahtevaju manja direktna izdvajanja iz državnog budžeta ali mogu predstavljati značajno finansijsko opterećenje za privatni sektor. Primera radi, „fid-in“ tarifama za obnovljive izvore energije menjaju se struktura i iznosi cena energije za potrošače koje se ne nadoknađuju iz budžeta. slično tome, liberalizacija cena energije može imati značajne redistributivne efekte (od potrošača prema proizvođačima energije). U takvim slučajevima, zar prikazivanje samo direktnih troškova javnih finansija u tabelama za utvrđivanje troškova ne bi dovelo do potcenjivanja stvarnih troškova tih mera?
- I Uputstvo za utvrđivanje troškova i ERP usredsređuju se na budžetske stavke. Međutim, pošto određena mera može da izazove troškove ili donese korist privatnom sektoru (domaćinstvima ili privrednim subjektima), preporučujemo državama da u opis svake strukturne mere unesu i takve troškove odnosno koristi izvan privatnog sektora. Njih bi trebalo navesti i u fusnoti uz tabele.

3. Eksterno finansiranje – uslovi, vremenska neusklađenost, proceduralna kašnjenja

• „PRIVATNO FINANSIRANJE“

Da li bi u tabele 10a i 10b trebalo uneti samo troškove po javne finansije i sredstva iz javnih finansijskih izvora, ili i finansiranje izvan javnog sektora, poput privatnih izvora sredstava iz javno-privatnih partnerstava (JPP)? Primera radi, mera sa ciljem povećanja investicija u razvoj kapaciteta za proizvodnju energije može se zasnivati na modelu JPP, pri čemu veći deo sredstava može doći iz privatnih izvora. Postavlja se pitanje da li bi komponentu privatnog finansiranja trebalo uneti u tabele ili ne.

Iako se ERP bavi stavkama koje se finansiraju iz javnih izvora, prikazani iznos sredstava opredeljenih za SR kod koje se eksterno finansiranje obezbeđuje kroz JPP neće odgovarati stvarnom stanju osim ako se eksterno finansiranje ne navede u koloni „druga bespovratna sredstva“ u tabeli 10b. „Komponenta privatnog finansiranja“ strukturne reforme treba da bude predstavljena u narativnom opisu mere SR i u fusnoti uz tabelu 10b.

• INVESTICIJE ILI SUBVENCije?

Kada država pruža finansijsku podršku privatnim investitorima (primera radi za razvoj kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora), ti troškovi se unose u tabele 10a i 10b ERP-a kao subvencije, pošto sa tačke gledišta budžetskog računovodstva i jeste reč o subvencijama; sa druge strane, kada

država sama gradi infrastrukturu, isti troškovi se unose u tabele 10a i 10b kao kapitalni rashodi.

- **NEIZVESNA I USLOVNA SREDSTVA**

Pretpostavimo da postoji dogovoreni finansijski okvir za sektorsku budžetsku podršku, ali isplata tranši te pomoći zavisi od ispunjenosti dogovorenih pokazatelja, tako da nije izvesno da će sredstva biti isplaćena u planirano vreme ili u planiranim iznosima. Da li to finansiranje treba uneti u kategoriju „tek treba da se utvrdi“?

Ako je sektorska budžetska podrška uneta u dokument vlade, vlada bi trebalo da uloži maksimalne napore da sprovede dogovorene mere i ispuni uslove za isplatu tih sredstava, čak i u slučajevima u kojima podrška zavisi od ispunjenosti određenih uslova odnosno ostvarenja ciljanih vrednosti pokazatelja. Vlada bi, stoga, trebalo da planira i isplatu tih sredstava u punom obimu, a ne da unapred pretpostavlja da neće ispuniti uslove.

Takva sredstva ne bi trebalo svrstavati u kategoriju „tek treba da se utvrdi“, već bi ih trebalo prikazati kao sredstva IPA ili EU, odnosno navesti koji god je već prvobitni izvor finansiranja u pitanju. Neizvesnosti vezane za planiranu sektorsku budžetsku podršku trebalo bi navesti u opisu strukturne reforme i u delu koji se odnosi na rizike pri sprovođenju reforme.

- **VREMENSKA NEUSKLAĐENOST**

Kod projekata koje finansira EU a sufinansiraju pojedinačne države, vlada prvo treba da pokrije troškove projekta a zatim da traži njihovu nadoknadu od EU. Ovde se javlja neusklađenost jer troškovi nastaju pre nego što izvori finansiranja postanu dostupni, dok se iz budžeta obezbeđuju sredstva za „premošćavanje“. Kako to prikazati u tabelama ERP-a o troškovima i finansiranju?

- Dešava se da je eksterno finansiranje već dogovoreno i opredeljeno, ali se javljaju kašnjenja pri isplati. Primera radi, u programskim dokumentima IPA može biti planiran projekat tehničke podrške, ali proceduralna pitanja na strani EU mogu dovesti do kašnjenja u njegovom sprovođenju, te samim tim i u isplati sredstava. Takođe, vlada je možda već potpisala ugovor o zajmu ali ga skupština i dalje nije usvojila, a ta ratifikacija će možda kasniti ili do nje neće ni doći. Kako tu neizvesnost prikazati u ERP-u?

Iz perspektive ERP-a, reč je o sredstvima EU. Ovde se zapravo suočavamo sa rizikom likvidnosti, koji treba rešavati na nivou izrade budžeta a ne u ERP-u. Opet, ovo su sredstva EU, bez obzira na to kada su zaista isplaćena sa stanovišta likvidnosti.

4. Transferi unutar državnog sektora

- Kada centralna vlast jedinici lokalne samouprave (ili teritorijalne autonomije) prenese namenska sredstva za sprovođenje konkretne SR, da li je izvor finansiranja **centralna** ili **lokalna vlast**?

Izvor finansiranja je u ovom slučaju centralna vlast, jer će u državnim knjigama postojati samo rashod, dok će na lokalnom nivou postojati i namenski prihod i rashod, pa će transakcija imati neto neutralan efekat. Iz perspektive „odozgo nadole“, uopšteno govoreći, reč je o trošku centralne vlasti.

- Kada centralna vlast jedinici lokalne samouprave (ili teritorijalne autonomije) prenese namenski transfer za ulaganje u škole, da li je reč o **transferu** sa centralnog na lokalni nivo ili o **kapitalnom rashodu** (pošto su za to namenjena sredstva)?

Računa se ekonomska namena sredstava, tako da je ovo primer kapitalnog rashoda a ne transfera.

Zaključak

Ne postoji jedinstveno, opšte pravilo o tome kako prikazati troškove sprovođenja strukturnih reformi. Saveti i sugestije iz ovog dokumenta predstavljaju odgovore na neka od najčešće postavljanih pitanja i čestih izazova utvrđenih tokom pripreme ERP-ova u toku 2019. godine. Još jedno aktuelno pitanje jeste „bazna godina“, i to naročito za „prenete“ mere koje su u većini. Primera radi, koja se godina uzima kao bazna ako se mera sastoji od više aktivnosti koje nisu sve uvedene iste godine?

No, čak i dok nastojimo da odgovorimo na ova pitanja javljaju se nova. Može se reći sa velikom sigurnošću da će se ERP-ovi za 2020. u većoj meri usredsređivati na ekonomski oporavak nakon efekata krize izazvane kovidom-19; dobra ideja je posebno označiti ili podvući ove strukturne reforme kako bi mogle da se razlikuju od „redovnih“ strukturnih reformi (prvenstveno usmerene na podsticanje privrednog rasta, konkurentnosti i socijalne inkluzije) da bi mogli da se izračunaju njihovi ukupni efekti.

Međutim, da bismo vam donekle olakšali rad, savetujemo vam da koristite [ovaj obrazac](#) za izradu kvalitetno definisanih mera strukturnih reformi.

Srećno!