Center
of Excellence
in Finance

www.cef-see.org

Предвидување на трошоците за структурни реформи во ПЕР:
Методологија и предизвици

- Република Северна Македонија-

Силвана Мојсовска

Финансирано од ЕУ

Предвидување на трошоци за структурни реформи

Содржина:

1) Главни предизвици во предвидување на трошоците за структурните реформи

2) Методологија за предвидување на трошоците за структурните реформи

3) Новини во ПЕР Водичот за предвидување на трошоците за структурните реформи

4) Примери за за предвидување на трошоците за структурните реформи: ПЕР Северна Македонија

Главни предизвици во предвидување на трошоците за структурните реформи

1) **Обезбедување на соодветна врска помеѓу буџетирањето/предвидувањето на трошоците за структурните реформи и резултатите**

   - Резултатите од претходно преземените поврзани мерки да се искористат при идното стратешко и програмско планирање

2) **Оптимализација помеѓу методологијата за составување на буџетот и капацитетот на јавните институции**

   - Примената на методологијата за буџетирање/предвидување на трошоците подеднакво при сите процеси на планирање во смисла на структура на буџетот, итн. наидува на тешкотии
   - Буџетските методологии од различни извори може значително да се разликуваат
   - Во определени области потребно е многу специфично знаење за реално буџетирање

Главни предизвици во предвидување на трошоците за структурните реформи

3) **Потреба од заеднички пристап во планирањето и имплементацијата на поврзаните документи**

- **Бројни стратешки и програмски документи се преклопуваат во однос на обработуваните прашања, наметнувајќи потреба (и исто така, потешкотија) во нивната координација во смисла на планирање, буџетирање и имплементација**

- **Некоординираната имплементација на поврзани мерки често дава незадоволителни резултати во смисла на исполнување на целите, како и во однос на користењето на капацитетот и ресурсите**

4) **Комбинирање на расположливите извори на финансирање на структурните реформи**

- **Капацитетот за специфично „кроење“ на расположливите финансиски рамки (како што е ИПА) согласно централниот буџет бара многу специфично знаење и координација**

Методологија за предвидување на трошоците за структурните реформи

1) ПЕР Водич 2018

- Среднорочна буџетска рамка
  - Тригодишна фискална перспектива на ПЕР мерките
  - Трошковна страна на мерките
  - Повремените мерки треба да бидат јасно издвоени од постојаните
- Јавните инвестиции во инфраструктурата може да бидат вклучени како ПЕР мерки како придонесуваат за реформирање на пазарот
- Мерката не треба да се состои од целосна реформска стратегија со 20+ активности, туку треба да биде поограничена во обем
- Клучните индикатори за изведба (Key Performance Indicators) за секоја реформска мерка треба да опфатат индикатори за процесот, резултатите и влијанието

Методологија за предвидување на трошоците за структурните реформи

Табела 10а:

- **Проценети трошоци на активностите и на изворите за финансирање**
  - **Годишни “дополнителни трошоци” за имплементација на мерката**
- **Предвидувањето на трошоците се прави за тригодишен период**
- **Ако мерката е составена од неколку активности, посебна табела за секоја од нив треба да се изготви како инпут за сумарната табела. Само сумарната табела е вклучена во ПЕР**

Методологија за предвидување на трошоците за структурните реформи

Табела 10 а					
Година	Плати	Стоки и услуги	Субвенции и трансфери	Капитални трошоци	Вкупно
X					
X+1					
X+2					

Категории на трошоци:

- **Плати: само трошоците за вработување на други лица (покрај постојните) за имплементација на мерката**
- **Стоки и услуги: (1) Обуки; (2) Експертиза; (3) Канцелариска опрема; (4) Режиски трошоци (кирија, електрична енергија, патувања)**
- **Субвенции и трансфери: различни типпови на субвенции и трансфери**
- **Капитални трошоци**

Методологија за предвидување на трошоците за структурните реформи

Табела 10 б:

- **Преглед на изворите на финансирање вклучени во Табелата 10а**
- **За годината X, финансиските средства се веќе на располагање во рамките на буџетот усвоен за таа година**
- **Категории на финансиски извори:**
  - **Централен буџет: национални јавни приходи и финансиски заеми**
  - **Локални буџети: Буџети на ЕЛС**
  - **Други национални јавни финансиски извори: здравствен и пензиски фонд, итн.**
  - **ИПА Фондови**
  - **Проектни заеми: ИПА фондовите и финансиските заеми не спаѓаат тука**

Методологија за предвидување на трошоците за структурните реформи

Табела 10б:

Табела 10б								
Година	Централен буџет	Локални буџети	Други национални извори на јавни финансии	ИПА фондови	Други грантови	Проектни заеми	Да се утврди	ВКУПНО
X								
X+1								
X+2								

Новини во ПЕР Водичот 2019 за предвидување на трошоците

ПЕР Водич 2018	Новини во ПЕР водичот 2019 за предвидување на трошоци
1. Тригодишна финансиска перспектива на ПЕР мерките	Финансиската перспектива останува иста Предвидувањето на трошоци се сфаќа како конечна фаза во процесот на дефинирање на структурните реформски мерки Систематскиот пристап кон предвидувањето на трошоци ќе води кон пореален среднорочен буџетски план. Развиен пристап за реално планирање на расположливите финансии
2. Трошковна страна на мерките	Нагласен фокус само на трошковната страна на реформите. Приходите се забележуваат во фуснота под Табелите 10а и 10б
3. Дополнителни трошоци на мерките за структурни реформи	Дополнително објаснета Базната година е годината пред почетокот на реформата
4. Директни, првостепени фискални ефекти за структурните реформски мерки	Дополнително објаснета
5. Систематска класификација на трошоците во рамките на структурните мерки	Развиен “Нов” пристап за предвидување на трошоците заснован на стандардизирани референтни цени
6. Ако мерката се состои од повеќе активности, треба да се изготви посебна табела за секоја од нив као инпут за сумарната табела	Развиен пристап „одоздола-нагоре“ за предвидување на трошоците - Активностите да се наведат колку што е можно појасно и попрецизно - Да се проценат инпутите потребни за добивање на очекуваните резултати - Да се проценат трошоците на потребните инпути за секоја активност
7. Само фондовите што навистина се обезбедени треба да се наведат во Табела 10 b	Развиен пристап на реално планирање на расположивите средства

Примери: Предвидување на трошоците за структурните реформи - ПЕР Северна Македонија

ПЕР 2019-2021: Подобрување на системите за наводнување (Мерка 5)

КАРАКТЕРИСТИКИ НА МЕРКАТА

- Комплексна мерка, продолжува од претходната година, вклучува инвестиции во инфраструктура и комбинира различни извори на финансирање
- Произлегува од "Инвестицискиот план за водостопанска инфраструктура 2015-2025"

МЕТОДОЛОШКА ОСНОВА

- Пристап кон комплексните мерки
- Дополнителните трошоци се трошоци споредени со годината пред реформата

Примери: Предвидување на трошоците за структурните реформи - ПЕР Северна Македонија

ПЕР 2019-2021: Подобрување на системите за наводнување (Мерка 5)

Активности:

- Конструкција на браната Конско
- Конструкција на браната Речани
- Конструкција на системот за наводнување Равен - Речица
- Конструкција на браната на реката Склупчанска
- Втора и трета фаза на ХС Злетовица
- Втора фаза на системот на наводнување на јужен Вардар
- ИПА мали системи за наводнување

Категории на активности:

- Изработка на техничка документација
- Процедури за добивање на дозволи
- Тендерски процедури
- Конструкција на брани/системи за наводнување

ПЕР 2019-2021: Подобрување на системите за наводнување (Мерка 5)

Проценети трошоци за мерките (во милиони евра)

Активност/Година	2019	2020	2021
Конструкција на браната Конско	5.9	19.0	5.5
Конструкција на браната Речани	3.4	8.8	7.2
Конструкција на системот за наводнување Равен - Речица	3.2	7.2	3.9
Конструкција на браната на реката Склупчанска	-	3.0	6.0
Втора и трета фаза на ХС Злетовица	3.4	0.1	0.1
Втора фаза на системот на наводнување на јужен Вардар	1.9	1.2	0.6
ИПА мали системи за наводнување	3.5	1.5	-
Вкупно	**21.3**	**40.8**	**23.3**

Табела за утврдување на трошоци 10а (во евра)

Година	Плати	Стоки и услуги	Субвенции и трансфери	Капитални расходи	ВКУПНО
X (2019)	0	3.801.870	0	25.682.410	29.484.280
X+1 (2020)	0	1.500.000	0	45.291.124	46.791.124
X+2 (2021)	0	0	0	30.832.638	30.832.638
ВКУПНО	0	5.301.870		101.806.172	107.108.042

Не се вкалкулирани трошоци за плати. Кога се работи за инфраструктурни проекти за чие спроведување не се предвидува ангажирање на други лица отколку постојните во администрацијата, тогаш може да нема трошоци за плати. Изведувањето на инфраструктурните проекти подразбира ангажирање на кадар и плати за истиот, меѓутоа класифицирањето на тие проекти често оди под „капитални расходи“ и/или „услуги“, така што може да нема директни трошоци за плати за конкретната мерка.

Табела 10б: Финансирање на структурната реформска мерка (во евра)

Година	Централен буџет	Локални буџети	Други национални извори на јавни финансии	ИПА фондови	Други грантови	Проектни заеми	Да се утврди	ВКУПНО
X	18.061.889			3.500.000	301.870	7.620.521		29.484.280
X+1	39.313.469			1.500.000	0	5.977.655		46.791.124
X+2	23.352.915			0	0	7.479.723		30.832.638
Вкупно	80.728.273			5.000.000	301.870	21.077.899		107.108.042

Финансирањето на мерката вклучува комбинација на различни извори, со најголема застапеност на централниот буџет со скоро 80% (ова се огледува и во доминацијата на „капиталните трошоци“ во трошковната калкулација)

Примери: Предвидување на трошоците за структурните реформи - ПЕР Северна Македонија

ПЕР 2019-2021: Развој на национален портал за е-услуги (Мерка 12)

КАРАКТЕРИСТИКИ НА МЕРКАТА

- Комплексна мерка со различни активности, продолжува од претходната година и комбинира различни извори на финансирање

МЕТОДОЛОШКА ОСНОВА

- Дополнителните трошоци се трошоци споредени со годината пред реформата
- Третман на мерките што траат 3 и повеќе години

Примери: Предвидување на трошоците за структурните реформи - ПЕР Северна Македонија

ПЕР 2019-2021: Развој на национален портал за е-услуги (Мерка 12)

ОПИС НА МЕРКАТА

Мерката предвидува активности за развој на динамичен интернет портал за е-услуги (Национален портал за е-услуги) како единствена контакт точка со државните органи во согласност со принципот на едношалтерски систем и употребата на стандардизирани кориснички интерфејси.

ОЧЕКУВАНИ РЕЗУЛТАТИ

да се зголеми ефикасноста на државните институции и да се обезбедат побрзи и поедноставни услуги, преку создавање на единствена контакт точка и преку електронска размена на податоци помеѓу институциите

- Број на корисници на порталот се предвидува да биде повеќе од 8000 во 2021 година
- Број на е-услуги што ќе се нудат - преку 100 во 2021
- Број на услуги во каталогот - преку 1000 во 2021
- Учество на е-услугите во вкупните јавни услуги да биде на 10% во 2021

Примери: Предвидување на трошоците за структурните реформи - ПЕР Северна Македонија

ПЕР 2019-2021: Развој на национален портал за е-услуги (Мерка 12)

Активности 2019:

- Стартување и промоција на Националниот портал за е-услуги;
- Квантитативна и квалитативна анализа на податоците внесени во каталогот;
- Анализа на парафискални промени на услугите од каталогот, со препораки;
- Продолжување со внесување податоци за услугите од останатите закони во Каталог на услуги и одржување на ажурираните податоци во каталогот;
- Развој и усвојување на подзаконските акти за соодветните регулаторни акти;
- Развој на нови електронски услуги;
- Подобрување на националниот портал со функционалност Single Sign On;
- Надградба на порталот со можност за профили на правни лица и овозможување истите да бидат корисници.

Примери: Предвидување на трошоците за структурните реформи - ПЕР Северна Македонија

ПЕР 2019-2021: Развој на национален портал за е-услуги (Мерка 12)

Активности 2020:

- Анализа на употребата на Националниот портал за е-услуги;
- Обука на вработените во јавниот сектор за спроведување на Законот за електронско управување и електронски услуги;
- Законот за регистар на население и Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги;
- Обука за вработените во јавниот сектор - корисници на порталот;
- Развој на нови електронски услуги;
- Квалитативна анализа на податоците во Каталогот за административна гилотина;
- Имплементација на препораката како резултат на анализата на парафискалните промени;
- Подобрување на Националниот портал со нови функционалности.

Активности 2021:

- Развој на нови услуги за бизнисите и граѓаните.

Табела за утврдување на трошоци 10а (во евра)

Година	Плати	Стоки и услуги	Субвенции и трансфери	Капитални расходи	ВКУПНО
X (2019)	72.000	822.000	0	210.500	1.104.500
X+1 (2020)	48.000	350.000	0	762.000	1.160.000
X+2 (2021)	18.000	350.000	0	1.062.000	1.430.000
ВКУПНО	138.000	1.522.000	0	2.034.500	3.694.500

Оваа мерка содржи различни категории на трошоци. Трошоците за плати се намалуваат со годините зашто биле пресметувани според претходното поимање за "дополнителни" трошоци. Според новата методологија, трошоците за плати треба да бидат:
X + 1 (2020) = 120.000
X + 2 (2021) = 138.000
Вкупно: 330.000

Надолен тренд постои кај стоките и услугите - највисоки трошоци има на почетокот на периодот за изготвување на каталог на услуги (преку ангажирање на експерти за негова изработка)

Капиталните трошоци растат со текот на годините, зашто воспоставувањето на порталот прво е поврзано со подготвителни активности (изготвување на е-каталог на услуги), додека опремата се купува подоцна.

Табела 10б: Финансирање на структурната реформска мерка (во евра)

Година	Централен буџет	Локални буџети	Други национални извори на јавни финансии	ИПА фондови	Други грантови	Проектни заеми	Да се утврди	ВКУПНО
X	404.500	0	0	600.000	100.000	0	0	1.104.500
X+1	210.000	0	0	950.000	0	0	0	1.160.000
X+2	180.000	0	0	1.250.000	0	0	0	1.430.000
Вкупно	794.500	0	0	2.800.000	100.000	0	0	3.694.500

Финансирањето на мерката вклучува комбинација на различни извори, со најголема застапеност на ИПА-та и на централниот буџет

Заклучоци: Што е важно за предвидување на трошоците за конкретни мерки?

- Потребно е да се дефинира јасна временска рамка за реално среднорочно предвидување на трошоците

  - Секогаш е потребно да се наведе за кој период се однесува целта на мерката
  - Целта и очекуваните резултати мора временски да кореспондираат

- Мора да се воспостави логична врска помеѓу карактеристиките на мерката и трошоците

  - Трошоците секогаш треба да ја одразуваат динамиката на развој/имплементација на мерките
  - Висинина на трошоците по категории мора да соодветствува

- Треба да се избере соодветна методлогија за предвидување на трошоците :

  - Методологија „Одоздола - нагоре“ за предвидување на комплексни мерки

- Комбинацијата на финансиски извори треба да биде направена во функција на рационално и ефективно трошење на јавните финансии