

УПАТСТВО ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ И БУЏЕТИРАЊЕ НА РЕФОРМИТЕ ОД РЕФОРМСКАТА АГЕНДА

CONTENTS

1	ВОВЕД	3
2	КЛУЧНИ МЕТОДОЛОШКИ ОСНОВИ	4
2.1.	Сметководство на плаќањата од ИРР наменети за спроведување на реформите	4
2.2.	Утврдување на трошоците на реформите и нивното целосно економско и фискално влијание	4
2.3.	Интегрирање на утврдувањето на трошоците и буџетирањето на реформите од РА во ПЕР	5
2.4.	Кога и кој треба да изврши утврдување на трошоците на реформите?	5
3	ПРОЦЕНУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ НА РЕФОРМИТЕ	6
3.1.	Што треба да биде утврдено како трошок?	6
3.2.	Методологија за утврдување на трошоци	7
	Утврдување на трошоците според чекори и активности на Реформската агенда	8
	Период опфатен со утврдувањето на трошоците	9
	Методи на проценување на трошоци	9
	Користење на стандардизирани трошоци	10
	Класификација на трошоците според економска категорија	11
	Повторливи трошоци	11
	Девизен курс	11
	Конзистентност со претходни утврдувања на трошоци	11
4	БУЏЕТИРАЊЕ НА ТРОШОЦИ	12
4.1.	Методологија за сметководствена евиденција на изворите на финансирање	12
	Национални јавни извори на финансирање	12
	Национални јавни вонбуџетски извори	13
	Кофинансирање од приватниот сектор	13
	Приходи создадени преку реформата	13
	Придонеси од донатори	13
	Финансирање од заеми	14
	Грантови и заеми од ИРР	14
4.2.	Решавање на јазот во финансирањето	14
5.	АЛАТКА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ И БУЏЕТИРАЊЕ	15

ВОВЕД

Корисниците на ЕУ Инструментот за реформи и раст (ИРР) за Западен Балкан ги поднесоа своите Реформски агенди (РА) во 2024 год. Спроведувањето на реформите се планира да се одвива по чекори, на начин договорен меѓу корисникот и Европската комисија (ЕК).

Напредокот по чекори ќе се следи според договорени индикатори за резултатите и извештаи што корисникот ќе ги доставува двапати годишно. Навременото спроведување на договорените реформи ќе биде главен фокус за корисниците во периодот до 2027 година.

Обезбедувањето на доволно финансиски средства претставува неопходен услов за успешно спроведување на реформите. Овој процес се состои од два чекори:



УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ

Утврдување на трошоците за спроведување на реформите во периодот од 2025-2027 год.



БУЏЕТИРАЊЕ

Утврдување на тековно расположливите финансиски средства за спроведување, и доколку истите не се доволни, обезбедување на дополнителни буџетски и вонбуџетски средства.

Во овој контекст, ова Упатство за утврдување на трошоци и буџетирање на реформите од Реформската агенда (Упатство) е изготвено за да им помогне на корисниците при проценување на трошоците за спроведување на реформите и обезбедување на потребните средства. Преку обезбедување на збир на методолошки упатства и преку **Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање засновано на табеларни пресметки**, Упатството има за цел да обезбеди конзистентен пристап во утврдувањето на трошоците и буџетирањето во ресорните министерства и на ниво на корисниците на ИРР.



СТРУКТУРА НА УПАТСТВОТО

Воведот е проследен со поглавје во кое се објаснуваат клучните методолошки основи врз коишто се заснова Упатството, вклучително и третманот на условните плаќања што се добиваат од ИРР, и поврзувањето на утврдувањето на трошоците на реформите од РА со Програмата за економски реформи (ПЕР). Понатаму, следат две поглавја кои обезбедуваат упатство за утврдување на трошоците на реформите и сметководствена обработка на реално достапните финансиски средства, како и начини за решавање на евентуалните јазови во финансирањето. Во последното поглавје се објаснува алатката за утврдување на трошоците и буџетирање на реформите засновано на табеларни пресметки, која е приложена кон документот.



АЛАТКА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ И БУЏЕТИРАЊЕ

Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање е дизајнирана како Excel табела погодна за користење од страна на корисниците. Обезбедена е посебна табеларна пресметка на утврдување на трошоците за секој чекор од реформите. Овие табеларни пресметки се проследени со **Табела на финансирање** о којашто ќе треба да обезбедите информации за достапните финансиски средства за спроведување на реформите. Конечно, постои и **Збирна табела за утврдување на трошоци и буџетирање**, во која автоматски збирно се прикажуваат проценетите трошоци и достапните средства по години и во која се пресметува **јазот во финансирањето**, односно разликата помеѓу проценетиот трошок и реално достапните финансиски средства.

КЛУЧНИ МЕТОДОЛОШКИ ОСНОВИ

Пред да се навлезе во деталите околу проценката на трошоците и планирањето на ресурсите, во ова поглавје се претставени клучните основи врз коишто се заснова Упатството, конкретно:

СМЕТКОВОДСТВО НА ПЛАЌАЊАТА ОД ИРР

Методот за сметководствена обработка на плаќањата од ИРР кои се условени со спроведувањето на реформите.

УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИТЕ НАСПРОТИ ВЛИЈАНИЕТО

Разликата помеѓу утврдувањето на трошоците на реформите и нивното целосно фискално и економско влијание.

ИНТЕГРИРАЊЕ ВО ПЕР

На кој начин утврдувањето на трошоците на РА да биде интегрирано во ПЕР.

ВРЕМЕНСКИ РАСПОРЕД И ОДГОВОРНОСТ

Појаснување кога и кој треба да го изврши утврдувањето на трошоците на РА.

2.1. СМЕТКОВОДСТВО НА ПЛАЌАЊАТА ОД ИРР НАМЕНЕТИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА РЕФОРМИТЕ



Откако ЕК ќе ја одобри РА, корисниците ќе имаат право на пред-финансирање во износ од 7% од вкупната финансиска алокација за корисникот. Понатамошните исплати од ИРР ќе се состојат од плаќања условени од реализирањето на планираните реформски чекори. ЕК ги утврдува финансиските алокации за секој реформски чекор првенствено врз основа на соодветниот приоритет на реформата отколку врз проценетите трошоци за спроведување. Во пракса, ова значи дека износите коишто се добиваат преку ИРР не мора секогаш да бидат доволни за да ги покријат фактичките трошоци за конкретна реформа.

Пред-финансирањето, исто како и условните плаќања, ќе бидат трансферирани кон посебна сметка во централниот владин буџет, без притоа да бидат назначени како средства за финансирање на конкретна реформа. Во принцип, пред-финансирањето може да се користи за активности потребни за спроведување на првиот чекор од реформите, пред да се добијат какви било условни плаќања. Средствата кои се добиваат за спроведување на првиот чекор може да се користат за финансирање на наредниот чекор од истата реформа, но сепак може да бидат и пренаменети за спроведување на други реформи, како и за инвестиции или сродни мерки на политиките што не се вклучени во РА. Фактичкото користење на средствата од ИРР и нивната распределба од посебната сметка кон буџетските корисници и програми е дискреционо право на владата.

Во пракса, ова значи дека плаќањата што се добиваат за спроведување на реформските чекори нема автоматски да му бидат достапни на министерството што ја спроведува реформата. Заради оваа причина, во ова Упатство не се вброени ИРР алокациите како извор за финансирање на било која реформа. Информациите за договорените алокации по години се дадени во Збирната табела за утврдување на трошоци и буџетирање, како ставка “под линијата”.

2.2. УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИТЕ НА РЕФОРМИТЕ И НИВНОТО ЦЕЛОСНО ЕКОНОМСКО И ФИСКАЛНО ВЛИЈАНИЕ



Согласно претходно изготвеното методолошкото упатство од страна на ЦЕФ за утврдување на трошоците на реформите вклучени во ПЕР, ова Упатство е ограничено само на квантифицирање на директните трошоци на реформите од РА и нивното финансирање од национални и меѓународни извори на јавно финансирање.

Сепак, реформите може да произведат индиректни ефекти врз буџетските расходи и приходи. На пример, реформите наменети за зголемување на ефикасноста на јавната администрација и буџетските трошења (како на пример, во сферата на јавните набавки, управувањето со инвестициите и фискалното управување и транспарентност) може да доведат до значителни заштеди во буџетот. Слично, реформите наменети за намалување на неформалната економија и за подобрување на ефикасноста на наплатата на приходите, или пак оние со кои се воведува зголемено оданочување (како на пример, еколошки даноци или кориснички такси за енергетските и транспортните мрежи) може да генерираат дополнителни буџетски приходи. Тимовите задолжени за утврдување на трошоците се охрабруваат да ги земат предвид сите потенцијални индиректни фискални ефекти од реформите и истите да ги објаснат во белешките приложени кон Табелата на финансирање и кон Збирната табела за утврдување на трошоци и буџетирање содржани во Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање.

Реформите вклучени во РА се очекува да имаат позитивно економско влијание врз растот, вработувањето, извозот и врз другите економски показатели. Ова, за возврат, ќе доведе до втор круг на економско влијание врз буџетот преку зголемување на основата на приходите и преку намалување на потребата од економски субвенции и социјални трансфери. Сепак, со оглед на тоа што ефектите од вториот круг на економското влијание на реформите може да се материјализираат дури после неколку години и тешко е прецизно да се проценат, истите не се вклучени во утврдувањето на трошоците и буџетирањето на реформите согласно ова Упатство.

2.3. ИНТЕГРИРАЊЕ НА УТВРДУВАЊЕТО НА ТРОШОЦИТЕ И БУЏЕТИРАЊЕТО НА РЕФОРМИТЕ ОД РА ВО ПЕР



Упатството на ЕК за изготвување на ПЕР 2025-2027 (Упатство за ПЕР) бара од корисниците на ИРР јасно да го прецизираат очекуваното фискално влијание на реформите од РА. ПЕР треба да вклучува информации за “квантифицираните влијанија врз владините приходи (директните влијанија преку финансиската помош во рамките на Инструментот, како и индиректните, на пример оние што се јавуваат благодарение на подобрувањата од управувањето со приходите спроведено во рамките на Реформската агенда) и врз расходите (како на пример, заштеди што ќе се постигнат преку определени реформи или дополнителни трошења поврзани со приоритетните инвестиции во рамките на Реформската агенда).” Овие информации, исто така, треба да бидат доставени “во форма на табела во која ќе бидат прикажани очекуваните влијанија врз приходите и расходите засебно за секоја година од ПЕР” – но, не мора посебно за секоја реформа.

Така, Упатството за ПЕР бара да се обезбедат информации како за директните, така и за индиректните фискални ефекти на реформите од РА. Како што е објаснето во претходниот дел, ова Упатство за утврдување на трошоците е ограничено само на проценување на директните фискални ефекти. Директното влијание врз расходите може да се пресмета преку собирање на трошоците на сите реформи, проценети преку користење на ова Упатство и Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање. Нашата препорака е вкупните трошоци да се прикажат расчленети според реформските области од РА (и според годините на спроведување). Влијанието на ИРР врз буџетот може да се пресмета преку собирање на договорените условни плаќања за реформските чекори по години, со истовремено јасно раздвојување на износите од приходите (грантовите) во буџетот од износите на заемите. Доколку, заради било која причина, пред-финансирањето во износ од 7% од ИРР не биде исплатено во 2024 година, како што се очекува, ова ќе треба, исто така, да се вклучи во табелата за ПЕР 2025-2027.

Понатаму, Упатството за ПЕР бара од корисниците на ИРР да го објаснат и очекуваното влијание на реформите “врз макроекономската рамка, особено врз проекциите за растот на БДП и, колку што е можно, да ги објаснат и останатите макроекономски варијабли, како платниот биланс, вработеноста итн.”. Исто така, потребно е да се објасни дали и на кој начин реформите и инвестициите од РА се земени предвид при проекциите за раст во ПЕР и на кој начин тоа влијаело врз проекциите на буџетските приходи во ПЕР. Методолошката поддршка за проценување на економското влијание на реформите е дадена во Прирачникот на ЦЕФ за проценка на економското влијание на мерките од структурните реформи во ПЕР и поврзаната платформа за учење.

2.4. КОГА И КОЈ ТРЕБА ДА ИЗВРШИ УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИТЕ НА РЕФОРМИТЕ?



Како што е посочено во претходното поглавје, трошоците на реформите од РА треба да бидат проценети во текот на есента 2024 година. Овој временски распоред обезбедува информациите за влијанијата врз буџетот да бидат вклучени во ПЕР 2025-2027, согласно Упатството за ПЕР и овозможува планирање на буџетските ресурси потребни за реформите во буџетот за 2025 година и во среднорочната буџетска рамка за 2026-2028 година. Во согласност со ова барање, Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање обезбедува шаблони за проценување на трошоците и расположливите средства за 2025, 2026 и 2027 година. Кај сите реформи што вклучуваат дополнителни трошоци треба да се изврши утврдување на таквите трошоци. Сепак, привремен исклучок од ова правило може да се дозволи само за оние реформи чиешто спроведување нема да отпочне во 2025 година.

Примарната одговорност за утврдување на трошоците ја носи водечкото министерство или институција одговорна за спроведување на реформите. Се препорачува секое министерство или институција да формира посветен тим за утврдување на трошоците со цел да може да се овозможи размена на информации и да се поттикне меѓусебното учење. Водството во рамките на тимот за утврдување на трошоците треба да го преземе Секторот што ја подготвил реформата, но, во тесна соработка со Секторот за буџет при министерството и техничките специјалисти (на пр., за проценување на капитални расходи на ИТ- поврзаните трошоци). Вклучувањето на службеници со претходно искуство во утврдување на трошоци на реформите од ПЕР силно се препорачува.

Понатаму, како што е објаснето во поглавјето 3, Министерството за финансии (МФ) може значително да го олесни утврдувањето на трошоците преку обезбедување на листа на стандардни трошоци што ќе ја користат сите вклучени институции. Конечно, во однос на буџетирањето на реформите, водечкото министерство или институција треба да имаат тесна соработка со Координаторот за ИПА и надворешна помош во рамките на Владата, како и со Секторот за буџет во МФ.

ПРОЦЕНУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ НА РЕФОРМИТЕ

Во ова поглавје најпрво е даден општ преглед на трошоците што треба да се земат предвид при проценувањето на трошоците на реформите. Понатаму е претставено методолошкото упатство за проценување на трошоците.

3.1. ШТО ТРЕБА ДА БИДЕ УТВРДЕНО КАКО ТРОШОК?



Проценувањето на трошоците на реформите има за цел да осигура расположливост на доволно финансиски средства за нивното спроведување. Оваа цел повлекува важни методолошки последици во врска со тоа што треба да се утврди како трошок. На концептуална основа, треба да бидат вклучени само оние трошоци што се директно поврзани со спроведувањето на реформата, односно се појавуваат како дополнителни трошоци споредено со состојбата без реформа.

Што треба да се утврди како трошок може да се анализира преку две перспективи: преку категориите на трошоци и преку изворите на буџетирање.

ВО ОДНОС НА КАТЕГОРИИТЕ НА ТРОШОЦИ, СЕ ПРИМЕНУВААТ СЛЕДНИТЕ НАСОКИ:

САМО ПЛАТИТЕ НА НОВОВРАБОТЕНИТЕ ЈАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ ТРЕБА ДА СЕ УТВРДАТ КАКО ТРОШОК

Буџетот вообичаено обезбедува доволно средства за платите на веќе вработените јавни службеници, па, така, нивните плати не треба да бидат вклучени во проценките на трошоците. Истото се применува и кога се врши трансфер на постојно вработени лица во друга институција со цел да се зајакне нејзиниот капацитет. Сепак, во случај кога се регрутира дополнителен персонал конкретно назначен за спроведување на реформите, платите на таквиот персонал треба да се земат предвид и да се вклучат во категоријата “плати”.

ИНДИРЕКТНИТЕ И РЕЖИСКИТЕ ТРОШОЦИ ТРЕБА ДА БИДАТ УТВРДЕНИ КАКО ТРОШОК ВО СЛУЧАЈ КОГА ИСТИТЕ СЕ ПОВРЗАНИ СО АНГАЖИРАЊЕ НА ДОПОЛНИТЕЛНИ ВРАБОТЕНИ

Индириктните и режиските трошоци, како на пример комунални услуги (електрична енергија, греење, вода, канализација), интернет, канцелариски материјал и опрема и плати за помошен персонал (администрација, финансии, човечки ресурси, ИТ), не може лесно да се припишат на спроведувањето на конкретна реформа. Слично како и платите на постојните вработени, средствата за покривање на овие трошоци се рутински вклучени во основниот буџет. Така, истите нема потреба да се вклучуваат во проценката на трошоците. Сепак, кога се регрутира дополнителен персонал за спроведување на реформите, било преку воспоставување на нова институција или преку зајакнување на постоечка, индириктните и режиските трошоци поврзани со овој персонал треба сметководствено да се обработат и вклучат во проценката на трошоци под категоријата “стоки и услуги”.

ИНВЕСТИЦИИТЕ ТРЕБА ДА БИДАТ УТВРДЕНИ КАКО ТРОШОК ТОГАШ КОГА ИСТИТЕ ПРЕТСТАВУВААТ ИНТЕГРАЛЕН ДЕЛ ОД СПРОВЕДУВАЊЕТО НА РЕФОРМИТЕ

Доколку реформата, како што е претставена во РА, вклучува инвестиции за нејзино спроведување, таквите трошоци треба да се проценат. На пример, доколку реформата чијашто цел е зајакнување на квалитетот на образованието вклучува инвестиции во училиштата, овие трошоци треба да бидат сметководствено обработени и вклучени под категоријата “капитални расходи”.

СТОКИТЕ И УСЛУГИТЕ, ТРАНСФЕРИТЕ И СУБВЕНЦИИТЕ ТРЕБА ДА СЕ УТВРДАТ КАКО ТРОШОК

Трошоците за стоки и услуги набавени преку надворешни набавувачи треба да бидат вклучени во проценката на трошоци под категоријата “стоки и услуги”. Друга категорија на трошоци што треба да се вклучи се “субвенциите и трансферите” што корисниците на реформата може да ги добиваат во текот на нејзиното спроведување.

ВО ОДНОС НА БУЏЕТСКИТЕ РЕСУРСИ ПОТРЕБНИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ТРОШОЦИТЕ НА РЕФОРМИТЕ, ПОТРЕБНО Е ДА СЕ ПОЧИТУВА СЛЕДНОВО:

ТРОШОЦИТЕ ПОКРИЕНИ ОД НАЦИОНАЛНИТЕ ЈАВНИ ФИНАНСИСКИ РЕСУРСИ ТРЕБА ДА БИДАТ ПРОЦЕНЕТИ

Покрај буџетот на централната влада, националните јавни финансиски ресурси ги вклучуваат, исто така, и буџетите на поднационалните владини единици (региони, градови, општини итн.) и вонбуџетските фондови и агенции (на пр., фондовите за социјално осигурување и регулаторните агенции). Дополнително, треба да се вклучат и трошоците покриени од претпријатијата во јавна сопственост, на пример, инвестициите во електроенергетската мрежа на јавното претпријатие за енергетика или во водоводната мрежа од страна на општински или регионални јавни комунални претпријатија. Од друга страна, трошоците поврзани со приватниот сектор, како на пример, трошоците за усогласување заради воведување на ново законодавство како резултат на реформата, не треба да бидат вклучени во проценките. Меѓутоа, доколку се очекува таквите трошоци да бидат во значителен износ, истите треба да се споменат во белешките кон Збирната табела за утврдување на трошоци и буџетирање.

ТРОШОЦИТЕ ПОКРИЕНИ ОД НАДВОРЕШНИ ФИНАНСИСКИ ПРИДОНЕСИ ВО БУЏЕТОТ ТРЕБА ДА БИДАТ ВКЛУЧЕНИ ВО ПРОЦЕНКАТА НА ТРОШОЦИ

Ова примарно се однесува на трошоците покриени со грантови и заеми од ЕУ и од други донатори што им се доделуваат на националните и поднационалните буџети за спроведување на реформите.

ТРОШОЦИТЕ ПОКРИЕНИ ДИРЕКТНО (ВОНБУЏЕТСКИ) ОД НАДВОРЕШНИ ЧИНИТЕЛИ ТРЕБА ДА БИДАТ ВКЛУЧЕНИ ВО ПРОЦЕНКАТА НА ТРОШОЦИТЕ ДОКОЛКУ НИВНИТЕ ИЗНОСИ МУ СЕ ПОЗНАТИ НА ТИМОТ ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИТЕ

На пример, донаторска институција може директно да ги покрие трошоците за ангажирање на експерти, за обука или студиски посети, односно без да дава придонес за ваквите трошоци во буџетот. На сличен начин, деловно здружение може да организира и финансира информативна кампања за реформите кои се од важност за неговите членки. Доколку износите на таквите вонбуџетски финансирања му се познати на тимот за утврдување на трошоци, трошоците што се покриваат од овие износи треба да бидат вклучени во проценката на трошоци. Доколку износите на таквите трошоци не му се познати на тимот за утврдување на трошоци, истите не може да бидат вклучени во проценката на трошоци, но треба да се наведе дека таквото финансирање ќе биде обезбедено.

3.2. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ



Во овој дел се дадени методологијата и правилата што треба да се користат при утврдување на трошоците на реформите од РА. Овој дел е дополнување на претходниот, во којшто беа прикажани правилата за видовите на трошоци што треба сметководствено да се обработат.

УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИТЕ СПОРЕД ЧЕКОРИ И АКТИВНОСТИ НА РЕФОРМСКАТА АГЕНДА

Спроведувањето на реформите од РА се планира да се одвива во чекори, како што е договорено помеѓу корисникот и ЕК. Спроведувањето на реформите може да вклучува најмалку седум планирани чекори, распоредени во декември 2024 година, како и јуни и декември 2025, 2026 и 2027 година. Во пракса, повеќето реформи се поделени само во два или три чекори што се реализираат во различни временски периоди.

СО ОГЛЕД НА ТОА ШТО ФИНАНСИСКИТЕ АЛОКАЦИИ ОД ИРП СЕ ПОВРЗУВААТ САМО СО УСПЕШНО ЗАВРШУВАЊЕ НА ОВИЕ ЧЕКОРИ, УТВРДУВАЊЕТО НА ТРОШОЦИТЕ НА РЕФОРМИТЕ, ИСТО ТАКА, ЌЕ БИДЕ СТРУКТУРИРАНО ПО ЧЕКОРИ.

Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање врз основа на табеларни пресметки бара од вас одделно да ги процените трошоците поврзани со секој чекор од спроведувањето. Ваквиот пристап е во согласност со целта на утврдувањето на трошоците, односно да се обезбеди расположливост на доволно финансиски средства за завршување на секој чекор од спроведувањето. Понатаму, трошоците за секој чекор се собираат за да се пресмета вкупниот трошок на реформата по години.

ЗА ДА ГИ ПРОЦЕНИТЕ ТРОШОЦИТЕ ЗА КОНКРЕТЕН ЧЕКОР, ПРВО ТРЕБА ДА ГИ УТВРДИТЕ АКТИВНОСТИТЕ ПОТРЕБНИ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ЧЕКОРОТ.

Силно се препорачува бројот на активности да се одржува на ниво на управливост. Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање дозволува до најмалку пет активности за секој чекор (со можност за додавање на дополнителни активности во исклучителни случаи).

УТВРДУВАЊЕТО НА ТРОШОЦИ БАРА АКТИВНОСТИТЕ ДА БИДАТ ДЕФИНИРАНИ КОЛКУ ШТО Е МОЖНО ПОЈАСНО И ПОПРЕЦИЗНО.

Согласно најдобрата пракса, во идеална ситуација секоја активност треба да биде јасно дефинирана во смисла на тоа што се очекува од истата и кои се целните аутпути (испорачани резултати). Резултатите претставуваат директни производи од спроведувањето на определена активност. Секогаш кога постои можност за тоа, резултатите треба да бидат квантитативно изразени. На пример, типични испорачани резултати од активности на реформите од РА би можеле да вклучуваат:

- Изготвени и одобрени законодавни и документи на јавните политики (на пр., нов, изменет или поедноставен закон, регулатива, насока, стратегија, или нова наставна програма за училиштата)
- Поставени или комплетирани административни бази на податоци (на пр., регистар на земјиште, регистар на приматели на социјална помош)
- Изработени и пуштени во функција ИТ системи (на пр., систем за е-набавки, портал на е-владини услуги, информатички систем за образование, пазар на трудот и социјална политика)
- Спроведена обука (на пр., број на организирани настани во рамките на обуката, број на обучени лица)
- Услуги на поддршка за претпријатијата (на пр., број на поддржани претпријатија, вкупен број на обезбедени советодавни денови)
- Субвенции и грантови доделени на мали и средни претпријатија, земјоделски задруги, истражувачки институции, студенти или други корисници (на пр., број на корисници, вкупна вредност на доделени субвенции)
- Обезбедени услуги за поддршка на барателите на работа (на пр., број на корисници на активните мерки на пазарот на трудот)
- Обезбедени трансфери за приматели на социјална помош, невработени лица, студенти, или други корисници (на пр., број на корисници, вредност на обезбедените бенефиции)
- Изградени физички објекти (на пр., покриеност со новата широкопојасна мрежа, должина на нова гасоводна линија или мрежа за поврзување со електрична енергија, земјишна област покриена со новоизграден систем за наводнување).



ПЕРИОД ОПФАТЕН СО УТВРДУВАЊЕТО НА ТРОШОЦИТЕ

Под претпоставка дека утврдувањето на трошоците на реформите ќе се реализира во есента 2024 година, периодот опфатен при утврдувањето на трошоците ќе се протега од 2025 до 2027 година, што претставува завршна година за спроведување на РА. Во оваа рамка, активностите за спроведување на одреден чекор треба да бидат утврдени како трошок само за периодот до истекување на крајниот рок за завршување на тој чекор. На пример, доколку во РА е планирано одреден чекор да биде завршен до јуни 2026 година, ќе се изврши проценка само на трошоците за 2025 и 2026 година.

Меѓутоа, доколку некој чекор не е завршен во предвидениот рок, сите преостанати трошоци потребни за неговото завршување треба да се испланираат и за годината што следува по пропуштениот рок.

МЕТОДИ НА ПРОЦЕНУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ

Постојат четири основни методи за проценување на трошоците на одредена активност:

- **Утврдување на трошоци по ставки** (познато и како утврдување на трошоци оддолу-нагоре), кое бара тимот за утврдување на трошоци да ги процени трошоците за секој инпут потребен за спроведување на активност.
- **Аналогно утврдување на трошоци**, кое ги користи информациите од претходно спроведени, споредливи активности за да ги процени трошоците за планираната активност.
- **Параметриско утврдување на трошоци**, кое идентификува еден или два клучни двигатели на трошоци за планираната активност и истите ги користи за проценување на трошоците.
- **Пазарно пребарување** кое ги користи информациите за цените што се нудат на пазарот од даватели на стоки и услуги за да може да се проценат трошоците на планираната активност.

Изборот на методот ќе зависи од природата на планираната активност, од бананата прецизност на проценките на трошоци и од расположливоста на податоци за трошоците. Методот на утврдување на трошоци по ставки вообичаено дава најпрецизни проценки, но, исто така, одзема и најмногу време. Методите на аналогно и параметриско утврдување на трошоците начелно одземаат помалку време, но бараат податоци за утврдување на трошоци за претходно спроведени, споредливи активности, и истите се помалку прецизни. Методот на пазарно пребарување е прикладен тогаш кога активността ќе биде доделена на надворешни даватели на услуги, на пример развивачи на ИТ системи, организатори на настани, фирми за консалтинг и комуникации, градежни изведувачи и слично.

Користењето на различните методи е илустрирано преку следниве два примери:

ПРИМЕР 1: УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ ЗА ОБУКИ

Утврдување на трошоци по ставки. Врз основа на планираниот број на настани и учесници, тимот за утврдување на трошоци изготвува листа на сите потребни инпути (влезен материјал) и нивната цена по парче. Листата може, меѓу другото, да вклучува ставки како на пример, трошоци за угостителска услуга по учесник, дневница, патни трошоци и трошоци за сместување по учесник, изнајмување на просторија за одржување на настанот и опрема на ден, дневни трошоци за преведување и дневни надоместоци за надворешни експерти кои ја испорачуваат обуката. Информации за цените може да се добијат преку сметководствената евиденција од претходни настани или преку онлајн пребарување на листа на цени на даватели на услуги. Конечно, квантитетот на секој инпут (на пр., бројот на учесници, бројот на денови на обука) ќе се помножи со соодветните цени и ќе се собере за да се добие вкупниот трошок.

Аналогно утврдување на трошоци. Првиот чекор во аналогното утврдување на трошоци вклучува идентификување на една или две претходно организирани обуки и собирање информации за нивниот вкупен трошок и главните карактеристики, на пример бројот на учесници, времетраењето, местото на настанот и ангажманот на надворешни експерти и преведувачи. Вториот чекор е споредување на планираната активност со овие претходно спроведени настани и идентификување на разликите во нивните главни карактеристики. Понатаму, тимот за утврдување на трошоците ги користи овие разлики за да формулира стручно мислење околу тоа дали планираната активност ќе чини помалку или повеќе од споредливите претходни активности, и да договори разумна проценка на трошоците за планираната активност.

Параметриско утврдување на трошоци. Параметриското утврдување на трошоци претставува поедноставена форма на аналогното утврдување на трошоци. Наместо детално да ги анализира споредливите активности, тимот за утврдување на трошоците ги користи информациите од претходни активности за да го процени клучниот двигател на трошоци. На пример, информациите од претходно спроведените обуки може да се користат за да се пресмета просечниот трошок по учесник на ден. Просечниот (единечен) трошок понатаму се множи со планираниот број на учесници и денови за активността за којашто се утврдуваат трошоците.

Пазарно пребарување. Во овој пристап, тимот за утврдување на трошоци изготвува листа на барања за обуката (број на учесници и денови, локација, превод и сл.) и бара понуда на цена од двајца или тројца надворешни даватели на услуги (организатори на настани). Во овие понуди ќе бидат вклучени платите на персоналот на давателите на услуги и нивната маржа. Овие трошоци не се применливи доколку настанот го организира персонал од самата институција. Така, овој метод може да се користи само за обуки кои се планира да им се доделат на надворешни даватели на услуги.

Комбинирање на методите. Преку комбинирање на методите, утврдувањето на трошоци за бројни слични активности може да биде поедноставено. На пример, првата активност поврзана со обуките може да подлежи на детално утврдување на трошоците преку користење на методот на утврдување по ставки. Овие детални проценки на трошоците понатаму може да се користат за пресметување на просечните трошоци по учесник и ден, а таквиот параметар може да се користи за поедноставено утврдување на трошоците на сите други слични активности и обуки.



ПРИМЕР 2: УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ ПРИ ОСНОВАЊЕ НА НОВА ИНСТИТУЦИЈА

Утврдување на трошоци по ставки. Тимот за утврдување на трошоци изготвува листа на сите барани инпути и нивните цени по парче. Оваа листа може да вклучува ставки, како на пример број на нововработени лица и нивните плати, канцелариска опрема и компјутери, специјализирана опрема или ИТ системи потребни за новата институција, дополнителен канцелариски простор што ќе треба да се изнајми или купи и сите дополнителни годишни комунални трошоци. Информации за цените може да се најдат во сметководствената евиденција на постојните институции или преку пазарно пребарување на цените на опремата и услугите. Во последниот чекор, квантитетот на инпутите (број на вработени, количество на опрема, површина на канцелариски простории, итн.) се множи со нивните соодветни цени и се собира за да се добие вкупниот трошок.

Аналогно утврдување на трошоци. Првиот чекор е да се идентификуваат една или две претходно основани нови институции и да се соберат информации за нивниот вкупен трошок и главните карактеристики, како на пример број на вработени, канцелариски простории и опрема. Вториот чекор е да се спореди планираната нова институција со претходно основаните и да се идентификуваат разликите во нивните главни карактеристики. Потоа, тимот за утврдување на трошоците ги користи овие разлики со цел да формира експертско мислење околу тоа дали планираната активност ќе чини помалку или повеќе од споредливите и да договори разумна проценка на трошоците за планираната институција.

Параметриско утврдување на трошоци. Наместо детално да анализира претходно основани нови институции, тимот за утврдување на трошоци ќе собере информации за годишните тековни трошоци на постоечките институции кои се од споредлива големина. Понатаму, тимот ги користи таквите информации за да ги пресмета годишните тековни трошоци по вработен во слични институции. Просечниот (единечен) трошок понатаму се множи со планираниот број на вработени во новата институција за да се добијат проценките на трошоци.

Пазарно пребарување. Пазарното пребарување во овој случај не може да се користи како независен метод, но може да се примени за проценување на цените на определени инпути, на пример изнајмување на канцелариски простор, канцелариска опрема или ИТ системи.

КОРИСТЕЊЕ НА СТАНДАРДИЗИРАНИ ТРОШОЦИ

Утврдувањето на трошоци по ставки, што претставува најпрецизен, но и временски најобременувачки метод за проценување на трошоци, може во голема мера да се поедностави преку дефинирање на листа на стандардни ставки на трошоци што се појавуваат во многу активности. Листата на стандардни трошоци треба да вклучува:

- Плати на јавни службеници врз основа на нивното рангирање или степен на образование
- Надоместоци за надворешни експерти и консултантски фирми, како локални, така и меѓународни, по ден
- Регулирани трошоци уредени со владини акти, како што се дневници и надомест на патни трошоци
- Трошоци поврзани со обука и слични настани, како на пример угостителски услуги по учесник, трошоци за сместување во државата и во странство, меѓународни патни трошоци, дневни надоместоци за превод и дневни давачки за изнајмување на место на настанот и опрема.
- Трошоци поврзани со информативни кампањи, како на пример рекламни трошоци на социјалните медиуми, на националниот радиодифузер и на други медиуми, како и надоместоци за агенции специјализирани за комуникации.
- Трошоци поврзани со градење на институцијата, како на пример канцелариска опрема, компјутери, софтверски лиценци, комуналии по вработен, и трошоци по квадратен метар за изнајмување или купување на работни простории.

МФ можеби е во најдобра позиција да ги постави и утврди стандардните трошоци. МФ може да го искористи буџетското сметководство и евиденцијата на јавни набавки за да ги спореди трошоците за споредливи ставки по ресорните министерства или да побара од министерствата да обезбедат информации за трошоците за конкретни активности, како што се информативни кампањи или развој на ИТ систем. Откако ќе се утврдат, овие стандардни трошоци може да се користат за утврдување на трошоците и за други документи на јавните политики, не само за РА, како и за подготовка на барањата за финансирање во рамките на редовниот буџетски циклус и во комуникацијата со донаторите.

КЛАСИФИКАЦИЈА НА ТРОШОЦИТЕ СПОРЕД ЕКОНОМСКА КАТЕГОРИЈА

Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање содржи табели во кои трошоците треба да бидат структурирани според години и економски категории, кои вообичаено се користат во буџетските класификации. Сите трошоци треба да бидат пресметани на готовинска основа, притоа имајќи предвид дека пресметковното сметководство сè уште не е преобладажно усвоено од страна на корисниците на ИРР.

Плати. Оваа категорија е составена од трошоци за плати што треба да се исплатат за ангажирање дополнителен персонал потребен за спроведување на реформата. При утврдувањето на трошоците за дополнителен персонал не треба да се земе предвид само бројот на нови членови на персоналот, туку и нивните квалификации и рангирања. Платите треба да се евидентираат во бруто износ (вклучувајќи даноци, социјални придонеси и задолжителни надоместоци на трошоци).

Стоки и услуги. Оваа категорија ги вклучува трошоците за купување стоки и договорни услуги од надворешни добавувачи, на пример трошоци за надворешни експерти, агенции специјализирани за комуникации, развивачи на ИТ системи, канцелариска опрема, комунални услуги, компјутери и друг хардвер, сервисни возила, обуки и патувања. Во трошоците за стоки и услуги треба да биде вклучен данокот на додадена вредност.

Субвенции и трансфери. Оваа категорија вклучува различни видови на субвенции и трансфери што корисниците на реформата може да ги добијат, како на пример субвенции за земјоделски задруги или иновативни претпријатија и трансфери кон корисниците на мерките за вработување и социјална заштита.

Капитални расходи. Оваа категорија вклучува капитални расходи што се поврзани со реформата и се потребни за нејзиното спроведување, на пример лабораториска опрема за зајакнување на капацитетот на агенцијата за заштита на храната или инвестиции во училиштата наменети за надградба на образовниот систем. Исто така, трошоците за одржување поврзани со капиталните добра стекнати како дел од спроведувањето на реформата треба сметководствено да бидат евидентирани во оваа категорија.

Два примери што може да помогнат во разграничувањето помеѓу капиталните расходи (инвестиции) и субвенциите и трансферите:

- Кога владата обезбедува финансиска поддршка за приватни инвеститори (на пр., инвестиции во обновливи извори на енергија), трошокот е внесен како субвенција во табелата, со оглед на тоа што ова е класифицирано како субвенција во буџетското сметководство. Спротивно на тоа, како владата самата ја гради инфраструктурата, истиот трошок се внесува како капитален расход.
- Кога централната влада обезбедува конкретен грант за локалните заедници, на пример средства наменети за инвестирање во училиштата, ова во табелите се внесува како “капитален расход” бидејќи ова е и целта за која ќе бидат потрошени средствата трансферирани кон локалните заедници.

ПОВТОРЛИВИ ТРОШОЦИ

Одредени трошоци постојано ќе се повторуваат секоја година, како за време, така и по спроведувањето на реформата. На пример, платите на новиот персонал вработен во првата година од спроведувањето ќе треба да се исплаќаат и секоја наредна година. Трошоците за изнајмување на канцеларискиот простор во кој е сместена новооснованата институција ќе треба да се плаќаат секоја година, заедно со поврзаните комунални трошоци. Откако ќе бидат развиени, ИТ системите ќе бараат редовно одржување и во наредните години.

Кога повторливите трошоци влегуваат во рамките на периодот на утврдување на трошоците, истите треба да бидат вклучени во проценетите трошоци за секоја година. Кон Збирната табела за утврдување на трошоци и буџетирање треба да се приложи белешка во која ќе се специфицираат годишните повторливи трошоци што треба да се покријат после спроведување на реформата.

ДЕВИЗЕН КУРС

Годишните и среднорочните буџети се планираат во националната валута. Имајќи предвид дека целта на утврдувањето на трошоци е да се утврди расположливоста на финансиски ресурси, и дека најголем дел од трошоците доспеваат во национална валута, проценките на трошоци, исто така, треба да се подготват во единици на националната валута.

Кога информациите за одредени трошоци (на пр., надоместоци за експерти, дневници за патувања во странство, увезена опрема) или извори на финансирање (на пр., придонеси од донатори или меѓународни заеми) се достапни во странска валута, износите треба да се претворат во единици на националната валута. За оваа цел се применуваат проекциите на девизниот курс што МФ ги има користено при подготовка на последниот среднорочен буџетски документ.

КОНЗИСТЕНТНОСТ СО ПРЕТХОДНИ УТВРДУВАЊА НА ТРОШОЦИ

Некои активности или реформи од РА претходно веќе биле предмет на утврдување на трошоци, на пример во претходната ПЕР, во сродна секторска стратегија, или во буџетскиот циркулар од министерството што ја спроведува реформата. Начелно, проценките на трошоците што биле претходно изготвени за различна цел може да се искористат и во утврдувањето на трошоците на РА. Меѓутоа, тимот за утврдување на трошоците треба внимателно да провери дали претходните проценки на трошоци сè уште би можело да се сметаат за реални, и доколку не, потребно е истите соодветно да ги ажурираат.

БУЏЕТИРАЊЕ НА ТРОШОЦИ

Откако ќе бидат проценети трошоците за спроведување на реформата, тимот за утврдување на трошоците треба да ги идентификува тековно расположливите финансиски средства потребни за покривање на трошоците и да утврди евентуални јазови во финансирањето. Само оние ресурси коишто се реално расположливи во моментот на утврдување на трошоците треба да бидат земени предвид. Во случајот на донаторски средства и заеми, во предвид треба да се земат само планираните исплати, а не вкупните обврски.

4.1 МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СМЕТКОВОДСТВЕНА ЕВИДЕНЦИЈА НА ИЗВОРИТЕ НА ФИНАНСИРАЊЕ



Во овој дел е претставена класификацијата на можните извори на финансирање и се даваат насоки за пополнување на Табелата на финансирање од Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање.

НАЦИОНАЛНИ ЈАВНИ ИЗВОРИ НА ФИНАНСИРАЊЕ

ЦЕНТРАЛЕН БУЏЕТ

За првата година од периодот на спроведување (2025), само средствата определени во службено одобриениот буџет ќе бидат вклучени во табелата. За наредните две години (2026 и 2027), само средствата што се усогласени со важечкиот службен документ за среднорочно планирање на расходите треба да се вклучат во табелата. Најдобра практика е внесовите во буџетското финансирање да бидат проверени и одобрени од Секторот за буџет при МФ.

ПОДНАЦИОНАЛНИ БУЏЕТИ

За првата година од периодот на спроведување (2025), само средствата определени во службено одобрените поднационални буџети (на пр., општински, регионален, градски, локален) ќе бидат вклучени во табелата. За наредните години (2026 и 2027), само средствата што се усогласени со важечкиот службен документ за среднорочно планирање на расходите на поднационално ниво треба да бидат внесени во табелата. Најдобра практика е внесовите за локалното финансирање да бидат проверени и одобрени од поднационалната (подрачна) единица за буџет на МФ.

ВНАТРЕБУЏЕТСКИ ТРАНСФЕРИ

Во случај кога централната влада обезбедува конкретен грант или трансфер кон буџетот на поднационалната влада, наменет за спроведување на реформите, изворот на финансирање сметководствено треба да се прикаже како централен буџет. Причината за тоа е што во централниот владин буџет трансакцијата се појавува само како расход, додека во поднационалниот буџет евидентирана е како наменски приход со соодветен расход, што пак резултира во нето неутрална трансакција. Таквото централно финансирање на поднационалните расходи може да се внесе во табелата како реално расположливо доколку истото е испланирано во буџетските документи на централната влада, без оглед на тоа дали соодветниот поднационален буџет е веќе одобрен.

НАЦИОНАЛНИ ЈАВНИ ВОНБУЏЕТСКИ ИЗВОРИ

ФИНАНСИРАЊЕ ОД ВОНБУЏЕТСКИ ЈАВНИ АГЕНЦИИ, ФОНДОВИ ИЛИ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА.

Трошоците на реформите може делумно да бидат покриени од владините агенции, фондови или претпријатија што не се вклучени во буџетот, ниту на централната, ниту на локалната власт. На пример, агенција за електростопанство или јавно претпријатие за енергетика може да ги финансира инвестициите во енергетската мрежа и одржувањето. На сличен начин, локална или регионална агенција за развој би можела да финансира трошоци за развој на локалниот бизнис сектор, додека пак јавниот фонд за здравствено осигурување би можел да биде обврзан да покрие определени трошоци на реформата во здравството. Таквото финансирање може да биде внесено во табелата на извори на финансирање кога назначените средства за спроведување на реформата се предвидени во службено одобриениот финансиски план на институцијата (агенција, фонд или претпријатие) од која се очекува да го обезбеди финансирањето.

КОФИНАНСИРАЊЕ ОД ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

Партнерите од приватниот сектор може да дадат придонес преку финансирање на дел од трошоците на реформата, на пример инфраструктурни инвестиции или мерки за енергетска ефикасност. Финансирањето од приватниот сектор се смета за реално достапно тогаш кога се склучува договор за партнерство помеѓу централната или локалната власт и партнер од приватниот сектор, при што конкретно ќе се определи и финансискиот износ.

Во Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање, кофинансирањето од приватниот сектор не треба да биде вклучено во Табелата на финансирање, туку треба да биде нотирани и објаснето во белешките приложени кон Табелата.

ПРИХОДИ СОЗДАДЕНИ ПРЕКУ РЕФОРМАТА

Реформите може да генерираат дополнителни приходи за буџетите на централната и локалната власт. Типични примери на такви приходи се корисничките такси, надоместоците и концесиите. На пример, една реформа може да вклучува воведување на нова или зголемување на постојната давачка за користење на енергетската мрежа, мерки како патни тарифи или давачки за пакување, нови или зголемени еколошки такси, концесии за користење на природни ресурси и слично. Овие приходи може да се сметаат само како извор на финансирање на реформата доколку истите јасно се наменети за оваа цел и доколку се очекува истите да бидат наплатени за време на периодот на спроведување на реформата.

Во Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање, приходите генерирани преку самата реформа не треба да бидат вклучени во Табелата на финансирање, туку треба да бидат нотирани и објаснети во белешките приложени кон табелата.

ПРИДОНЕСИ ОД ДОНАТОРИ

ИПА фондови. Само средствата од веќе постоечките ИПА проекти треба да бидат вклучени во табелата. Исклучоци може да има само за проекти кои се во фаза на подготовка и се блиску до почетокот на спроведувањето (на пр., во тендерска постапка), или тогаш кога службено одобрен ИПА плански документ содржи цврста заложба за обезбедување на финансиски средства за спроведување на реформата. Во таквите исклучителни случаи, финансиските средства планирани за годината X треба да се распределат помеѓу годините X и X+1, за да може да се оправдаат евентуални доцнења во постапката за финансирање. Најдобра практика е внесовите за ИПА финансирањето да ги проверува владината единица за координација на ИПА

Други грантови во буџетот Само финансиските средства од веќе одобрени и назначени грантови треба да бидат вклучени во табелата. Исклучоци може да се направат за грантови кои веќе се во фаза на подготовка, блиску до одобрување (на пр., нацрт договорот веќе е одобрен од двете страни). Во такви исклучителни случаи, финансиските средства планирани за годината X треба да бидат распределени помеѓу годините X и X+1 за да може да се оправдаат евентуални доцнења во постапката за финансирање. Најдобра практика е внесовите за меѓународните грантови да ги проверува владината единица одговорна за координација на меѓународната финансиска помош.

Придонеси од донатори условени од резултати. Исплатата на донаторското финансирање може да биде условена со постигнување на договорени резултати, како на пример со инструментот Секторска буџетска поддршка (СБП). Затоа е можно да се случи сите алоцирани ресурси да не бидат и фактички исплатени, или пак да не бидат исплатени во планираната временска рамка. Како и да е, условените донаторски аранжмани, како што е реформскиот договор во рамките на СБП претставуваат владина заложба кон постигнување на договорените резултати, при што владата треба најдобро што може да ги исполни условите за исплата. Така, владата треба да планира договорените наменски средства да бидат целосно и навремено исплатени, наместо да се води од планот дека нема да биде во состојба да ги исполни условите за плаќање.

Вонбуџетски донаторски придонеси Донаторите може директно да покријат дел од реформските трошоци, на пример преку обезбедување експерти во рамките на проектите за техничка помош, преку организирање на обуки, комуникациски настани и студиски посети, или преку купување на специјализирана опрема или ИТ системи и слично. По правило, кога износот на вонбуџетскиот донаторски придонес е познат, истиот треба да биде вклучен меѓу изворите на финансирање во соодветната табела, а поврзаните трошоци треба да бидат вклучени во проценките на трошоци. Доколку износот сè уште не е познат, донаторските и останатите вонбуџетски придонеси и нивната намена треба да бидат споменати во белешките приложени кон Табелата на финансирање во Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање.

ФИНАНСИРАЊЕ ОД ЗАЕМИ

Меѓу изворите на финансирање треба да се вклучат само оние заеми што се наменети за спроведување на реформата, како и само финансиските средства од веќе одобрени заеми. Исклучоци може да има само за заеми кои се во фаза на подготовка, блиску до одобрување (на пр., нацрт договорот веќе е одобрен од двете страни). Во такви исклучителни случаи, финансиските средства планирани за годината X треба да бидат распределени помеѓу годините X и X+1 за да може да се оправдаат евентуални доцнења во постапката на финансирање. Најдобра практика е внесовите за меѓународното финансирање да бидат проверени од владината единица одговорна за координација на меѓународната финансиска помош.

ВОНБУЏЕТСКИ ЗАЕМИ

Во некои случаи, заемите може и директно да се обезбедат од вонбуџетски субјекти од јавниот сектор, на пример во случај кога државно претпријатие презема инвестиции како дел од реформата. Со оглед на тоа што износот на заемот ќе биде познат во времето на договорот, таквите заеми треба да бидат вклучени во Табелата на финансирање.

ГРАНТОВИ И ЗАЕМИ ОД ИРР

Заради причините објаснети во поглавјето 2, условните плаќања и пред-финансирањето преку ИРР не се вклучени во Табелата на финансирање. Сепак, износот на договорените условни плаќања по години се наведува како информациска ставка под Збирната табела за утврдување на трошоци и буџетирање. Доколку плаќањата добиени за раните чекори на реформата се користат за финансирање на подоцнежните чекори, ова треба да биде објаснето во белешките приложени кон табелата како средство за затворање на јазот во финансирањето

4.2 РЕШАВАЊЕ НА ЈАЗОТ ВО ФИНАНСИРАЊЕТО



Јазот во финансирањето претставува разлика помеѓу вкупните проценети трошоци на реформата и тековно расположливите финансиски средства. Јазот во финансирањето автоматски се пресметува во Збирната табела за утврдување на трошоци и буџетирање во моментот кога ќе се внесат бараните информации за трошоците и средствата.

Во моментот кога ќе се идентификува јаз во финансирањето, министерството одговорно за спроведување на реформата треба да изготви реален план за обезбедување дополнителни средства во блиска иднина и истиот да го објасни во белешките приложени кон Збирната табела за утврдување на трошоци и буџетирање. Првенствено, министерството треба да размисли за прераспределба на средства од буџетски програми или линии од помал приоритет. Исто така, треба да размисли околу тоа дали сите планирани активности се навистина неопходни за спроведување на реформските чекори и дали одредени активности би можело да се спроведат со помал трошок. Доколку прераспределбата на средства во рамките на буџетот и мерките за заштеда на трошоците не се доволни, натамошните опции вклучуваат поднесување дополнителни барања за финансирање во рамките на редовната постака за подготовка на буџетот, со што ќе се предложи реформата да биде вклучена во наредниот ИПА плански документ, или пак обраќање кон конкретни меѓународни донатори или заемодавци.

АЛАТКА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ И БУЏЕТИРАЊЕ

Алатката за утврдување на трошоци и буџетирање засновано на табеларни пресметки која е составен дел на ова Упатство обезбедува шаблони за утврдување на трошоците на реформските чекори и активности и за идентификување на расположливите финансиски средства.

АЛАТКАТА СЕ СОСТОИ ОД 12 ЛИСТИ.



ВОДИЧОТ

е првата листа во која се обезбедуваат информации за структурата на алатката и насоки за нејзино користење.



ВО ЛИСТАТА НА ИНФОРМАЦИИ

се бара да ги обезбедите основните информации за реформата за која ги утврдувате трошоците: називот на реформата, водечката институција одговорна за спроведувањето и контакт лице/лица за утврдување на трошоци и буџетирање. Исто така, во оваа листа од вас се бара да ги наведете планираните чекори за спроведување на реформата, заедно со крајните рокови и распределбите на средства поврзани со условните плаќања. Овие информации треба да бидат внесени точно онака како што се наведени во службено усвоената РА. Конечно, од вас се бара да го обезбедите официјалниот предвиден девизен курс во ЕУР на вашата домашна валута (во случај ЕУР да не е вашата домашна валута).



ЛИСТИ ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИ ЗА РЕФОРМСКИТЕ ЧЕКОРИ

Вкупно постојат седум листи за утврдување на трошоци, по една за секој потенцијален краен рок за чекорите на спроведување. Вие треба да ги пополните само листите за чекорите што се официјално испланирани во РА. На пример, доколку спроведувањето на реформата се планира да се одвива во три чекори, со крајни рокови декември 2025 година, јуни 2026 година и јуни 2027 година, вие треба да ги пополните само листите за Чекор 3 (крајниот рок е декември 2025), Чекор 4 (крајниот рок е јуни 2026) и Чекор 6 (крајниот рок е јуни 2027). Ова не е сложено како што можеби се чини – во моментот кога ќе ги внесете информациите за планираните чекори во листата со информации, ќе се појави порака која ќе ве насочи кон соодветните листи за утврдување на трошоците поврзани со чекорите.

Првиот чекор во користење на листите за утврдување на трошоци е да се испланираат активностите потребни за спроведување на чекорот. Листите обезбедуваат табели за најмногу пет активности по чекор, а препораката до вас е да не додавате дополнителни активности за да може спроведувањето да се одржува на управливо ниво.

Вториот чекор е да се пополнат информациите за трошоците на планираните активности во соодветните табели. Табелите се структурирани по години и според пет категории на трошоци. Категориите на трошоци што се користат во табелата се објаснети во поглавје 3 од ова Упатство (види во делот за класификација на трошоци според економска категорија).

Информациите за трошоците треба да бидат обезбедени за годините до истекување на рокот на спроведување на чекорот за којшто се утврдуваат трошоците. За да може ова да се демонстрира, линиите во табелите што ги содржат годините по истечениот рок се засенчени. Меѓутоа, во случај кога чекорот не е завршен до предвидениот рок, сите останати трошоци потребни за завршување на овој чекор може, исто така, да се испланираат и за годината што следува по изминатиот рок.

Откако ќе ги внесете информациите за трошоците за сите активности, листата истите ги сумира и изработува табела со вкупни трошоци за спроведување на чекорот.



ВО ЛИСТАТА НА ФИНАНСИРАЊЕ

треба да ја пополните Табелата на финансирање со информации за тековно расположливите финансиски средства. Табелата е структурирана според извори и години. Категориите на извори што се користат во табелата се објаснети во поглавје 3 од ова Упатство (види во делот 3.1).

Под табелата, обезбедете информации за:

- Сите вонбуџетски финансирања што не се утврдени во табелата, вклучително и очекуваните кофинансирања и придонеси од приватниот сектор
- Сите очекувани ефекти од реформата врз буџетските приходи
- Сите значајни ризици што би можеле да влијаат врз расположливоста на финансирањето



ВО ЛИСТАТА СО РЕЗУЛТАТИ

е содржана Збирната табела за утврдување на трошоци и финансирање на реформата. Врз основа на податоците обезбедени во листите за утврдување на трошоци и финансирање, оваа табела автоматски го пресметува вкупниот трошок на реформата и вкупните расположливи средства, по години и категории. Оваа листа, исто така, го пресметува и јазот во финансирањето по години, изразен во номинален износ и како процент од вкупните трошоци, и обезбедува информации за договорените условни плаќања од ИРР.

Под табелата оставен е простор за да внесете било какви дополнителни информации важни за разбирање на проценките на трошоците и финансирањето. Она што како минимум треба да го обезбедите се информации за:

- Плановите за покривање на јазот во финансирањето, вклучително и користење на плаќањата од ИРР, во случај да е утврден јаз во финансирањето
- Сите значајни ризици што може да влијаат врз нивото на трошоци, на пример флукуации во цените и во девизниот курс, и важни несигурности сврзани со проценките на трошоци
- Сите годишни повторливи трошоци, како што се одржување на нови ИТ системи или плати на нововработен персонал, што ќе треба да се покриваат и по спроведувањето на реформата
- Сите очекувани индиректни ефекти врз буџетските расходи што се резултат од реформата
- Сите значителни трошоци што реформата ќе ги создаде за приватниот сектор (деловни претпријатија и домаќинства)



ЕУР ЛИСТАТА

ја претвора Збирната табела за утврдување трошоци и буџетирање во ЕУР (евра). Според ова Упатство, листите за утврдување на трошоци и буџетирање треба да бидат пополнети во единици на националната валута, а соодветно на тоа, Листата со резултати, исто така, сумарно ќе ги прикаже проценките на трошоците и финансирањата во единици на националната валута. Оваа последна листа го користи девизниот курс содржан во Листата со информации за да го прикаже збирното утврдување на трошоците и проценките на финансирањето изразено во ЕУР (евра). Оваа листа не е релевантна за корисници чија национална валута е ЕУР (еврото).