



ReSPA

Regional School
of Public Administration

МЕТОДОЛОШКО УПАТСТВО ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИТЕ ЗА ВЛАДИНИТЕ СТРАТЕГИИ

*Со примери од стратегиите за
реформи на јавната администрација*

Изработил

Зухра ОСМАНОВИЌ-ПАШИЌ

ReSPA activities are
financed by the EU



Регионалната школа за јавна администрација (РеСПА) е меѓувладина организација што ја поддржува регионалната соработка на јавните администрации во земјите од Западен Балкан. Нејзините активности се поддржани од Европската комисија (ЕК) и се кофинансираат преку годишните придонеси од земјите-членки на РеСПА. Земји-членки на РеСПА се Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора и Србија, додека државните службеници од Косово*¹ учествуваат во активностите на РеСПА што се финансираат од Европската комисија. Целта на РеСПА е да ги поддржи владите во земјите од регионот на Западен Балкан да развијат подобри јавни администрации, јавни услуги и севкупни системи за раководење за своите граѓани и претпријатијата и да ги подготват за членство во Европската унија.

ПРАВНА ЗАБЕЛЕШКА

Овој документ е изготвен со финансиска помош од Европската унија. Содржината на овој документ не може под никакви околности да се смета дека ги изразува ставовите на Европската унија.

Ставовите што се изразени во оваа публикација се ставови на авторот и не мора задолжително да ги одразуваат службените ставови на Регионалната школа за јавна администрација во однос на соодветните прашања.

Ниту Регионалната школа за јавна администрација, ниту кое било лице што поставува во нејзино име не се одговорни за тоа на каков начин може да бидат искористени информациите што се содржани во оваа публикација. Регионалната школа за јавна администрација не е одговорна за надворешните веб локации што се спомнуваат во оваа публикација.

COPYRIGHT

© Регионална школа за јавна администрација, 2018.

Оваа публикација е сопственост на РеСПА. Секое неовластено преиздавање или користење на овој материјал е забрането.

КОНТАКТ

Регионална школа за јавна администрација

Бранеловица, П. Фах 31,

81410 Даниловград,

Црна Гора

Телефон: +382 (0)20 817 200

* Ова означување не е во спротивност со ставот во врска со статусот и е во согласност со UNSCR 1244 и Советодавното мислење на ICJ за Декларацијата за независност на Косово.

Содржина

КРАТЕНКИ

1. ВОВЕД	8
1.1. Краток опис на проблемот	8
1.2. Цели	9
1.3. Опфат	10
1.4. Методолошки пристап	11
1.5. Структура и содржина	12
2. ТРОШОЦИ И УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИТЕ	14
2.1. Дефиниција и концепти за трошоци	14
2.1.1. Дефиниција	14
2.1.2. Финансиски и економски трошоци	14
2.1.3. Перспектива на трошоците	15
2.1.4. Цел на трошоците и фактори на трошоците	16
2.2. Класификации на трошоците	17
2.2.1. Трошочни ставки	17
2.2.2. Буџетски класификации	17
2.2.3. Тековни (повторливи) и капитални трошоци	18
2.2.4. Целосни и инкрементални (дополнителни) трошоци	18
2.2.5. Вкупни, просечни и маргинални трошоци	19
2.2.6. Фиксни, променливи и комбинирани трошоци	21
2.2.7. Директни и индиректни трошоци	22
2.3. Утврдување на трошоците	23
2.3.1. Дефиниција и важност	23
2.3.2. Примени на анализата на трошоците	23

2.3.3. Клучни принципи	24
2.4. Методи за утврдување на трошоците	26
2.4.1. Индуктивно (од долу надолу) утврдување на трошоците.....	26
2.4.2. Дедуктивно (од горе надолу) или параметричко утврдување на трошоците	27
2.4.3. Аналогно утврдување на трошоците	28
2.4.4. Експертско мислење	29
2.4.5. Предности и недостатоци на различните методи	29
3. ВОДИЧ НИЗ ПРОЦЕСОТ ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИТЕ	31
3.1. Преглед на процесот за утврдување на трошоците	31
3.2. Дефинирање на намената и целите	32
3.2.1. Општи упатства	32
3.2.2. Примери за РЈА.....	33
3.3. Дефинирање на опфатот	34
3.3.1. Општи упатства	34
3.3.2. Примери за РЈА.....	38
3.4. Изготвување план за утврдување на трошоците	41
3.4.1. Општи упатства	41
3.4.2. Примери за РЈА.....	43
3.5. Идентификување на цел на трошоци	45
3.5.1. Општи упатства	45
3.5.2. Примери за РЈА.....	47
3.6. Избирање на методите за утврдување трошоци	51
3.6.1. Општи упатства	51
3.6.2. Примери за РЈА.....	55
3.7. Изготвување План за управување со податоци.....	58

3.7.1. Општи насоки.....	58
3.7.2. Примери за РЈА.....	61
3.8. Проценување на барањата за ресурси.....	63
3.8.1. Идентификување на видот на ресурси.....	63
3.8.2. Процена на количините ресурси	65
3.8.3. Примери за РЈА.....	68
3.9. Дodelување парични вредности за ресурсите	72
3.9.1. Општи пристапи за мерење трошоци.....	72
3.9.2. Процена на трошоци на различни ставки.....	75
3.9.3. Распределба на режиски трошоци.....	80
3.9.4. Импликации од долгорочното планирање.....	82
3.9.5. Утврдување економски трошоци – клучни разгледувања	83
3.9.6. Примери за РЈА.....	84
3.10. Изготвување и потврдување на процени на трошоци	95
3.10.1. Општи насоки.....	95
3.10.2. Примери за РЈА.....	98
3.11. Употреба на информациите за трошоци.....	99
3.11.1. Општи насоки.....	99
3.11.2.Примери за РЈА	101
Анекс 1 – Референци	104
Анекс 2 – Консултирани засегнати страни	106
Анекс 3 – Алатка за пресметка на трошоци (приложен како посебен документ во MS Excel).....	109

Предговор

Од г-ѓа Ратка Секуловиќ

Директорка на РеСПА

Спроведувањето каква било владина програма или стратегија бара соодветни ресурси и чини пари. За ефективно да ги спроведуваат програмите и стратегиите, одговорните институции мора да се запознаени со трошоците што се поврзани со нивното спроведување. Дополнително, на владата и се потребни веродостојни информации за трошоците за да го процени финансиското влијание на стратегиите врз буџетот и за да осигури ефикасно управување со јавните средства. Обезбедувањето информации за трошоците, исто така, го подобрува квалитетот на стратешките документи, како и транспарентноста и раководната отчетност во јавниот сектор како целина. Меѓутоа, во практиката често се соочуваме со неуспеси во спроведувањето и пречекорувања на буџетот што произлегуваат од лошото утврдување на трошоците за стратегиите во различните сектори.

Утврдувањето на трошоците за владините стратегии значи проценување на физичките ресурси што се потребни за нивното спроведување (работна рака, материјали, услуги, капитални ставки) и вреднување на овие ресурси во монетарни износи. Оттаму, утврдувањето на трошоците претставува составен дел на процесот за стратешко планирање а процените на трошоците вообичаено се дел од акциските планови што го поддржуваат спроведувањето на стратегијата. Утврдувањето на трошоците е првиот и најважниот чекор во циклусот за финансиско управување со стратегијата, како и најважниот дел од процената на фискалното влијание на стратегијата.

Препознавајќи ја важноста на правилното утврдување на трошоците за спроведување на владините стратегии, и врз основа на консултации со претставниците на владите и на донаторите, РеСПА одлучи да го изготви ова упатство. Упатството дава стандардизирани методолошки насоки за утврдување на трошоците за владините стратегии врз основа на претходно изготвени акциски планови или слични оперативни документи. Тоа го опишува стандардизираниот процес за утврдување на трошоците што е применлив за каква било владина програма или стратегија и го илустрира овој процес користејќи примери што се засноваат врз стратегиите за реформи на јавната администрација во земјите од регионот. Алатката за пресметување на трошоците што е обезбедена во посебен документ овозможува едноставна и ефикасна практична употреба на ова упатство.

РеСПА е цврсто уверена дека ова упатство повторно ќе ја нагласи важноста на утврдувањето на трошоците во креирањето на владините политики и процесите за стратешко планирање и ќе обезбеди вредна референтна литература за идните активности за утврдување на трошоците за стратегиите во различни земји и различни сектори. Јас сум особено задоволна што можам да видам дека ова упатство обработува релативно сложени финансиски теми на таков начин што тие може лесно да се разберат и да се применуваат од сите државни службеници, без оглед на нивната стручност. Би сакала да ја изразам својата благодарност на авторот за одличната работа, како и на сите засегнати страни што обезбедија вредни придонеси за овој документ.

КРАТЕНКИ

БиХ	Босна и Херцеговина
ДЕУ	Делегација на Европската унија
ЕК	Европска комисија
ЕЛС	Единица на локалната самоуправа
ЗБ	Западен Балкан
ИПА	Инструмент за претпристапна помош Информациски систем за управување со човечки
ИСУЧР	ресурси Канцеларија на координаторот за реформа на јавната
ККРЈА	администрација во БиХ Министерство за државна управа и локална
МДУЛС	самоуправа на Република Србија
МФ	Министерство за финансии
ОЕСР	Организација за европска соработка и развој
ПФВ	Процена на фискални влијанија
РЈА	Реформа на јавната администрација
СБП	Секторска буџетска поддршка
СИДА	Шведска агенција за меѓународна развојна соработка Поддршка за подобрување на раководењето и
СИГМА	управувањето
УЈФ	Управување со јавни финансии
UNDP	Развојна програма на Обединетите нации
УЧР	Управување со човечки ресурси

ВОВЕД

1.1. Краток опис на проблемот

Спроведувањето на стратегиите за РЈА во земјите од Западен Балкан (ЗБ) е сериозно попречено како резултат на неадекватното утврдување на трошоците за нив. Стратегиите често не се поддржани од добро изготвени акциски планови со правилно утврдени трошоци што ги наведуваат финансиските средства што се потребни за спроведување на програмите и активностите и изворите на финансии. Недостигот на сигурни финансиски рамки, исто така, е карактеристика на владините стратегии воопшто. Ова доведува до намалена ефикасност и ефективност и конечно до неуспешно спроведување. Тоа, исто така, има негативно влијание врз севкупната фискална дисциплина бидејќи буџетите се погодени од неочекувани зголемувања на расходите или намалувања на приходите што се предизвикани од спроведувањето програми со несоодветно утврдени трошоци.

Една од причините за лошото утврдување на трошоците на владините стратегии е недостигот на институционални капацитети за развој и спроведување на одржливи финансиски рамки, вклучително и капацитети за изготвување процени на трошоците, идентификување на изворите на финансии, дефинирање и воспоставување функционални финансиски механизми и финансиско следење и оценување. Недостигот на координација меѓу засегнатите страни, исто така, претставува проблем. Мултидисциплинарната природа на стратегиите бара вклучување на поголем број засегнати страни во процесот на нивното изготвување и спроведување, вклучувајќи ги владините институции и донаторите. Односите меѓу овие засегнати страни и нивните улоги и одговорности често се нејасни. Повнимателната анализа на циклусот за креирање владини политики покажува дека проблемот всушност е посложен и се однесува на недоволниот квалитет на системите и процесите за развој на политики и стратешко планирање, воопшто. Утврдувањето на трошоците е само еден од елементите на овие системи и неговиот квалитет зависи од квалитетот на останатите поврзани елементи, вклучувајќи го, пред сè, планирањето на програмите и активностите.

Една од клучните пречки за правилното утврдување на трошоците на стратегиите е недостигот од пишани упатства што се обезбедуваат од владите или меѓународните организации. Членките на РеСПА и

Косово* донесоа или се во процес на изготвување на регулативата за стратешко планирање и спроведување на процена на фискалните влијанија (ПФВ), што ги дефинира барањата во врска со процесот на стратешкото планирање, структурата и содржината на стратешките документи и процената на нивното фискално влијание. Оваа регулатива, исто така, ги дефинира барањата за утврдување на трошоците, како еден од клучните елементи на стратешкото планирање и ПФВ. Меѓутоа, таа обезбедува малку, или воопшто не обезбедува, упатства за тоа како треба да се организира процесот за утврдување на трошоците, кои конкретни чекори треба да се преземат, кои засегнати страни треба да бидат вклучени и какви извори на податоци треба да се консултираат, или какви методи за утврдување на трошоците треба да се применуваат и како.

Препознавајќи го овој проблем, неколку студии што беа спроведени од РеСПА препорачаа изготвување стандардизирани методолошки упатства за утврдување на трошоците на стратегиите². Конкретно, Аналитичкиот документ за управување со процесот за спроведување на стратегиите за РЈА во земјите членки на РеСПА наведува дека „...една од најчестите пречки за спроведувањето на РЈА е неусогласеноста меѓу секторското планирање и среднорочното финансиско планирање и недостигот на релевантна методологија за овој процес“ и препорачува на РеСПА да ги зајакне моделите за управување со стратегиите преку „изготвување посебни прирачници, вклучувајќи прирачник за утврдување на трошоците на секторските стратегии“. **Оптимизација на јавната администрација во регионот на Западен Балкан наведува дека една од основните слабости на процесот на јавната администрација е „недостигот на конзистентност во секторското планирање и среднорочното финансиско планирање и недостиг на релевантна методологија за овој процес“** и препорачува РеСПА и нејзините членки да воспостават унифицирана методологија за изготвување на секторските стратегии што вклучува утврдување на трошоците на активностите за спроведување на секторските стратегии. *Еден од предложените начини за соработка е изготвувањето национални и регионални упатства. Потребата за изготвување пишани методолошки упатства за утврдување на трошоците на стратегиите за РЈА беше препознаена и од претставниците на членките на РеСПА и Косово* на состанокот на Мрежата за РЈА што беше организиран од РеСПА во јануари 2017 година.*

2 <http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2016-7>.

1.2. Цели

Целта на ова упатство е да придонесе кон развојот на постабилна финансиска рамка за спроведување на владините стратегии во земјите-членки на РЕСПА и во Косово*. Се очекува дека ова ќе се постигне преку обезбедување стандардизирани методолошки упатства за утврдување на трошоците на стратегиите воопшто, и особено на стратегиите за РЈА. Примената на овие упатства треба да придонесе за изготвувањето поконзистентни, посигурни и потврдливи процени на трошоците што може да послужат како основа за ефективно и ефикасно спроведување на стратегиите и планирање на владината и донаторската поддршка.

Подобриот квалитет на информациите за трошоците се очекува да придонесе кон квалитетот на стратешките документи и да го олесни процесот за вршење на ПФВ за нив, на тој начин зајакнувајќи ги севкупната фискална дисциплина и управувањето со буџетот. Подобрено утврдување на трошоците на стратегиите за РЈА, особено, треба да овозможи нивно подобро усогласување со Принципите на јавната администрација објавени од СИГМА, што служат како „меко законодавство“ за РЈА³. Овие Принципи, меѓу другото, предвидуваат дека финансиската одржливост на стратегиите за РЈА е осигурена и ги дефинираат клучните барања што владите треба да ги исполнат во оваа област.

Обезбедувањето сигурни информации за барањата за финансирање за спроведување на програмите и активностите во стратешките и оперативните документи ќе ја зајакне, исто така, транспарентноста на трошењето на јавните средства. Ова ќе ја зајакне отчетноста на раководството за постигнатите резултати со потрошените средства од владата и донаторите, на тој начин придонесувајќи кон подобри внатрешни финансиски контроли и севкупна отчетност на јавниот сектор.

1.3. Опфат

Ова упатство се фокусира на утврдувањето на трошоците, како еден елемент на циклусот за финансиско управување со стратегиите. Во фазата на планирање на стратегијата, трошоците се распределуваат на активностите и се идентификуваат изворите и механизмите за финансирање. Во фазата на спроведување, средствата се

3 Принципи на јавната администрација, СИГМА (Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето). СИГМА е заедничка иницијатива на ОЕСР и Европската унија што има за цел да ги зајакне основите за подобро јавно раководење.

распределуваат врз основа на приоритетите и се управува со средствата што недостигаат. Потоа се следи трошењето во споредба со планот и се оценува постигнатата вредност за потрошените пари. Овие други елементи на финансиското управување со стратегиите (т.е., приоритизирањето на програмите и активностите врз основа на нивните трошоци, идентификација на изворите и механизмите за финансирање, управување со средствата што недостасуваат, и финансиското следење, известување и оценување) не се разгледуваат детално во ова упатство. Меѓутоа, упатствата во врска со утврдувањето на трошоците се даваат земајќи ги предвид можните импликации врз овие прашања, кога е тоа соодветно.

Упатствата за утврдување на трошоците што се дадени во овој документ се засноваат врз претпоставката дека е изготвен високо квалитетен акциски план што ги наведува програмите, активностите, временските рамки и одговорностите за спроведување во поддршка на спроведувањето на стратегијата. Оттаму, упатството не е соодветно за утврдување на трошоците за стратегии што не се поддржани од акциски план или сличен оперативен документ.

Упатството обезбедува општи насоки за утврдување на трошоците за владините стратегии, како и дополнителни насоки за утврдување на трошоците на стратегиите за РЈА. И двете се стандардизирани во голема мера и не ги земаат предвид разликите меѓу секторите или земјите. Врз утврдувањето на трошоците на стратегиите за РЈА влијаат разликите меѓу институционалните рамки, стратешката рамка и аранжманите за спроведување за РЈА, како и општите системи и процеси за управување со буџетот на земјите. Разликите меѓу функционалните области на РЈА носат дополнителен предизвик. Овие разлики се илустрирани користејќи примери што се специфични за дадените земји. **За исполнување на специфичните барања на поединечните земји, за решавање на конкретни прашања се обезбедуваат опции наместо директиви. Се разгледуваат и неколку посоефицирани прашања.**

Насоките за утврдување на трошоците на стратегиите за РЈА се конзистентни со насоките што се дадени од страна на СИГМА и ги надополнуваат истите преку адресирање дополнителни релевантни прашања и обезбедување примери. **Тие, исто така, се конзистентни со постоечките методологии на земјите за ПФВ и стратешко планирање што се вградени во релевантната регулатива и ги надополнуваат истите преку обезбедување детални насоки за процесот за утврдување на трошоците и пресметка на трошоците.**

Целната публика на ова упатство се вработените во владините институции што се одговорни за координирање и спроведување на процесот за утврдување на трошоците на стратегијата. Тука се вклучени и вработените во секторите за финансии што ги поседуваат релевантните знаења од оваа област, како и техничките експерти кои не мора задолжително да имаат искуство во областа на финансиите. За да се овозможи практичната примена на упатството од страна на целната публика, прво се објаснуваат клучните теоретски концепти, по што следуваат практични насоки и примери за спроведување на процесот за утврдување на трошоците.

1.4. Методолошки пристап

Процесот за изготвување на упатството се состоеше од неколку фази, вклучувајќи преглед на документацијата, консултации со засегнатите страни и изготвување на нацрт верзијата и финализирање на документот врз основа на повратните информации од засегнатите страни.

Прегледот на документацијата се фокусираше на анализата на релевантната научна, академска и неакадемска литература, како и на релевантната регулатива и документите за РЈА на земјите-членки на РеСПА и Косово*. Списокот со референтните документи е даден во Анекс 1 – Референци. Пребарувањето на достапната литература на интернет, вклучувајќи ги базите на податоци на неколку организации што ги споделуваат најдобрите практики, покажа дека постојат многу малку истражувачки трудови или упатства за утврдување на трошоците на владините стратегии. Не беа најдени какви било специфични истражувања или упатства за утврдување на трошоците што се поврзани со РЈА. Неколку упатства за утврдување на трошоците за посебни владини услуги или видови проекти беа анализирани од гледна точка на општиот пристап кон процесот за утврдување на трошоците.

Анализата на финансиските информации во стратегиите, акциските планови и извештаите за спроведување на РЈА во земјите-членки на РеСПА и Косово* покажуваат разлики меѓу земјите. Некои од овие документи содржат само малку или воопшто не содржат финансиски информации, додека, пак, некои други обезбедуваат сеопфатни информации за потребните ресурси, трошоците и финансиските извори. Квалитетот и сеопфатноста на информациите за трошоците начелно не се на високо ниво. Процените на трошоците често се нецелосни или не се засноваат врз реални потреби за ресурси, периодичните трошоци што се очекува да се генерираат по периодот за спроведување на стратегијата не се јасно наведени, а предвидените

извори на финансии не се секогаш идентификувани. Беа забележани значајни подобрувања како резултат на специфичната техничка поддршка што беше обезбедена од СИГМА во различните земји. Владите немаат обезбедено сеопфатни методолошки упатства за процена на трошоците на стратегиите. Регулативата за ПФВ и стратешко планирање начелно ги утврдува барањата за содржината на стратешките документи и видовите финансиски информации што треба да бидат вклучени, но не обезбедува, или обезбедува само малку, упатства за тоа како треба да се организира процесот за утврдување на трошоците и како треба да се пресметуваат трошоците.

Низа релевантни засегнати страни од земјите-членки на РЕСПА и Косово* беа консултирани, вклучувајќи претставници на ресорните министерства и одговорните институции за координирање на РЈА, како и претставници на секторите за буџет на министерствата за финансии, како институции што се одговорни за утврдување на насоките за буџетирање и потврдување на процените на трошоците. Беа консултирани и неколку членови на Работната група на РЕСПА за подобра регулатива и ПФВ. Консултираните претставници на донаторите ги вклучуваат пред сè раководителите на програми/советниците за РЈА во Делегациите на Европската унија (ДЕУ), како клучниот донатор за РЈА. Консултациите придонесоа во голема мера кон транспарентноста на процесот, подобра координација и чувство на сопственост од страна на владата, како и кон квалитетот на упатството. Списокот на консултираните засегнати страни е даден во Анекс 2 – Консултирани засегнати страни.

Сите консултирани претставници на владите и на ДЕУ дадоа силна поддршка на изготвувањето на ова упатство, препознавајќи ја важноста на соодветното утврдување на трошоците за финансиската одржливост на стратегиите и севкупното управување со буџетот, како и предизвиците што произлегуваат од недоволните капацитети и недостигот на упатства. Тие повикаа на координација и конзистентност со иницијативите и насоките што се обезбедени од СИГМА, како и со постоечката регулатива на владите. Со оглед на разликите во системите за управување со буџетот и квалитетот на стратешкото финансиско управување во различните земји, засегнатите страни имаа различни препораки во однос на опфатот и нивото на стандардизација на методолошките упатства, во распон од основни стандардизирани упатства до посоефицицирани и сеопфатни упатства што се специфични за дадената земја.

Како клучна организација на ЕК што развива и споделува најдобри практики и го оценува напредокот на земјите кон интеграциите во ЕУ во областа на РЈА, СИГМА беше консултирана за да се осигури координиран пристап и усогласеност со Прирачникот за РЈАС што

тековно се изготвува од страна на СИГМА. СИГМА, исто така, обезбеди вредни препораки за посебни технички прашања.

1.5. Структура и содржина

Упатството се состои од ова воведно поглавје и уште две дополнителни поглавја.

Поглавје 2 – Трошоци и утврдување на трошоците ја дава теоретската заднина за клучните концепциски прашања. Тоа го објаснува концептот, различните перспективи, класификациите и видовите трошоци; концептот и основните принципи на утврдувањето на трошоците и примени на анализата на трошоците; и различните методи за утврдување на трошоците што може да се употребат во процесот за утврдување на трошоците, нивните предности и недостатоци. Целта на ова поглавје е да го зголеми општото знаење на целната публика во релевантните области, така што тие ќе може да го применуваат во практика.

Поглавје 3 – Упатство за процесот за утврдување на трошоците обезбедува општи упатства за дизајнирање и спроведување на процесот за утврдување на трошоците за стратегии. Тоа го опишува процесот во чекори, вклучувајќи ја фазата на планирање и подготовки (дефинирање на намената, целите и опфатот на утврдувањето на трошоците, изготвување план за утврдување на трошоците, идентификување на трошочните ставки, избирање на методите за утврдување на трошоците и дефинирање на план за управување со податоците) и фазата на спроведување (идентификување на видовите и количествата на потребните ресурси, процена на нивните трошоци и изготвување и потврдување на процените на трошоците). Секој чекор е илустриран користејќи примери што се засноваат врз стратегии и акциски планови за РЈА на земјите-членки на РеСПА и Косово*, како и други примери што се изготвени за потребите на ова упатство. Дополнителни упатства што се специфични за РЈА се обезбедени, исто така, а се разгледуваат и различни опции и пристапи кога е тоа применливо. Целта на ова поглавје е да се подобрат практичните вештини на целната публика за утврдување на трошоците на стратегиите врз основа на акциски планови.

За да се зголеми ефикасноста на процесот за утврдување на трошоците, изготвена е и алатка за пресметка што е соодветна за утврдување на трошоците на стратегиите врз основа на акциски планови што е обезбедена во посебен MS Excel документ во Анекс 3 кон ова упатство, заедно со инструкции за употреба.

ТРОШОЦИ И УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИТЕ

2.1. Дефиниција и концепти за трошоци

2.1.1. Дефиниција

Поимот „трошок“ има неколку различни значења и може да се користи различно како во литературата, така и во секојдневниот говор. Трошокот може да се дефинира како искористените или потребните ресурси за спроведување определен проект, програм или активност или за испорака на производ или услуга, изразени во пари. Постојат две главни компоненти на трошоците – видот и количината на користените или потребните ресурси и нивната вредност.

Трошоците не се исто што и цените. Некои владини услуги немаат цена бидејќи се обезбедуваат бесплатно, но сè уште имаат трошоци бидејќи се потребни ресурси за нивното обезбедување. Исто така, некои услуги може да имаат цени што не ги одразуваат во целост нивните трошоци. Поимите „трошок“ и „расход“ често се користат како заемно заменливи. Меѓутоа, во определени случаи ова може да води кон погрешни заклучоци. Расходот за некоја активност или програм се однесува на износот на потрошените финансиски средства и не мора задолжително да ги одразува целосните трошоци за нив.

2.1.2. Финансиски и економски трошоци

Во зависност од обемот на ресурсите што се искористени за некој програм, активност, производ или услуга, и начинот на којшто се мерат овие ресурси, трошоците може да се сметаат за финансиски или економски.

Финансиските трошоци претставуваат реални расходи за спроведување на некоја програма или активности, или за производство на определена стока или услуга. Тие се опишуваат како финансиски издатоци, или паричните износи што се платени или се очекува да бидат платени за искористените ресурси. За пресметување на финансиските трошоци на некоја програма или активност потребна

е идентификација на количеството и цената на сите ресурси што се потребни за нејзиното спроведување или за процена на нивото на расходите за нив на некој друг начин. Концептот за финансиски трошоци вообичаено се користи од сметководителите.

Економистите ги разгледуваат трошоците на поширок начин. Покрај финансиските издатоци што се прават за обезбедување на ресурсите, економистите го земаат предвид и користењето ресурси за коишто не се платени пари (на пример, користењето волонтери за спроведување активности, или бесплатното користење простории, опрема или други средства). Иако се обезбедуваат бесплатно, овие ресурси имаат своја вредност бидејќи тие може да се искористат за алтернативни цели (на пр., некој волонтер може да работи за плата, слободниот простор може да се издава). Трошоците за овие алтернативни употреби на ресурсите што биле пропуштени преку нивното користење за некоја конкретна цел се нарекуваат опортунитетни трошоци (на пример, платата што некој волонтер би ја заработувал доколку работел за пари). Економските трошоци, според тоа, ја вклучуваат и проценетата вредност на ресурсите за коишто не се извршени финансиски трансакции или за коишто платената цена е пониска од трошокот за нивното продуктивно искористување на друго место. Економистите тврдат дека реалните трошоци за општеството на ресурсите што се искористени за спроведување на некоја програма се нивните економски трошоци и користите што би можеле да бидат добиени од следната најдобра употреба на ресурсите.

Пресметката на економските трошоци не може да ја замени пресметката на финансиските трошоци – таа може само да ја надополни со дополнителни информации што се потребни за носење на одлуките. Изборот на пристапот во смисла на користењето на финансиските или економските трошоци зависи од намената и целите на анализата на трошоците. Ако целта е да се пресмета колку пари се потребни за спроведување некоја програма или активност, тогаш треба да се пресметаат само финансиските трошоци. Ако целта е да се оцени одржливоста на програмата, да се избере некоја од алтернативните опции за спроведување, или да се оцени нејзиното економско влијание, тогаш треба да се земат предвид сите трошоци, вклучувајќи ги оние што не се платени. Земањето предвид на економските трошоци е особено во важно кога се вреднуваат различните политики. Ресурсите на владата се недоволни и нивното врзување со спроведувањето на определена иницијатива од политиките ги прави недостапни за некои други иницијативи што може да бидат од повисок приоритет.

Финансиските трошоци може да се пресметаат за програми или активности што веќе биле спроведени (ретроспективно) или за оние што се планира да бидат спроведени (перспективно), пресметката на економските трошоци обично се врши однапред (перспективно).

2.1.3. Перспектива на трошоците

Трошоците за владините услуги, активности, програми или стратегии може да се анализираат од различни перспективи. Перспективата на анализата на трошоците се однесува на тоа „чиј трошоци“ треба да бидат разгледани. Разбирањето на перспективата е важно бидејќи различните перспективи бараат анализирање различни ставки за потребите на различните проблеми во однос на носењето на одлуките.

Трошоците на некоја владина стратегија или програма може да се гледаат од три основни перспективи – општествена, јавна и приватна. **Општествената** перспектива е најопшта и ги вклучува сите трошоците поврзани со стратегијата или програмата, поднесени од сите засегнати страни, вклучувајќи ги јавниот сектор, приватниот сектор, домаќинствата и поединците, или која било друга група што ги поднесува трошоците. **Јавната** перспектива дава потесен преглед земајќи ги предвид само трошоците што се поднесени од јавниот сектор или од владата. Ова се трошоците за спроведување програми и активности од страна на одговорните институции, иако овие институции може да не ги финансираат во целост трошоците за овие програми и активности. На пример, од јавната перспектива, трошокот за воспоставување некој систем за обезбедување електронски услуги за граѓаните би ги содржел сите трошоци што се поднесени од владата, вклучувајќи ги трошоците за вработените, софтвер, материјали, опрема, итн. Во случај не недостиг на владини средства, дел од овие трошоци би можеле да бидат финансирани и од донатори. **Приватната** перспектива ги вклучува трошоците на поединците и домаќинствата што се поднесуваат како резултат на спроведувањето на стратегијата. На пример, поединците може да обезбедуваат средства директно преку плаќање кориснички надоместок за користење на владините електронски услуги. Овие надоместоци може да се сметаат како придонес за враќање на трошоците што се поднесени од владата.

Економското оценување на стратегијата вообичаено се однесува на влијанието на стратегијата врз општеството како целина и, според тоа, се заснова врз општествената перспектива на трошоците. Во согласност со економската теорија, пресметката на трошоците на стратегијата треба да биде инклузивна, земајќи ги

предвид сите трошоци што се генерирани од сите засегнати страни, вклучувајќи ги трошоците што се генерираат долгорочно. Таквата широка перспектива осигурува, исто така, дека се земаат предвид и алтернативните опции за користење на ресурсите (опортунитетни трошоци) на начин што носи максимални придобивки за општеството во целост. Од другата страна, **финансиското оценување** на некоја стратегија се однесува на влијанието на стратегијата врз јавните буџети и, според тоа се заснова врз владината или јавната перспективна на трошоците. Ова упатство ги разгледува трошоците на стратегијата од јавната перспектива.

2.1.4. Цел на трошоците и фактори на трошоците

Цел на трошоците е која било единица за која што се мери или проценува трошокот. Цел на трошоците може да биде инпут, активност, проект, програм, аутпут, резултат или која било друга компонента чијшто трошок треба да биде проценет за целите на носењето одлуки. Следниве елементи вообичаено се сметаат за цел на трошоците:

- Проект или програма што се состои од неколку активности може да се смета за цел на трошоци во најопштата смисла (на пр., „воспоставување правна и институционална рамка за интегрирано стратешко управување“);
- Активност, како компонента на некоја програма или проект е потесно дефинирана цел на трошоците (на пр., „обезбедување програма за обука за креирање јавни политики“ или „изготвување законодавство“);
- Аутпут на некоја активност (на пр., „спроведена обука за 100 учесници“ или „изготвен закон“);
- Инпут што е потребен за спроведување на активноста (на пр., „денови на ангажман на експерти“).

Целта на трошоците треба да се избираат врз основа на достапните информации и намената на утврдувањето на трошоците. Мора да се постигне рамнотежа меѓу корисноста на информациите за трошоците и трошоците за нивното добивање.

Фактор на трошоци е тесно поврзан со целта на трошоците. Факторот на трошоците влијае врз износот на трошокот за определена цел на трошоците. Тој може да се дефинира како кој било фактор чијашто промена предизвикува промена во нивото на трошокот на

определена цел на трошоците. Една цел на трошоците може да има неколку фактори на трошоци. Во примерот за активноста за обука за креирање јавни политики, факторот на трошоците може да биде бројот на обезбедените обуки, или бројот на обучените учесници, бидејќи трошоците се зголемуваат со зголемувањето на овој број. Факторите на трошоците може, исто така, да бидат поврзани со различните пристапи кон спроведувањето на активноста. Анализата на целта на трошоците и факторите на трошоците овозможува подобро разбирање на текот на трошоците. Информациите за целта на трошоците и факторите на трошоците може, според тоа, да се искористат за подобрување на ефикасноста на програмата.

2.2. Класификации на трошоците

2.2.1. Трошочни ставки

Трошоците може да се класификуваат на различни начини, во зависност од намената на анализата на трошоците. Секоја класификација е корисна за различни проблеми при носењето на одлуките. Најчестата класификација е според видот на физичките ресурси (инпути) што се потрошени за целите на испорачувањето на некој производ или услуга, или спроведување некоја програма или активност. Може да се дефинираат следниве пошироки категории на трошоци:

- Трошок за вработените (плати, дополнителни надоместоци, даноци и други расходи поврзани со трудот);
- Трошок за материјали и услуги (канцелариски материјали, комуникации, гориво, сместување, комунални услуги, одржување, наемнина, други услуги, како и други периодични инпути); и
- Трошок за капитални средства (земјиште, згради, опрема, возила, софтвер).

Оваа класификација е позната и како класификација според линиски ставки и се користи од владите за планирање и евидентирање на финансиските трансакции. Линиските ставки се утврдуваат според контниот план на владата.

2.2.2. Буџетски класификации

Покрај класификацијата според линиски ставки, владините расходи се класифицираат и според:

- **Организацијата** или институцијата што ги генерира (наведена и како „буџетски корисник“). Расходите на секој буџетски корисник дополнителни се класифицираат по линиски ставки. Поради нивната мултидисциплинарна природа и сложените аранжмани за спроведување, трошоците на владините стратегии се рефлектираат во буџетите на неколку буџетски корисници (институции).
- **Владина функција** или област на работење, како што се општите јавни услуги, здравство, образование, итн., при што секоја вклучува повеќе буџетски корисници. Функциите се дефинирани користејќи ја Класификацијата на функциите на владата (COFOG)⁴. Трошоците на секторските стратегии може да се распределат на една конкретна функција, додека трошоците на националните развојни стратегии се меѓуфункционални.
- **Програма**, што претставува група активности што имаат иста оперативна цел(-и). Програмите и потпрограмите може да бидат дефинирани хоризонтално, за повеќе различни буџетски корисници, или вертикално, во рамките на еден буџетски корисник. Свкупната структура на буџетот на програмата треба да се дефинира врз основа на релевантната стратешка рамка така што трошоците на стратегиите може лесно да се поврзат со буџетот. Програмското буџетирање, според тоа, е клучната алатка на владата за поврзување на стратегиите со буџетите.
- **Извор на финансии** од којшто се обезбедуваат парите за финансирање на расходите. Тие ги вклучуваат владините основни приходи, наменските приходи и други извори како што се донации, неизвесни средства или сопствените приходи на буџетските корисници. Трошоците на стратегиите може да се финансираат од еден или од сите овие извори. Вообичаено се користи комбинација од извори.

⁴ COFOG – Класификација на функциите на владата, објавена од Одделот за статистика на Обединетите нации

2.2.3. Тековни (повторливи) и капитални трошоци

Различни видови инпути или ресурси може да се категоризираат како тековни (повторливи) или капитални ставки. Тековните (повторливите) ставки се ставките што се трошат во текот на една година. Капиталните ставки имаат корисен век што е подолг од една година и вредност над определен праг, како што е дефинирано во релевантната сметководствена политика. Трошоците за плати, материјали и услуги се тековни (повторливи) трошоци, додека, пак, трошоците за капиталните ставки (згради, земјиште, возила, опрема, софтвер) се сметаат за капитални трошоци.

Разликата меѓу тековните (повторливите) и капиталните трошоци е важна поради две главни причини. Како прво, трошоците за капиталните ставки се распределени во текот на нивниот проценет корисен век. Ова се должи на фактот што капиталните ставки постепено се „трошат“ во текот на секоја година од периодот на програмата или стратегијата. Ова е познато како депрецијација. Ако корисниот век на некоја капитална ставка е подолг од периодот на програмата или стратегијата, тогаш ставката ќе има препродажна вредност на крајот на периодот. Трошокот на програмата или стратегијата во текот на определен временски период го вклучува само износот што депрецирал во текот на овој период. Меѓутоа, трошокот на инвестицијата (трошок за набавка) на новите ставки треба да се пресмета за да се процени финансиското влијание.

Како второ, одржувањето на капиталните ставки (згради, возила, софтвер) бара редовна набавка на нови периодични ставки (услуги, материјали, резервни делови). Ова значи дека капиталните ставки ќе генерираат дополнителни тековни трошоци што мора да се земат предвид во процесите за утврдување на трошоците и буџетирање.

2.2.4. Целосни и инкрементални (дополнителни) трошоци

Врз основа на пристапот за мерење на обемот на искористените ресурси за спроведување на некој проект, програма или стратегија, трошоците може да се класифицираат како целосни или инкрементални (дополнителни). Инкременталните (дополнителни) трошоци се трошоците на дополнителните инпути или ресурси што е потребно да се додадат на постоечката инфраструктура за да се спроведе некој проект, програма или стратегија. Тие се, на пример, трошоците за новите членови на персоналот што треба да се вработат, трошоците за дополнителните материјали и услуги што треба да се потрошат (обуки, публикации, патување) или трошоците за дополнителни капитални ставки што треба да се набават

(опрема, софтвер). Постоечките трошоци на некој проект, програм или стратегија се трошоците на постоечката инфраструктура што ќе продолжи да се користи за потребите на спроведувањето. Тоа се, на пример, платите на постоечките вработени што ќе бидат ангажирани за спроведување, трошоците за општата административна поддршка и режиските трошоци (комуникации, комунални услуги, канцелариски материјали) и трошоци за користење на постоечките капитални ставки (депрецијација). Целосните трошоци на некој проект, програма или стратегија се еднакви на постоечките трошоци плус инкременталните (дополнителни) трошоци. Целосните трошоци на стратегијата, оттаму, се трошоците на сите ресурси што се искористени за целите на нејзиното спроведување.

Утврдувањето на инкременталните трошоци е поедноставно од утврдувањето на целосни трошоци и тоа дава информации за директното финансиско влијание на некоја програма или стратегија. На владата и се потребни овие информации за целите на спроведување ПФВ и за буџетското планирање. Најголемиот недостаток на утврдувањето на инкременталните трошоци, сепак, е фактот што тоа го потценува трошокот на постоечката инфраструктура. Тоа претпоставува, исто така, дека постоечката инфраструктура ќе биде достапна во целиот тек на периодот за спроведување на стратегијата и е доволна за исполнување на посакуваните резултати, што може да не биде точно. Од другата страна, утврдувањето на целосните трошоци ги проценува трошоците на владините реформи на сеопфатен начин. Овие информации се потребни за развојно планирање и водење преговори за надворешната поддршка, што е од голема важност за транзициските земји. Меѓутоа, негативната страна на утврдувањето на целосните трошоци се неговата сложеност и трошоците за спроведување. Одлуката дали да се врши утврдување на целосните или на инкременталните трошоци на стратегиите треба да се донесе врз основа на намената на утврдувањето на трошоците и достапноста и едноставноста на прибирањето податоци.

2.2.5. Вкупни, просечни и маргинални трошоци

Врз основа на нивниот однос со целта на трошоците, трошоците може да се класифицираат како вкупни, просечни (единечни) или маргинални трошоци. Оваа класификација се користи за анализирање на трошоците на количествата аутпути на некоја програма, проект или активност. Вкупниот трошок е трошокот на сите ресурси што се потребни за добивање на определено количество аутпути. Во зависност од пристапот за утврдување на

трошоците, вкупните трошоци може да се пресметаат како целосни или инкрементални (дополнителни). Просечниот или единичниот трошок се пресметува со делење на вкупните трошоци (целосни или инкрементални) со бројот на единици на аутпутите. Маргиналниот трошок е дополнителниот трошок што се генерира како резултат на производството на уште една единица производ. Маргиналните трошоци често се мешаат со инкременталните трошоци. Двете се однесуваат на трошокот за производство на дополнителни производи. Инкременталните трошоци се дополнителните трошоци што произлегуваат од зголемувањето на аутпутот пресметано на ниво на програма или активност, додека, пак, маргиналните трошоци се дополнителните трошоци пресметани на ниво на единица производ.

Просечни (единични), инкрементални и маргинални трошоци

Вкупниот трошок на некоја програма за обука изнесува ЕУР 1.000. Нејзините аутпути се 10 обучени учесници. Просечниот (единичен) трошок по учесник се пресметува како $1.000 \text{ ЕУР} / 10 \text{ учесници} = 100 \text{ ЕУР}$. Ако бројот на учесници се зголеми за 3, вкупниот трошок ќе се зголеми за $3 \times 100 \text{ ЕУР} = 300 \text{ ЕУР}$. Овие дополнителни трошоци на програмата се нарекуваат инкрементални трошоци. Маргиналните трошоци се дополнителните трошоци за еден нов учесник. Тие се пресметуваат делејќи ги инкременталните трошоци со бројот на нови учесници: $300 \text{ ЕУР} / 3 = 100 \text{ ЕУР}$. Во овој случај, маргиналните трошоци се еднакви на просечните (единични) трошоци.

Да претпоставиме дека бројот на учесници се зголемил значително, на пример за 8, и дека е потребно да се изнајмат дополнителни простории за обука или да се ангажираат дополнителни обучувачи. Поради ова ново вложување, инкременталните трошоци ќе се зголемат повеќе отколку сразмерно, на пример за 900 ЕУР наместо за 800 ЕУР. Дополнителниот трошок по еден нов учесници тогаш би бил $900/8=113 \text{ ЕУР}$, наместо 100 ЕУР. Во овој случај маргиналниот трошок е повисок од просечниот трошок.

Во зависност од намената на анализата на трошоците, се анализираат маргиналните или просечните трошоци. Маргиналните трошоци се анализираат кога се одлучува за можното проширување на постоечките програми или активности. Просечниот (единичен) трошок се користи за проценување на идните трошоци. Во зависност од „единицата“ или предметот на утврдувањето на трошоците, определен број единични трошоци може да се дефинираат за некоја програма или активности, како, на пример:

- Единични трошоци на инпути или ресурсите што се потребни за нејзиното спроведување, како што се плати, трошоци на материјали, услуги или капитални ставки;

- Единични трошоци на непосредните аутпути на активностите, како што е трошокот на обуката, трошокот за еден ден обука по учесник, трошокот за студиска посета по учесник, итн.
- Единични трошоци на посредните аутпути или резултати, како што е трошокот за завршување на регулаторна реформа, трошокот за воведување електронски систем за размена на информации, итн.

Горенаведените единици се прикажани по хиерархиски редослед – единичниот трошок на инпутот е дел од единичниот трошок на директниот аутпут, а тој потоа е дел од единичниот трошок на посредниот аутпут или резултат. Според тоа, пресметувањето на единичните трошоци на инпутите е релативно лесно (на пример, врз основа на сметководствените податоци или пазарните цени), но сè потешко се вршат пресметките со секое следно ниво.

2.2.6. Фиксни, променливи и комбинирани трошоци

Врз основа на промените во нивното однесување што произлегуваат од промените во делокругот на некоја програма или активност во текот на определен временски период, трошоците може да се класифицираат како фиксни, променливи или мешани трошоци.

Фиксните трошоци на некоја програма, проект или активност ги вклучуваат сите трошоци што остануваат непроменети краткорочно, без оглед на промените во делокругот на програмата, проектот или активната. Овие трошоци се постојани за релевантниот опсег на аутпути и мора да се платат без оглед на нивото на аутпутот и на искористените ресурси. Ако програмата за обука од нашиот пример се спроведува од некоја владина агенција, нејзините фиксни трошоци ќе бидат трошоците за вработените со полно работно време, комуналните услуги и сите останати трошоци што не се менуваат со бројот на учесниците во обуката.

Променливи трошоци се трошоците што се менуваат со промените во делокругот на некоја програма, проект или активност во краткорочни рамки. Промената на факторот на трошоци предизвикува промена кај овие трошоци. Ако обуката се обезбедува за сè поголем број учесници (што е факторот за трошоци), тогаш трошоците за патување и сместување на учесниците и за материјалите за обука ќе се зголемат. Ова се променливите трошоци на програмата за обука. Претпоставката е дека тие се зголемуваат линеарно во однос на промените на обемот, но тоа не мора да биде точно за

сите променливи трошоци. Фиксните трошоци и променливите трошоци ги сочинуваат вкупните трошоци.

Комбинирани трошоци се оние трошоци што не може да се класифицираат како фиксни или променливи и ги вклучуваат полупроменливите и полумфиксните трошоци. Полупроменливите трошоци се оние трошоци што имаат и променлива и фиксна компонента. На пример, трошоците за телефон имаат фиксен месечен надоместок и променлива компонента што е поврзана со бројот и цената на телефонските повици. Полупостојаните трошоци се оние фиксни трошоци што остануваат непроменети за некој конкретен опсег на аутпути, но започнуваат да се зголемуваат кога ќе се надмине овој опсег. Со зголемувањето на обемот се јавува потреба за дополнителни инвестиции за проширување на капацитетите. Во нашиот пример, фиксниот трошок на обуката останува непроменет само за ограничен опсег (број) на учесници. Со зголемувањето на овој број веројатно ќе бидат потребни дополнителни инвестиции во нови вработени или простории.

Временската рамка е од суштинско значење за класификацијата на трошоците како фиксни или променливи. Ова се должи на фактот што постојат многу трошоци што се постојани краткорочно но се променливи долгорочно (плати, одржување, депрецијација). Суштински, долгорочно гледано, сите трошоци се променливи. Анализата на трошоците од гледната точка на тоа како тие се менуваат во однос на промените во обемот на активната е корисна за носење одлуки за проширување или скратување на постоечките програми и активности. Информациите за променливите трошоци се користат за планирање и буџетирање.

2.2.7. Директни и индиректни трошоци

Врз основа на можноста за нивното поврзување со трошочните места (програми, проекти, активности, производи или услуги) трошоците може да се класифицираат како директни и индиректни. Вкупните трошоци на некоја цел на трошоци се состојат од неговите директни и индиректни трошоци.

Директните трошоци на некоја програма, активност или аутпут се оние трошоци што може директно да се поврзат со користењето определени ресурси и може да се проследат до некоја програма, активност или аутпут на економски изводлив начин. Ова се директните расходи за труд, материјали, услуги или капитални расходи. На пример, директните трошоци за спроведување анализа на политика се трошоците на надворешните експерти

што се ангажирани да ја спроведат анализата или трошоците за поврзаните состаноци.

Индиректните трошоци (нарекувани и режиски трошоци) немаат директна врска со целта на трошоците, иако тие мора да бидат поднесени за целите на спроведувањето. Оттаму, тие не може да се поврзат со определена цел на трошоцина економски изводлив начин. Индиректните трошоци, исто така, може да бидат расходи за труд, материјали, услуги или капитални расходи. Во нашиот пример за спроведување на анализа на политиката, платите на вработените што обезбедуваат административна поддршка, трошоците за комуналните услуги, закупнина или користење заеднички возила или опрема (депрецијација) би биле индиректни трошоци. Индиректните трошоци може да се распределат на цел на трошоци користејќи различни основи и методи за распределба. На пример, индиректните плати може да се распределат врз основа на работните часови, трошоците за комуналии врз основа на зафатената површина во метри квадратни, депрецијацијата врз основа на користењето на капиталните ставки, итн.

Вообичаено, директните трошоци се променливи трошоци, додека, пак, индиректните трошоци се фиксни трошоци, иако ова не мора задолжително да биде така. Некој трошок што е директен за една цел на трошоци може да биде индиректен за некоја друга цел на трошоци. На пример, трошокот за компјутер што е купен за целите на спроведување двогодишна програма за обука е директен трошок за таа програма, но неговата депрецијација е индиректен трошок на обуката по учесник.

За пресметување на целосните трошоци на стратегијата, треба да се проценат и директните и индиректните трошоци. Меѓутоа, за индиректните трошоци ќе биде потребно да се вложат дополнителни напори. Економската изводливост на следењето на трошоците е критичниот фактор што треба да се земе предвид во овој систем за класификација. Според тоа, кога се одлучува дали некој трошок треба да се третира како директен или индиректен, треба да се земат предвид неколку фактори, вклучувајќи ја, пред сè, важноста на трошочната ставка (нејзиниот износ) и можноста и едноставноста на собирањето податоци за распределба на индиректниот трошок.

2.3. Утврдување на трошоците

2.3.1. Дефиниција и важност

Утврдувањето на трошоците е процесот на назначување монетарна вредност на инпутите што се потребни за добивање определен аутпут. Инпутите може да бидат различни видови ресурси, како што се трудот, материјалите, услугите или капиталните ставки. Аутпутите може да се дефинираат како производи, услуги, активности, проекти или програми. Стратегиите се составени од неколку проекти или програми. Вкупните трошоци на која била цел на трошоци се утврдени од две клучни компоненти – потребните ресурси за неговото спроведување и трошоците на овие ресурси. Утврдувањето на трошоците, оттаму, вклучува две посебни активности: (а) мерење на видовите и количествата ресурси што се потребни за добивање определен аутпут, изразени во физички единици; и (б) вреднување на овие ресурси во монетарни износи.

Од временска перспектива, утврдувањето на трошоците може да биде ретроспективно, кога ресурсите веќе биле искористени и утврдувањето на трошоците се врши за целите на процената на нивните реални трошоци; и перспективно, кога ресурсите допрва треба да се користат и утврдувањето на трошоците се врши за целите на проценувањето на нивните идни трошоци во текот на утврден временски период. Ова упатство се фокусира на перспективното утврдување на трошоците.

Утврдувањето на трошоците е важно бидејќи обезбедува квантитативна основа за дефинирање програми и стратегии и помага да се разбере финансиското влијание на владините одлуки. Ова придонесува кон подобро управување со буџетот преку предвидување на идните барања за ресурси потенцијалните недостатоци на средства. Утврдувањето на трошоците, исто така, дава веродостојна основа за мобилизирање на средства од буџетот и од донаторите за осигурување одржливо спроведување на стратегијата.

2.3.2. Примени на анализата на трошоците

Анализата на трошоците вклучува различни активности што се поврзани со акумулирање, испитување и ракување со податоците за трошоците за целите на правење споредби и проекции. Поимот „анализа на трошоците“ е поширок од „утврдување на трошоците“. Утврдувањето на трошоците или процената на трошоците всушност

вклучува собирање и анализирање историски податоци и примена на различни методологии за прогнозирање на идните трошоци. Утврдувањето на трошоците може да не биде единствената цел на анализата на трошоците. Сеопфатната анализа на трошоците може да се користи како алатка што ќе им помогне на владите подобро да ги разберат различните финансиски аспекти на своите програми. Владите може да ја користат анализата на трошоците за следниве цели:

- Процена на фискалното влијание, преку анализирање на инкременталните трошоци што произлегуваат од спроведувањето нови програми или стратегии, или на промените на регулативата или политиките, за процена на влијанието врз буџетските расходи;
- Процена на ефикасностите на постоечките програми и стратегии, преку анализирање кои програми имаат високи или ниски трошоци во однос на своите аутпути;
- Процена на одржливоста на постоечките програми и стратегии, преку анализирање на трошоците за целите на подоброто планирање и буџетирање, за осигурување на финансиската одржливост;
- Вршење измени на постоечките програми и активности, вклучувајќи го нивното проширување, намалување или повторување на други локации или нивоа;
- Утврдување на цените на услугите, во случаите кога владините програми или стратегии вклучуваат обезбедување услуги со надоместок;
- Избирање меѓу алтернативните опции за обезбедување услуги, на пр., од страна на приватниот сектор, преку анализирање на економските трошоци на услугите;
- Носење одлуки за капитални инвестиции, како што е набавката или надградбата на капиталните средства, преку анализирање на трошоците за стекнување, одржување, оперативните трошоци и трошоците за отуѓување.

Информациите за трошоците се користат, исто така, за целите на економските проценки на програмите или стратегиите. Додека анализата на трошоците ги разгледува само трошоците на некоја програма или стратегија, економските оценувања го разгледуваат

односот меѓу трошокот и ефектите на некоја програма или стратегија. Еден од најчестите пристапи кон економската проценка е анализата на трошоците и економичноста. Таа се користи за мерење и споредување на трошоците и последиците на различните интервенции така што може да процени нивната релативна ефикасност и да се донесат одлуките за распределба на ресурсите. Прво се анализираат трошоците и ефектите на различните алтернативи (т.е., програми или проекти) што заедно работат на постигнување на истиот резултат или цел. Трошокот по единица ефективност потоа се проценува за секоја алтернатива, преку делење на нејзиниот трошок со единицата на ефектот. Резултатите на различните алтернативи на крајот се споредуваат и алтернативата со најнискиот трошок по единица ефект се избира како најекономична.

2.3.3. Клучни принципи

За да се обезбеди добивање веродостојни проценки на трошоците, утврдувањето на трошоците на програмите и стратегиите треба да се заснова врз неколку клучни принципи што се наведени долу.

Јасна идентификација на намената: Информациите за трошоците мора да се анализираат и да служат за определена намена. Пред да ги започнат активностите за утврдување на трошоците, засегнатите страни треба да дефинираат зошто се врши утврдувањето на трошоците и какви одлуки ќе се носат врз основа на резултатите од утврдувањето на трошоците. За различни намени се потребни различни информации за трошоците и ресурсите, како и примена на различни методи за утврдување на трошоците. На пример, процената на фискалното влијание на некоја владина стратегија за реформи бара само информации за инкременталните (дополнителните) трошоци на стратегијата, додека, пак, за проценувањето на трошоците на реформата бара информации за целосните трошоци на стратегијата.

Реалистичност: Појдовната точка за утврдување на трошоците на стратегии е јасната дефиниција и разбирањето на програмите и активностите што треба да се спроведат, како и нивните аутпути. Уште пред да се започне со процесот за утврдување на трошоците, одговорните страни треба да се осигурат дека програмите и активностите се реалистични и изводливи. Ако активноста не може да се спроведе со достапните ресурси и ако не е веројатно дека ќе се обезбедат потребните ресурси, таквата активности треба да се ревидира, одложи или отфрли.

Ефикасност: Ефикасноста е однесува на користењето на сите инпути за производство на даден аутпут и може да се мери преку утврдување на соодносот меѓу корисниот аутпут и вкупниот инпут. Активностите би требало да се спроведуваат со достапните ресурси секогаш кога е тоа можно. Дополнителни ресурси треба да се планираат само кога тоа е апсолутно неопходно и тие треба да се користат на најпродуктивниот начин. Ефикасноста е важна поради недостигот на владините ресурси.

Конзервативност: Конзервативноста е тесно поврзана со ефикасноста и значи правење соодветно образложени и претпазливи, наместо преценети процени на трошоците. Меѓутоа, конзервативноста не значи намерно потценување на трошоците. Прекумерно конзервативните процени може да доведат до започнување програми и активности што инаку се недостапни правејќи тие да изгледаат поевтини. Ова може да влијае врз буџетите, особено кога некои значајни трошочни ставки се потценети (на пр., трошокот за новите вработени во јавната администрација). Кога нивото на несигурност е релативно високо, треба да се планираат неизвесни обврски за ублажување на ризиците што се поврзани со конзервативните процени.

Конзистентност: Под претпоставка дека информациите за трошоците ќе служат за истата намена и дека околностите се слични, утврдувањето на трошоците треба да се врши конзистентно за сите програми и активности. Ова значи дека основните користени претпоставки, пристапи и методи за утврдување на трошоците треба да бидат конзистентни. Ова ќе осигури споредливост на резултатите.

Учество и консултации: Владините програми и стратегии вообичаено се меѓусекторски и засегаат неколку институции или нивоа на власта. Утврдувањето на трошоците не може да се прави во изолација. Потребно е учество и консултации со сите одговорни институции што се одговорни за финансирањето и спроведувањето. Процесот често е итеративен и вклучува повеќе кругови консултации. Министерството за финансии (МФ) треба да има централна улога во процесот за утврдување на трошоците преку обезбедување општи упатства и релевантни податоци за трошоците.

Достапност на валидни податоци: Квалитетот на влезните податоци што се користат во активностите за утврдување на трошоците влијае врз квалитетот на излезните информации што се користат за носење на одлуките. Влезните податоци се однесуваат на видовите и количествата ресурси и нивните трошоци. Податоците треба да бидат точни, конзистентни, реалистични и практични. МФ треба да

дава совети за изворите на податоци што треба да се користат, врз основа на намената на утврдувањето на трошоците и достапноста на податоците.

Документирање детали и претпоставки: Пресметките на трошоците вообичаено се вршат под определени претпоставки, како што се претпоставките за достапноста на специфични ресурси, трендовите на инфлацијата, опциите за спроведување и финансирање, итн. Тие треба да бидат реалистични и експлицитно наведени. Сите детални податоци за пресметките како што се податоците за единичните трошоци и количествата на потребните ресурси треба да се документираат правилно. Ова ќе овозможи подобро разбирање на информациите за трошоците од страна на носителите на одлуките и ќе ги олесни идните преиспитувања на пресметките на трошоците.

Придобивки кои се поголеми од трошоците: За утврдување на трошоците се потребни ресурси, вклучувајќи време на вработените, а можеби и надворешна поддршка. Поради сложеноста и меѓусекторската природа на стратегиите, барањата за ресурси вообичаено се големи. Кога одлучуваат за методологијата за утврдување на трошоците, институциите мора да ги балансираат факторите како што се навременоста, точноста или нивото на деталноста со трошокот за утврдување на трошоците. Вложувањето во утврдувањето на трошоците треба да ги оспособи институциите да ги исполнат своите потреби, но на одржлив начин.

2.4. Методи за утврдување на трошоците

Врз основа на нивото на деталност, точноста и нивната планирана намена, процените на трошоците може начелно да се класифицираат како груби процени, што се користат кога се достапни малку детални податоци за програмите и подетални (буџетски) проценки, што се користат кога програмите или проектите се фазата на идејно решение и може да се идентификуваат активностите и аутпутите. Постојат неколку методи или пристапи што се користат за утврдување на трошоците на владините програми и стратегии, при што секој вклучува различно ниво на точност и деталност. Најчесто користените се индуктивно, дедуктивно (или параметричко) утврдување на трошоците, аналогно утврдување на трошоците и утврдување на трошоците што се заснова врз експертско мислење.

2.4.1. Индуктивно (оддолу нагоре) утврдување на трошоците

Индуктивното утврдување на трошоците, познато и како инженерски пристап, се заснова врз детална анализа на барањата за ресурси и нивните трошоци за утврдување на проценетите трошоци на некој проекти или програма. За примената на оваа техника потребно е проектот или програмата да се расчлени на своите најмали компоненти што вообичаено се нарекуваат активности или акции. Барањата за ресурси (труд, материјали, капитални ставки) и нивните трошоци се проценуваат на ова најниско ниво. Трошоците се пресметуваат преку множење на количествата на ресурсите со нивниот единичен трошок. Вкупната процена се добива преку собирање на деталните процени што се извршени на пониските нивоа. Вообичаено, за ваквиот пристап е потребно аналитичар на трошоците да работи со релевантните персонал на програмата и финансискиот персонал во ресорните министерства и МФ за да обезбеди детални податоци за барањата за ресурси и нивните трошоци. Бидејќи дизајнот се гради од нула, овој пристап се нарекува и пристап оддолу-нагоре.

Оваа техника се смета за „златен стандард“ во утврдувањето на трошоците, бидејќи ја обезбедува најдеталната процена што е приспособена кон посебната цел на трошоците. Методот се применува кога проценителите знаат доволно детално што треба да се направи за да се постигнат саканите резултати и кога информациите за барањата за ресурси и единичните трошоци може да се добијат со разумни трошоци. Индуктивното утврдување на трошоците овозможува аналитички увид во различните компоненти на трошоците и го помага разбирањето на ефектите од промената (на пример, што би се случило со трошокот за обука ако обуката се спроведува од некој алтернативен давател на обука).

Меѓутоа, оваа техника има неколку недостатоци. Како прво, таа е скапа и одзема многу време. Често е потребно да се потроши многу време за утврдување на деталите на најниското ниво (на активност). Како второ, аналитичарот треба да ги разбира сите посебни активности и алтернативи во дизајнот на активноста и програмата. Потоа, со оглед на тоа што има мал простор за непознати фактори, тешко е да се користи оваа техника за утврдување на трошоците на активности или проекти каде што нивото на неизвесност е високо. Конечно, за оваа техника е потребно да биде достапна или да се развие сеопфатна и детална база на податоци со трошоците за различните типови програми.

Утврдување трошоци врз основа на активности

Утврдувањето трошоци врз основа на активности е посебна форма на индукцискиот пристап што се користи за утврдување на трошоците на владините услуги. Трошоците прво се распределуваат од ресурсите на процесните активности (како основни цели на трошоци) а потоа од активностите на нивните аутпути (производи или услуги). Клучната разлика меѓу утврдувањето трошоци врз основа на активности и традиционалното индуктивно утврдување на трошоците е во распределбата на индиректните трошоци. Кај утврдувањето трошоци врз основа на активности, индиректните трошоци (како што се индиректниот труд, комуналните услуги, итн.) се распределуваат на аутпути преку активностите што ги трошат. Ова дава многу попрецизни резултати отколку традиционалното утврдување на трошоците, каде што индиректните трошоци директно се распределуваат на аутпутите, според определена општа основа за распределба (на пример, процент од директниот трошок).

2.4.2. Дедуктивно (од горе надолу) или параметричко утврдување на трошоците

Кај параметричкото утврдување на трошоците, што, исто така, се нарекува дедуктивно утврдување на трошоци, трошокот на некоја нова програма се проценува врз основа на потврдениот однос меѓу историскиот трошок и техничките карактеристики на слични програми. Овој однос се утврдува врз основа на анализата на историските податоци за неколку слични програми. На пример, трошокот на новата програма за обука се проценува врз основа на техничките карактеристики и трошоци на претходни слични обуки. Техничките карактеристики може да се однесуваат на обемот, делокругот или сложеноста на програмата (на пр., бројот на учесници и институции; географската покриеност, сложеноста на обуката, итн.). Важно е да се идентификуваат оние технички карактеристики што најмногу влијаат или се значајни за трошокот на програмата (на пр., бројот на обуки директно влијае врз трошокот на програмата, но сложеноста на обуката може да не биде релевантна). Претпоставката е дека истите фактори што влијаеле врз трошокот во минатото ќе продолжат да влијаат и врз идните трошоци.

Параметричкиот однос може да се дефинира како едноставни стапки (на пр., трошокот на обуката е 1.000 ЕУР/учесник) или фактори (на пр., патните трошоци изнесуваат 10% од вкупните трошоци за обука), но и како посложени математички изрази, формули или регресиски равенки. Без оглед на тоа за што станува збор, целта секогаш е да се креира статистички важечки однос за проценување на трошоците користејќи ги историските податоци. Овој однос потоа се користи

за процена на трошокот на новата програма преку внесување на нејзините специфични карактеристики во параметричкиот модел или формула.

Параметричкото утврдување на трошоците обично е се користи кога активностите или барањата за ресурси не може да се дефинираат детално за да се користи индукцискиот пристап. Тоа се користи, исто така, за процена на трошоците на стандардизирани активности или аутпути, како и за распределба на индиректните трошоци. Неговата најголема предност е што се применува релативно брзо и едноставно и јасно ги покажува главните фактори на трошоци. Основната негативна страна е што не е детален. Исто така, утврдувањето веродостоен однос за процена на трошоците бара пристап до релевантни историски податоци за неколку активности или програми, што може да биде тешко да се добијат. Довербата во резултатите, според тоа, зависи од тоа колку се точни односите меѓу трошокот и физичките атрибути.

2.4.3. Аналогно утврдување на трошоците

Аналогното утврдување на трошоците, или правењето процени по аналогича се заснова врз претпоставката дека новите програми или проекти произлегле од оние што веќе биле спроведени, но имаат различни функции или компоненти. Трошоците за новите програми или нивните компоненти, според тоа, се проценуваат врз основа на реалните трошоци на некоја слична програма, со усогласувања за да се земат предвид разликите меѓу барањата. На пример, ако претходниот проект во износ од 1 милион ЕУР вклучувал изградба на зграда од 500 м², а новиот проект вклучува изградба на слична зграда со површина од 800 м², трошокот на новиот проект може грубо да се процени како: $1 \text{ милион ЕУР} / 500 \times 800 = 1,6 \text{ милиони ЕУР}$, претпоставувајќи дека има линеарен однос меѓу проектите.

Аналогното утврдување на трошоците често се заснова врз експертско мислење. Меѓутоа, приспособувањата треба да се засноваат врз квантитативни наместо врз квалитативни инпути во најголема можна мера. Методот е сличен на параметричкото (дедуктивно) утврдување на трошоците. Основната разлика е што параметричкото утврдување на трошоците се заснова врз историски податоци од неколку претходно спроведени проекти, а аналогното утврдување на трошоците разгледува само еден многу сличен проект.

Овој метод често се користи за вкрстена проверка на индукцискиот метод. Неговата основна предност во споредба со индуктивното утврдување на трошоците е тоа што ги разгледува само разликите меѓу проектите, што заштедува време. Тој може да се користи и пред да бидат познати деталните барања на проектот. Основните недостатоци се што се заснова врз само еден извор на податоци и може да се користи само кога веќе била спроведена слична програма. Исто така, постои тенденција да биде субјективен при правењето на приспособувањата, без рационално образложение.

2.4.4. Експертско мислење

Утврдувањето на трошоците што се заснова врз експертско мислење или експертско расудување всушност не е вистинска техника за пресметка. Вообичаено, аналитичарот на трошоци врши разговори со неколку експерти посебно, ги прегледува резултатите и ги комбинира во единствена најдобра процена. Бидејќи не е поткрепен од податоци во поддршка, овој пристап се смета дека е премногу субјективен. Објективноста може да се подобри ако аналитичарот на трошоците ги проверува и документите што се добиени од експертите. Овој пристап се користи во отсуство на други валидни податоци за правење на процената на трошоците – на пример, за утврдување на трошоците на проекти од целосно нов вид. Неговата основна предност е тоа што ги зема предвид разликите и посебните околности, како и влијанието на различните променливи. Клучните недостатоци се необјективноста и тешкотиите при документирањето на факторите. Поради овие недостатоци, овој пристап треба да се користи повремено, во идеалниот случај како дополнување на другите методи или за вкрстена проверка на нивните резултати.

2.4.5. Предности и недостатоци на различните методи

Секој од методите за утврдување на трошоците има свои предности и недостатоци, бара достапност на посебни податоци и вклучува различни нивоа на детали и точност. Додека некои методи се релативно поевтини и резултираат со груби проценки (како што е аналогното утврдување на трошоци), некои други методи се подетални и поскапи (како што е индукцискиот метод). Начелно, индуктивното и дедуктивното утврдување на трошоците треба да се сметаат за основни методи за утврдување на трошоци. Аналогното утврдување трошоци треба да се користи кога овие два метода не може да се применат правилно, а експертско мислење треба да се користи за дополнување на резултатите од сите методи.

Клучните предности и недостатоци на различните методи и нивната примена накратко се прикажани во Табела 1.

За изборот на методите за утврдување на трошоците потребно е темелно да се разгледаат трошоците и користите што се поврзани со нив. Избраните методи треба да и овозможат на владата да ги исполни целите за утврдувањето на трошоците, при што придобивките се поголеми од трошоците. Факторите што треба да се земат предвид вклучуваат:

- Целта на утврдувањето на трошоците – утврдување на трошоци за планирање на буџетот бара повисоко ниво на точност отколку утврдувањето на трошоците за целите на изготвување на кратка содржина на проектот .
- Достапност на податоци и ресурси – за методите што обезбедуваат повисоко ниво на деталност и точност се потребни многу поквалитетни податоци и човечки и финансиски ресурси отколку за методите што обезбедуваат помалку прецизни проценки.
- Расположливото време – дури и ако е потребно високо ниво на точност и се достапни податоци и ресурси, кратките рокови понекогаш условуваат користење брзи и груби проценки.

Табела 1: Предности, недостатоци и примена на различните методи за утврдување трошоци⁵

Метод	Предности	Недостатоци	Примена
Индукциски	Детална проценка Овозможува лесно следење Флексибилен во распределувањето на трошоците	Скап Бара детални податоци Бара податоци за трошоците	Разграничени активности за коишто барањата за ресурси може да бидат детално проценети
Дедукциски (параметрички)	Релативно брз Поддржува дисциплина Објективен Јасно ги наведува факторите на трошоци	Му недостигаат детали Бара историски податоци Веродостојност на параметричкиот однос	Карактеристиките на основните програми/ активности се познати и податоците за неколку слични програми/ активности се достапни
Аналоген	Релативно брз Потребни се малку податоци	Склон кон субјективност Сомнителна точност Нејасни фактори на трошоци	Не се познати детали за програмите но податоци за слични програми; Вкрстена проверка
Експертско мислење	Ги зема предвид разликите и посебните околности Го опфаќа влијанието на различните променливи	Не е документиран Склон кон субјективност	Не се познати детали за програмите и не се достапни податоци за претходни програми Комплементарен и обезбедува вкрстени проверки

Различните методи не се заемно исклучиви и може сите да се користат заедно во една иста активност за утврдување на трошоците. За утврдување на трошоците на владините стратегии всушност е потребна комбинација од методи. На пример, индуктивното утврдување на трошоците може да се користи за

⁵ Успоредено според "Cost Estimating and Assessment Guide, United States Government Accountability Office, 2009

различни активности со јасни аутпути; параметричкото утврдување на трошоците за програми и активности за коишто се достапни помалку детали; и аналогното утврдување на трошоците во случај на повторување слични програми. Експертското расудување треба да се користи за програми што се први од таков вид или како надополнување на останатите методи.

ВОДИЧ НИЗ ПРОЦЕСОТ ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ТРОШОЦИТЕ

3.1. Преглед на процесот за утврдување на трошоците

За да се осигура дека процесот за утврдување на трошоците ги обезбедува потребните информации, важно е да се следи јасен план. Процесот за утврдување на трошоците вклучува повеќе чекори, при што за секој чекор се потребни посебни информации и секој чекор резултира со посебни аутпути. Овие чекори може да се резимираат во две главни фази:

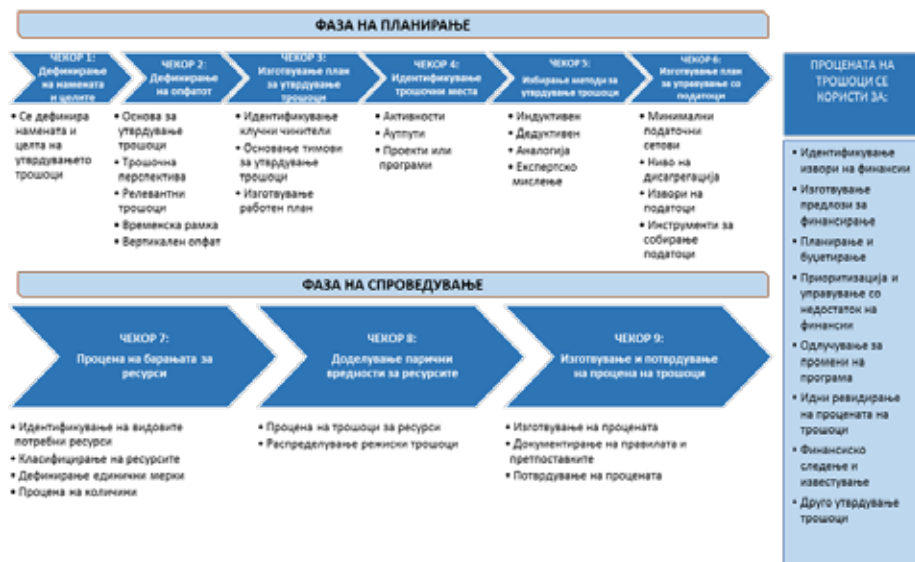
- Фаза на планирање, што вклучува дефинирање на намената, целите и опфатот на утврдувањето на трошоците, изготвување на план за утврдување трошоци, идентификација на трошочните места, избирање на методите за утврдување на трошоците и изготвување на план за управување со податоците.
- Фаза на спроведување, што вклучува проценување на видовите и количествата на потребните ресурси и трошоците за нив, врз основа на прибраните податоци, и изготвување и потврдување на проценки на трошоците.

Процесот за утврдување на трошоците е илустриран во графикон 1. Иако чекорите се презентирани последователно, во практиката процесот е динамичен и вклучува многу повторувања. На пример, во зависност од достапноста на податоци и ресурси (чекор 6), може да биде потребно да се рedefинираат целите, опфатот, целите на трошоците и методите за утврдување на трошоците (чекори 1-5). Процесот е опишан на многу сеопфатен начин. Меѓутоа, чекорите не се задолжителни. Во зависност од целите на утврдувањето на трошоците и достапните ресурси за специфичната активност за утврдување на трошоците, процесот треба да се приспособи и поедностави согласно потребите.

Следниве делови подетално ги опишуваат поединечните чекори на процесот. Прво се даваат општи упатства што се применливи за сите стратегии, по што следат примери што се засноваат врз стратегии

за РЈА, како и дополнителни упатства што се специфични за РЈА кога истото е применливо. Последниот дел ги разгледува можните употреби на добиените информации за трошоци во контекст на севкупното финансиско управување со стратегијата.

Графикон 1: Процес за утврдување трошоци на стратегии⁶



3.2. Дефинирање на намената и целите

3.2.1. Општи упатства

Првиот чекор во спроведувањето на активноста за утврдување на трошоците е идентификацијата на проблемот што е предмет на одлука и целите на носителите на одлуката. Намената на активноста за утврдување на трошоците е севкупната причина за вршење на утврдувањето на трошоците од перспективата на креаторите на политиките. Посебните цели опишуваат какви резултати треба да даде активноста за утврдување трошоци за да помогне во процесот за креирање политики. Намената и целите всушност утврдуваат како ќе се користат информациите за трошоците и дали тоа ќе биде за ад хок или за тековно носење одлуки.

⁶ Успоредено, според “Costing of Health Services for Provider Payment”, Özalpin, A., and C. Cashin, Joint Learning Network for Universal Health Coverage, 2014

Процените на трошоците на владините програми и стратегии може да имаат две општи намени:

- Да го поддржат распределувањето на ресурсите како дел од процесот за управување со буџетот, преку обезбедување проценки за потребните финансиски средства за спроведување на програмите или стратегиите; и
- Да помогне во вршењето на изборот меѓу алтернативните програми и активности и оценувањето на достапноста на програмите и нивното спроведување во однос на плановите.

Посебните цели што се утврдени за поддршка на овие општи намени може да вклучуваат:

- Оценување како спроведувањето на новите програми или стратегии ќе влијае врз буџетските расходи среднорочно, во поддршка на буџетското планирање (како дел од ПФВ);
- Оценување на средствата што недостигаат за спроведување на постоечките или нови програми или стратегии, за обезбедување на потребните средства од буџетот или од донатори;
- Процена на целосните трошоци на владините реформи или други иницијативи за целите на подоброто развојно планирање или договарање надворешна донаторска поддршка;
- Оценување на ефикасностите на тековните иницијативи, идентификување на потенцијалите за намалувања на трошоците и за заштеди;
- Носење одлуки за изменување, проширување, намалување на опфатот или повторување на тековни иницијативи;
- Избирање меѓу алтернативните начини за спроведување на програма за постигнување на посакуваните резултати (анализа на економичноста).

Утврдување трошоци и Проценка на фискални влијанија

Проценувањето на трошоците на определена стратегија не е исто како спроведувањето на ПФВ за неа. Утврдувањето на трошоците е само еден сегмент од ПФВ и се однесува на оценувањето на влијанието на стратегијата врз зголемувањето на буџетските расходи. ПФВ, исто така, вклучува оценување на влијанието врз намалувањето на расходите, како и врз зголемувањето и намалувањето на приходите.

Разбирањето на намената и целите на утврдувањето на трошоците е важно, затоа што тоа влијае врз останатите чекори во процесот за утврдување трошоци, вклучувајќи ја перспективата на трошоците, видовите трошоци што треба да се проценат, временскиот период на утврдувањето на трошоците, барања за податоци, вклучувајќи го нивото на деталност и точност, и методите за утврдување трошоци што треба да се користат. Различните засегнати страни, вклучувајќи ги владата и донаторите, може да имаат различни барања за политиките и програмите во однос на пристапите за утврдување трошоци. Дефинирањето на намената и целите на утврдувањето трошоци претставува можност за комуницирање и усогласување на различните интереси и разбирање како резултатите ќе ги исполнат различните потреби.

3.2.2. Примери за РЈА

Во согласност со стратегиите и акциските планови за РЈА на земјите-членки на РеСПА и Косово*, утврдувањето на трошоците начелно се врши за целите на владиното буџетско планирање и осигурување на одржливото спроведување. Посебните цели се фокусираат на проценување на среднорочното фискално влијание на стратегијата врз владиниот буџет, процена на средствата што недостигаат и добивање на неопходните дополнителни средства од донаторите и буџетите.

Пример за цел на утврдувањето на трошоците

Да се процени износот на дополнителните средства што треба да се обезбедат од владиниот буџет и од донаторите во текот на периодот 2018-2020 г. за спроведување на сите програми и активности што се дефинирани во акцискиот план за спроведување на Стратегијата за РЈА на државно ниво за периодот 2018-2022 г.

Начелно, одлуката за намената и целите на утврдувањето на трошоците за стратегијата за РЈА треба да ја донесе владата, врз основа на планираната намена на информациите за трошоците. Покрај проценувањето на финансиското влијание на стратегијата за РЈА, целта на владата може да биде и проценувањето на целосните трошоци на таа стратегија. Овие информации често се потребни за целите на добивањето надворешна поддршка од донаторите или за користење посебни модалитети за финансирање, како што е Буџетската поддршка од ИПА II. Некои донатори, исто така, понекогаш бараат информации за владиното кофинансирање кога ги носат своите одлуки за финансирање. Информациите за целосните

трошоци на стратегијата, исто така, им помагаат на институциите што се одговорни за спроведување да ги разберат севкупните барања за ресурси и да планираат соодветно. Конечно, овие информации може да бидат потребни за целите на развојното планирање.

Фискално влијание на стратегиите за РЈА

Спроведувањето на стратегиите за РЈА може, исто така, да резултираат со среднорочно до долгорочно намалување на буџетските расходи. Иницијативите за „оптимизирање“ на јавната администрација се очекува дека ќе имаат такво влијание. Долгорочно се очекува дека стратегиите за РЈА ќе придонесат кон зголемувањето на владините приходи, преку зголемената ефикасност на јавните служби, подобро деловно окружување и зголемена економска активност. Овие аспекти за дел од ПФВ на стратегиите за РЈА и излегуваат од рамките на утврдувањето на трошоците.

3.3. Дефинирање на опфатот

3.3.1. Општи упатства

Дефинирањето на опфатот на утврдувањето на трошоците на определена стратегија значи носење одлуки за неколку клучни параметри, вклучувајќи ја основата за утврдување трошоци, перспективата на трошоците, релевантните трошоци, временската рамка и вертикалниот опфат.

Основа за утврдување на трошоците

Основата за утврдување на трошоците е релевантните стратешки документ за којшто се утврдуваат трошоците. Владините стратешки документи може да се анализираат на неколку различни начини:

- Врз основа на хиерархијата, тие може да се класифицираат како стратегии (највисокото ниво и најсложените документи), планови (средно ниво) и програми (пониско ниво).
- Врз основа на хоризонталниот опфат, тие може да бидат на национално ниво, утврдувајќи ги развојните цели на земјата за сите сектори; секторски, што утврдуваат реформска агенда за некој конкретен сектор (на пр., транспорт, правда); или повеќесекторски, што се однесуваат на некое меѓусекторско прашање од политиките (на пр., родова еднаквост).
- Врз основа на својот вертикален опфат, стратешките документи може да вклучуваат едно или повеќе нивоа на владата.

Стратешките документи вообичаено се придружени од оперативни или акциски планови за поддршка на нивното спроведување. Добро дизајнираниот акциски план што јасно ги наведува програмите или проектите, очекуваните резултати, активностите, аутпутите, временската рамка и одговорностите треба да биде основата за утврдување на трошоците. Веројатноста за добивање веродостојни проценки на трошоците е пропорционална со квалитетот на овие информации. Стратегиите што не се поддржани од адекватни акциски планови се соочуваат со ризици за спроведувањето, бидејќи им недостига солидна основа за оперативно и финансиско планирање од страна на одговорните институции.

Во зависност од сложеноста на стратегијата, можеби ќе треба да се изготват неколку заемно усогласени акциски планови за разгледување различни хоризонтални области или нивоа на владата. Во таквите случаи, треба да се утврдат трошоците за секој акциски план посебно, осигурувајќи се дека нема двојно броење или пропусти. Јасното наведување на одговорностите за спроведување и финансирање во сите акциски планови е од суштинско значење за овој процес. Ова упатство се заснова врз претпоставката дека е утврден единствен високо квалитетен акциски план за спроведување на стратегијата.

Перспектива на трошоците

Ова се однесува на прашањето чии трошоци ќе се проценуваат – на општеството како целина, на јавниот (владиниот) сектор, приватниот сектор или на поединци. Ова зависи од намената и целите на утврдувањето на трошоците. Ако целта е да се процени финансиското влијание на стратегијата врз буџетот или да се проценат нејзините вкупни трошоци за потребите на планирањето на ресурсите од страна на владата, трошоците се пресметуваат од јавна или владина перспектива. Ако целта е да се спроведе економско оценување за целите на анализирањето на влијанието на стратегијата врз економската добросостојба, утврдувањето на трошоците се врши од поширока општествена перспектива. Во вториот случај, ќе треба, исто така, да се пресметаат трошоците на приватниот сектор, поединците и домаќинствата. Бидејќи трошоците на стратегиите најчесто се утврдуваат за целите на планирањето на владините ресурси, ова упатство се заснова врз јавната перспектива на трошоците.

Релевантни трошоци

Ова се однесува на трошоците што ќе се пресметуваат. Ова зависи од намената и целите на утврдувањето на трошоците и перспективата

на трошоците. За утврдување на трошоците од јавна перспектива обично е потребно да се проценат финансиските трошоци, т.е., финансиските издатоци за ресурсите што ќе бидат потрошени за целите на спроведувањето. Може да се проценуваат било целосните или инкременталните финансиски трошоци. На пример, ако целта е да се процени влијанието на стратегијата врз буџетот (како во примерот на стратегијата за РЈА од претходниот дел), се проценуваат само инкременталните трошоци. Ова се трошоците на дополнителните ресурси што се потребни за спроведување, како што се платите на дополнителните вработени или трошоците за материјали, услуги и капитални ставки. Ако целта е да се проценат вкупните трошоци на стратегијата како владина реформска иницијатива, потребно е целосно утврдување на трошоците. Во овој случај трошоците на постоечките ресурси што ќе бидат искористени за поддршка на спроведувањето ќе треба да се пресметаат, исто така, иако за овие ресурси нема да бидат потребни дополнителни средства (на пр., трошоци за постоечкиот персонал што ќе работи на спроведувањето и поврзаните режиски трошоци, вклучувајќи ја депрецијацијата на капиталните средства). Утврдувањето на трошоците од општествена перспектива е уште пошироко и бара пресметка на економските трошоци. Во овој случај, покрај целосните финансиски трошоци треба да се пресметаат и опортунитетните трошоци на ресурсите што се искористени бесплатно. Во согласност со општите цели на утврдувањето на трошоците на стратегии, ова упатство се фокусира на финансиските трошоци.

Временска рамка

Временската рамка во утврдувањето на трошоците на некоја стратегија е временскиот период за којшто се проценуваат трошоците. Стратегиите вообичаено се изготвуваат за среднорочен до долгорочен период што се движи од три до пет, и понекогаш до десет години. Поради неизвесностите што се поврзани со долгорочното планирање, утврдувањето на трошоците може да се изврши точно и значајно единствено во краткорочни до среднорочни рамки. Вообичаено е не можно да се обезбедат веродостојни долгорочни процени. Меѓутоа, грубите долгорочни процени се потребни кога се оценува економското влијание на стратегиите или се проценуваат целосните трошоци на владините реформи. Тие, исто така, се корисни за синхронизирање на владиното планирање и планирањето на донаторите со националните и секторските долгорочни развојни цели.

Акцискиот план за спроведување на стратегијата во идеалниот случај би требало да опфаќа период од три години за да овозможи

подобро поврзување на проценетите трошоци на стратегијата со владините среднорочни и годишни буџети и работни планови. Процените на трошоците треба да се обезбедуваат по фискални години, при што процената за првата година во идеалниот случај би требало да биде најдетална, за да се искористи како инпут за годишниот буџет. Ревизиите на процените на трошоците би требале, идеално, да се вршат еднаш годишно, врз периодична основа. Акциските планови може, исто така, да се изготвуваат и за нив да се утврдуваат трошоците за периоди што се подолги од три години, на пример за усогласување со периодот на стратегијата. Ова овозможува правење посеопфатни процени на трошоците за стратегијата, но, исто така, води кон неизвесности во планирањето и на тој начин влијае врз веродостојноста на процените. Оттаму, потребно е да се постигне рамнотежа меѓу сеопфатноста и веродостојноста на проценките на трошоците.

Временската рамка во утврдувањето на трошоците е поврзана со неколку важни прашања во врска со трошоците. Едно од нив е влијанието на инфлацијата. Треба да се земат предвид и импликациите врз тековните (повторливите) трошоци на стратегијата, трошоците на капиталните ставки и единичните трошоци, како што е објаснето долу.

Со оглед на тоа што стратегиите имаат долгорочно влијание врз буџетите, важно е да се прави разлика меѓу еднократните (привремените) и тековните (**трајните**) трошоци⁷. Еднократните трошоци на стратегијата се поврзани со ресурсите што се трошат само еднаш во текот на спроведувањето. тековните (повторливите) трошоци на стратегијата се поврзани со ресурсите што се трошат периодично во текот на определен временски период по спроведувањето. На пример, набавката на капитални средства како компјутери или софтвер ќе генерира еднократни трошоци за набавка, но и повторливи трошоци за одржување и лиценци во текот на нивниот корисен век. Некоја сертифицирана програма за обука ќе генерира еднократен трошок за спроведување на обуката (хонорари за обучувачите, материјали, трошоци за учесниците) и потенцијални периодични трошоци за повторна сертификација. Ангажирањето нови вработени за неопределен временски период ќе генерира тековни трошоци за плати (во споредба со буџетската основа), додека, пак, платите за привремено ангажираните вработени ќе претставуваат еднократен трошок. Тековните трошоци на стратегиите често се занемаруваат во практиката, што резултира со пречекорувања на буџетот и неуспеси во спроведувањето.

7 Поимот „периодични трошоци“ вообичаено се користи за сите некапитални трошоци (плати, материјали и услуги).

Годишниот износ на овие трошоци треба да се процени, заедно со упатување за временскиот период во којшто се очекува дека тие ќе се случат.

Капиталните ставки што се набавени за поддршка на спроведувањето може да не бидат целосно амортизирани и да имаат препродажна вредност на крајот на периодот за спроведување на стратегијата. Единствено депрецираниот износ претставува трошок на стратегијата во текот на овој период. Меѓутоа, вкупните трошоци на новите капитални ставки (т.е., трошокот на инвестицијата) треба да се пресмета за да се процени финансиското влијание на стратегијата.

Времето може да влијае врз единичните трошоци. Во текот на подолг временски период единичните трошоци може да се променат како резултат на различни фактори. На пример, тие може да бидат поголеми во текот на фазата на кривата на учење, а потоа да се намалат како резултат од учењето или зголемената ефикасност. Технолошкиот развој може, исто така, да намали определени трошоци долгорочно гледано (како што се трошоците за софтвер, опрема, итн.).

Вертикален опфат

Акцискиот план може да се спроведува на неколку нивоа на владата. Ова значи дека активностите се спроведуваат и трошоците се генерираат од институции на централното и на пониските нивоа. Различните подготовки за спроведување влијаат врз процената на трошоците:

- Некои програми или активности може да се спроведуваат независно на секое ниво, користејќи го истиот пристап. Трошоците се пресметуваат независно за секое ниво и се сумираат за вкупните трошоци.
- Некои други програми може да функционираат директно од терен, преку општините до централното ниво. Во таквите случаи најниското ниво (општината) вообичаено е точката на обезбедување на услугите каде што треба да се добијат податоците за барањата за ресурси и трошоците. Придвигувањето кон повисоките нивоа сè повеќе го отежнува правењето проценки на трошоците бидејќи овие нивоа обично обезбедуваат административна, логистичка или техничка поддршка. Директните трошоци, според тоа, се пресметуваат на најниското ниво (ниво на обезбедување на услуги) а трошоците на повисоките нивоа се додаваат како режиски трошоци, кога е тоа применливо.

Носителите на одлуките треба да одлучат кои трошоци на

секое организациско ниво ќе бидат вклучени. Ова зависи од одговорностите на носителите на одлуките и од начинот на којшто ќе се користат резултатите од утврдувањето на трошоците. На пример, ако активностите се спроведуваат и на централно и на пониските нивоа на власта и владата сака да го процени нивното вкупно влијание врз буџетот, треба да се пресметаат барањата за трошоци на сите нивоа. Меѓутоа, ако централната влада сака да го процени само влијанието на трошоците врз централниот буџет, трошоците на пониските нивоа може да се занемарат за потребите на таквата специфична активност за утврдување на трошоците.

3.3.2. Примери за РЈА

Земјите од Западен Балкан ги утврдуваат трошоците на своите стратегии за РЈА врз основа на акциски планови. РЈА е сложен процес што вклучува различни институции од различни нивоа на власта. Оваа хоризонтална и вертикална сложеност влијае и врз развојот и врз спроведувањето на стратегиите. Оттаму, во рамките на РЈА често се изготвуваат неколку различни стратегии и придружни акциски планови за да се осигура поефикасно спроведување.

Примери за опфатот на стратегиите за РЈА

- Со оглед на тоа што е под директна надлежност на МФ, управувањето со јавните финансии (УЈФ) се разгледува во посебна стратегија во сите земјите од ЗБ. Стратегиите за РЈА на Србија и Црна Гора содржат цели што се однесуваат на УЈФ, но упатуваат на посебни стратешки и оперативни документи. Потребата за изготвување посебен стратешки документи за реформите на УЈФ исто така произлегува од критериумите на ЕУ за обезбедување буџетска поддршка во рамките на помошта од IPA II.
- Во Србија, стратегијата за РЈА е општа стратегија врз чијашто основа се изготвени неколку потсекторски стратегии и акциски планови. Покрај Програмата за реформи на УЈФ, Стратегијата за децентрализација и Стратегијата за е-Влада што се експлицитно предвидени во Стратегијата за РЈА, сличен статус, меѓу другите, имаат стратегиите за професионален развој на вработените во ЈА и Стратегијата за развој на јавните набавки. Акцискиот план на стратегијата за РЈА 2015-2017 вклучува активности и трошоци поврзани со развојот на определени подсекторски стратегии. Трошоците за нивното спроведување се вклучени во соодветните подсекторски акциски планови.
- Во Косово*, рамката за РЈА вклучува три столбови што се во надлежност на три институции. Стратегијата за модернизација на јавната администрација 2015-2020 г. се однесува единствено на столбот за којшто е надлежно Министерството за јавна администрација и ги вклучува областите на државната администрација и управувањето со човечките ресурси (УЧР), обезбедувањето услуги и отчетноста. Преостанатите два столба (развој и координација на политика и законодавство и УЈФ) се под надлежноста на Кабинетот на Премиерот и МФ, соодветно. Тие се разгледуваат од засебни стратегии и акциски планови со утврдени трошоци.

За целите на планирањето на ресурсите од страна на владата, трошоците се проценуваат од перспективата на јавниот сектор. Ова ја вклучува и донаторската перспектива, бидејќи средствата што недостигаат вообичаено се покриваат од донаторите.

Сите земји од ЗБ ги проценуваат само инкременталните финансиски трошоци на своите стратегии за РЈА. Тоа се трошоците за дополнителните ресурси што се потребни за спроведување (на пр., дополнителен персонал што треба да се вработи, патување, наемнини, експертска поддршка, други надворешни услуги, капитални ставки). Трошоците на активностите за коишто не се потребни дополнителни ресурси се означени со нула. Овој пристап

начелно е во согласност со наведените цели на утврдувањето на трошоците. Меѓутоа, тој не секогаш може да ги исполни специфичните барања за информации. На пример, информациите за целосните трошоци се бараат од ДЕУ за целите на дефинирање на износот на секторската буџетска поддршка во рамките на ИПА II. Исто така, овој пристап се заснова врз претпоставката дека постоечките ресурси ќе бидат доволни и достапни за поддршка на спроведувањето (на пр., постоечкиот персонал ќе ја обезбедува потребната поддршка користејќи ја постоечката инфраструктура). Во пракса ова секогаш не е изводливо и постоечките човечки ресурси може да бидат недоволни за исполнување на целите.

Примери за опфат на утврдувањето трошоци

- Кога ја планирала активноста за утврдување трошоци, Србија имала намера да ги пресмета целосните трошоци на својот Акциски план за РЈА 2015-2017 г. Меѓутоа, ова не било можно поради недостигот на ресурси и недостапноста на податоци за утврдување на трошоците. Со цел да обезбеди барем груба проценка на вкупните ресурси што се потребни за спроведување, Министерството за државна управа и локална самоуправа (МДУЛС) прибрало информации за проценетиот број на вработени во одговорните институции што ќе бидат целосно ангажирани во спроведувањето на реформските активности. Во согласност со прибраните податоци, ќе бидат ангажирани најмалку 179 вработени од четири институции што се директно одговорни за спроведување и седум ресорни министерства и други административни тела. Во оваа бројка не се вклучени две институции што не ги обезбедиле бараните податоци. Еквивалентниот износ на трошокот никогаш не бил пресметан.
- Инкременталните трошоци на Акцискиот план за РЈА 2016-2017 г. на Црна Гора биле проценети во износ од приближно 8,7 милиони ЕУР (вклучувајќи го и влијанието на трошоците во 2018-2020 г.). Во процесот на преговорите за секторска буџетска поддршка било заклучено дека овој износ бил потценет. Од Владата било побарано да ги процени трошоците на постоечкиот придонес преку плати и други трошоци. Во отсуство на формални упатства и ресурси за активност за утврдување на трошоците, овој придонес бил грубо проценет на 6 милиони ЕУР во 2017 година и ги вклучува платите на сите вработени што работат во институциите што се одговорни за спроведување. Исто така, биле земени предвид трошоците за персоналот што е вработен во ресорните министерства, административните тела, администрацијата со јавни овластувања и единиците на локалната самоуправа, проценети на износ од 483 милиони ЕУР. Износот на СБП бил утврден на 15 милиони ЕУР, вклучувајќи 3 милиони ЕУР техничка поддршка.

Акциските планови и соодветните проценки на трошоците се изготвуваат за период што се движи од две до пет години. Ретко кога се обезбедуваат годишни процени на трошоците, а периодичните трошоци на стратегиите начелно не се јасно наведени. Табела 2 дава сумарен преглед на различните пристапи што земјите ги применуваат.

Табела 2: Временска рамка за утврдување на трошоците на стратегиите за РЈА во земјите од ЗБ

Земја	Стратегија за РЈА	Акциски план за спроведување на стратегијата за РЈА	Обезбедени годишни процени	Планирани ревидирања
АЛБ	Меѓусекторска стратегија за РЈА 2015-2020 г.	Акцискиот план 2015-2017 г. е анекс на стратегијата и содржи груби проценки за 2018-2020 г. Тие ќе бидат ревидирани во текот на среднорочното оценување во 2017 г. кога ќе биде изготвен новиот акциски план.	Не	Годишно
БиХ	Нацрт-стратешка рамка за РЈА 2017-2022 г.	Акцискиот план 2017-2020 г. треба да се изготви и донесе по донесувањето на стратегијата. Се планира да се изготви посебен акциски план за периодот 2021-2020 г.	Не	Сè уште не е дефинирано

КОС*	Нацрт-стратегија за модернизација на ЈА 2015-2020 г.	Планот за спроведување 2015-2017 г. е дел од стратегијата. Тој треба да се ревидира и ажурира секои две години.	Да	Двегодишно
МКД	Нацрт-стратегија за РЈА 2017-2022 г.	Акцискиот план 2017-2022 г. е дел од стратегијата. Трошоците за него не се целосно утврдени. Утврдувањето на трошоците и дефинирањето на механизмите за финансирање се активности што се предвидени во акцискиот план.	Не	н/п
ЦГ	Стратегија за РЈА 2016-2020 г.	Акцискиот план 2016-2017 г. е дел од стратегијата. Спроведувањето на определени активности е произволно планирано за 2018-2020 г. и дадени се индикативни проценки. Акцискиот план 2018-2020 г. се изготвува како дел од среднорочното оценување во 2017 г.	Само за вкупниот износ	Двегодишно
СРБ	Стратегијата за РЈА е донесена во 2014 г., нема утврдено посебен временски период	Акцискиот план 2015-2017 г. е анекс кон стратегијата и се совпаѓа со буџетскиот и програмскиот циклус. Акцискиот план 2018-2020 г. се изготвува како дел од среднорочното оценување во 2017 г.	Не	Секои три години

Во сите земји, акциските планови за РЈА претпоставуваат спроведување активности на сите нивоа на власта. Во БиХ статусот на спроведување во кантоните и единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) сè уште е нејасен. Иако процените на трошоците ги земаат предвид расходите на сите нивоа, изворите на финансии начелно ги одразуваат само износите што се очекува да се обезбедат од буџетот на централно ниво и од донаторите. Само во

Црна Гора акцискиот план го наведува износот што се очекува дека ќе се финансира од буџетите на ЕЛС.

3.4. Изготвување план за утврдување на трошоците

3.4.1. Општи упатства

Пред да ја започне активноста за утврдување на трошоците, одговорната институција треба да ги идентификува клучните засегнати страни што ќе бидат вклучени во процесот, да го утврди тимот за утврдување на трошоците и да изготви план за работа со временски распоред на активностите.

Релевантни засегнати страни

Процесот за утврдување на трошоците треба да се иницира и води од страна на министерството или друга владина институција или тело со надлежност за изготвување стратегии. Оваа институција треба да ги ангажира другите релевантни засегнати страни, во согласност со целите на утврдувањето на трошоците и со хоризонталниот и вертикалниот опфат на стратегијата. Процесот треба да се организира во тесна соработка со МФ. Со оглед на сложеноста на владините стратегии, потребно е да се ангажираат низа различни засегнати страни. Во најмала рака, треба да се вклучат сите институции што се директно одговорни за спроведување (во согласност со акцискиот план). Институциите што се одговорни за развојно планирање, невладините организации, донаторските или развојните организации и академската заедница треба да бидат вклучени по потреба. Ако активностите имаат импликации за трошоци за пониските нивоа на власта, овие нивоа треба, исто така, да бидат вклучени. Ако на водечката институција и недостига капацитет да го спроведе процесот, таа треба да ангажира надворешни експерти. Релевантните засегнати страни треба начелно да бидат вклучени во сите фази на процесот за утврдување на трошоците. Иако вклучувањето на сите засегнати страни во фазата на планирање и подготовки може да даде подобри резултати, тоа може понекогаш да го усложни процесот на дизајнирање на активноста за утврдување на трошоците.

Тим за утврдување на трошоци

Утврдувањето на трошоците треба да се спроведе од мултидисциплинарен тим или работна група составена од претставници на релевантните засегнати страни. Тимот може да биде формален или неформален, поголем или помал. Тимот треба да биде флексибилен, да овозможи воспоставување подтимови и ангажирање дополнителни членови по потреба. Ова тело треба да биде одговорно за собирање и анализирање на податоците и изготвување на проценки на трошоците.

Составот и вештините на тимот за утврдување на трошоците зависи од видот и намената на проценката на трошоците и од количеството и квалитетот на податоците. За посложените и подеталните процени се потребни поголеми тимови и повеќе време и труд. Бидејќи процените на трошоците се изготвуваат со ограничено знаење за тоа што ќе бидат крајните исходи и врз основа на претпоставки, тимот за утврдување на трошоци ќе работи со големо ниво на ризик. Оттаму, членовите треба да вклучуваат како технички експерти со вештини од релевантните технички области, така и финансиски експерти со вештини за анализа на трошоци. Техничките експерти од институциите што се одговорни за спроведување треба да обезбедат информации за видот и количеството на потребните ресурси за спроведување на програмите и активностите. Финансискиот персонал од овие институции треба да обезбеди информации за трошоците што се специфични за институциите и да помогне во пресметките. Претставниците од секторот за буџет од МФ треба да ги обезбедат општите насоки и да ги потврдат единичните трошоци, како и завршната процена на трошоците. Во идеалниот случај, тимот треба да вклучува лица што имаат искуство и вештини за процена на сите трошочни елементи на стратегијата. Бидејќи ова ретко кога е можно, вообичаено треба да се ангажираат надворешни технички или финансиски експерти.

Централизацијата на процесот за утврдување на трошоците преку тимот за утврдување на трошоци е најдобрата практика затоа што овозможува користење стандардизирани процеси, ги поддржува конзистентноста и независноста на процените на трошоците, овозможува полесна идентификација на експерти и поефикасно и поефективно искористување на ресурсите и вештините. Од другата страна, „децентрализираниот“ процес, каде што поединечните засегнати страни даваат сопствени процени за програмите и активностите за коишто се одговорни, може да резултира со ад хок процеси и недоследности. Основната предност на децентрализираниот процес, сепак, е подобриот пристап до техничка експертиза.

Работен план

На својата првична сесија тимот за утврдување трошоци треба да разговара за намената, целите и опфатот на активната за утврдување на трошоците и за проценетите достапни податоци и податоците што недостигаат. Ова ќе овозможи ефективна комуникација за тоа што сака да се постигне со активната за утврдување на трошоците и идентификација на улогите и одговорностите на поединечните членови. Аналитичкиот пристап кон утврдувањето на трошоците обично вклучува изготвување на работен план за утврдување на трошоците што детално ги утврдува посебните задачи, одговорности и крајни рокови. Без оглед на тоа дали некој тим за утврдување на трошоците е голем и формален или помал и не толку формален, потребен е координиран пристап на сите засегнатите страни и јасно утврдени одговорности.

Процесот за утврдување на трошоците на стратегијата вообичаено бара одржување повеќе консултативни состаноци. Во идеалниот случај би требало да се одржат посебни состаноци со институциите што се одговорни за спроведување, или со работните групи што се одговорни за различните функционални области, ако е тоа применливо. Процесот често се повторува и бара неколку ревизии пред да се изготви завршната проценка. Важно е да се осигура дека се применува конзистентен пристап од сите групи. Ова може да се постигне преку обезбедување упатства и осигурување на учеството на претставниците од водечката институција на сите состаноци.

3.4.2. Примери за РЈА

Земјите користат различни пристапи кон организирањето на процесот за утврдување на трошоците на стратегијата за РЈА. По правило, утврдувањето на трошоците се врши како последниот чекор во процесот за изготвување на акцискиот план. Тоа се координира од страна на институцијата што е одговорна за изготвување на акцискиот план и обично се спроведува од владините технички и финансиски експерти со помош од надворешни експерти. Квалитетот на консултациите се разликува од една земја до друга. Вклучувањето на МФ во принцип не е доволно. Пристапите што се користат од различните земји се резимирани подолу.

Примери за организација на процесот за утврдување на трошоците

- Во Косово*, процесот за утврдување на трошоците се карактеризираше со силната раководна улога на Министерството за јавна администрација, како институција координатор, активното учество на институциите што се одговорни за спроведување и посветеноста на МФ. Откако беа финализирани активностите и останатите елементи на акцискиот план, Министерството за јавна администрација ангажираше надворешен експерт за помош при утврдувањето на трошоците и назначи тим од три члена од секторот за управување со РЈА што ќе работи директно со експертот во текот на целиот процес. Ова придонесе во голема мера за сопствеништвото и одржливоста на резултатите. Тимот одржуваше посебни работни сесии со техничкиот персонал од секоја институција што е одговорна за спроведување. Финансискиот персонал се повикуваше по потреба за обезбедување консултации за определени трошоци што се специфични за институциите. Претставникот од секторот за буџет на МФ исто така присуствуваше на определени состаноци. Пред утврдување на трошоците, изводливоста и реалистичноста на секоја активност се прегледуваше детално. Конечната процена беше темелно разгледана од работната група што е одговорна за изготвувањето на стратегијата за РЈА и беше коментирана од МФ пред да биде одобрена.
- Албанија користеше сличен пристап како Косово*. Меѓутоа, ангажманот на МФ беше недоволен и процесот за утврдување на трошоците одзема повеќе време.
- Во Црна Гора, Министерството за внатрешни работи што беше одговорно за РЈА во времето на утврдувањето на трошоците го координираше процесот за утврдување на трошоците. СИГМА помогна, пред сè, во идентификацијата на приоритетните активности и изготвувањето на други елементи на акцискиот план. Министерството за внатрешни работи изготви проценки на трошоците за активностите што се во рамки на неговите надлежности, консултирајќи се со МФ кога тоа беше потребно. Од останатите институции што беа одговорни за спроведување беше побарано да дадат сопствени процени за потребните дополнителни финансиските средства. На овие институции не им беа дадени посебни упатства за утврдување на трошоците и добиените процени не беа дополнително проверувани од Министерството за внатрешни работи.
- Србија користеше сличен пристап како Црна Гора. Процената на финансиското влијание на стратегиите не беше задолжителна во времето на утврдувањето на трошоците на акцискиот план, како што е сега. Институциите што се одговорни за спроведување изготвија сопствени проценки на трошоците и ги поднесоа до одговорното МДУЛС. МДУЛС, исто така, се потпираше врз процени на трошоците за определени стратешки мерки што веќе постоеја во посебни оперативни документи.

- Во БиХ, процесот за изготвување и утврдување на трошоците на нацрт-акциски план за РЈА сè уште е во тек, координиран од Канцеларијата на координаторот за реформа на јавната администрација (ККРЈА). Првичните процени беа изготвени од технички експерти од ККРЈА и надворешни експерти обезбедени од страна на донаторите. СИГМА беше консултирана во врска со методологијата за утврдување на трошоците. Првичните процени треба да се ревидираат по финализирањето на акцискиот план и да се разгледаат од страна на Заедничката работна група што е одговорна за изготвување на стратегијата.
- Во Македонија, неодамна беа изготвени нацрт-стратегија за РЈА и акциски план 2017-2022 г. во координација на одговорното Министерство за информатичко општество и јавна администрација. Процесот за утврдување на трошоците сеуште е во тек.

Бидејќи активностите за РЈА се финансираат од донаторите во голема мера, важно е да се консултираат поголемите донатори за опфатот и износот на нивата тековна и очекувана поддршка. Консултациите со ДЕУ се особено важни поради значајниот удел на поддршката од ИПА. Останатите релевантни агенции и организации (како што се СИГМА или РеСПА) треба, исто така, да се консултираат за нивната финансиска или друг вид на поддршка.

3.5. Идентификување на цел на трошоци

3.5.1. Општи упатства

Целите на трошоците се единиците чишто трошоци треба да се проценат. Адекватната идентификација на целите на трошоците е важна бидејќи влијае врз изборот на методите за утврдување на трошоците.

Разбирање на акцискиот план

Правилното дефинирање на целите на трошоците бара сеопфатно разбирање на програмите и активностите што треба да се спроведат. Акциски план ја расчленува стратегијата, како продукт на највисоко ниво, на последователно пониски нивоа со помали елементи, сè додека работата не се сегментира до ниво што овозможува контрола на раководството. Расчленувањето на работата на помали елементи овозможува полесно планирање, спроведување

и назначување на одговорностите. Хиерархиската структура на акцискиот план покажува како елементите се поврзани меѓусебно, како и со севкупната стратегија како краен производ. Во согласност со најдобрата практика, збирот од елементите на пониско ниво треба да преставува 100% од работата што е применлива за следното повисоко ниво⁸. Ова осигурува дека секој елемент на пониско ниво („дете“) е целосно распределен на својот соодветен елемент на повисоко ниво („родител“) и не е поделен меѓу неколку елементи на повисоко ниво. Елементите на акцискиот план може да имаат различни називи (на пр., стратешки и оперативни цели, резултати, програми, проекти, мерки, активности, акции, аутпути) и да вклучуваат различен број вертикални нивоа. Типичниот акциски план вклучува најмалку три нивоа, како што е илустрирано на Графикон 2. Акцискиот план треба да се прошири до нивото на деталност што е доволно за планирање на ресурсите. Колку помалку детали се обезбедени, толку повеќе претпоставки ќе треба да се направат, што го зголемува ризикот што е поврзан со проценката.

Графикон 2: Елементи на акцискиот план



Активности, аутпути и проекти/програми како трошочни места

Примарните цели на трошоците треба да бидат елементите на најниско ниво во акцискиот план што вообичаено се нарекуваат активности. Трошоците на поединечните активности се собираат за да се пресметаат трошоците на нивните соодветни елементи на повисоко ниво (цели, резултати). Збирот од трошоците на елементите од највисокото ниво го претставува трошокот на стратегијата.

8 Cost Estimating and Assessment Guide, Unites States Government Accountability Office, 2009

Акциските планови може да вклучуваат определени непотребни или нереалистични активности. Процесот за утврдување на трошоците треба да ги открие таквите активности, што може да резултира со препораки за промени на акцискиот план. Уште пред да се започне со процената на трошоците, тимот за утврдување на трошоците треба внимателно да ја провери секоја активност за да се осигури дека: (а) активната е неопходна за постигнување на посакуваните резултати и цели, (б) нејзиното спроведување е реалистично и изводливо, и (в) ресурсите за спроведување со достапни или може разумно да се очекува дека ќе бидат обезбедени. Со поставувањето на овие прашања тимот за утврдување на трошоците спроведува еден вид на „тестирање на реалноста“ и потенцијално препорачува бришење или промени на определени активности.

За правилно проценување на трошоците, тимот за утврдување на трошоците треба да има сеопфатно разбирање за процесите и аутпутите што се поврзани со секоја активност. Потребните барања за инпути може да се дефинираат точно единствено кога се јасно утврдени процесите и аутпутите. На пример, активната со наслов „Изготвување стандардизирана методологија за проценка на барањата на корисниците на јавни услуги“ има јасно дефиниран аутпут - „изготвена методологија“. Тимот за утврдување трошоци треба да биде способен да ги идентификува барањата за инпути врз основа на своето знаење и останатите достапни податоци. Ако активната има само еден уникатен аутпут (како во овој пример), трошокот на активната е трошокот на нејзиниот аутпут. Ако активната е посложена и има неколку уникатни аутпути (на пр., инсталиран софтвер, изготвена правна рамка и спроведена обука), трошоците на секој аутпут треба да се утврдат посебно и трошокот на активната се пресметува како збир од трошоците на аутпутите. Аутпутите, според тоа, се крајните цели на трошоците.

Програмите и активностите вообичаено се многу различни. Меѓутоа, некои активности се слични во смисла на барањата за ресурси, процесите и аутпутите. Тие обично се спроведуваат во различни програми и резултираат со повеќекратни единици од некој хомоген аутпут. На пример, аутпутите на некоја програма за обука се обучените учесници или деновите на спроведена обука. За таквите активности, трошокот на една единица аутпут може да се пресмета преку делење на трошокот на активната со бројот на единици на аутпутот. На пример, трошокот на еден ден обука може да се пресмета преку делење на трошокот на програмата за обука со вкупниот број денови обука. Овој единичен трошок може да се

искористи за идните процени на трошоци, на пр., за процена на трошоците на идните слични обуки⁹.

Јасната идентификација на активностите и аутпутите не е секогаш можна поради неизвесностите што се поврзани со долгорочното планирање или недостигот на ресурси за утврдување на трошоците. Во таквите случаи трошоците мора да се проценат на ниво на проект или програма, врз основа на широко дефиниран опфат на работата и очекуваните резултати. Проектите или програмите во тој случај всушност се третираат како цели на трошоци. На пример, владата можеби планира да спроведе дигитализација на јавните регистри во повеќе институции. Бидејќи деталните активности и нивните аутпути ќе бидат познати само откако ќе се изготви студија за изводливост, трошоците се проценуваат на ниво на проект.

3.5.2. Примери за РЈА

За да се идентификуваат целите на трошоците и да се спроведе утврдувањето на трошоците, важно е да се разбере како функционира стратегијата за РЈА. Јавната администрација се однесува на управувањето и спроведувањето широк опсег владини активности, вклучувајќи го спроведувањето на законодавството и обезбедувањето на јавни услуги. Опфатот на стратегиите за РЈА вклучува шест хоризонтални области на реформи, како што е утврдено од страна на ЕК: стратешка рамка на РЈА, креирање и координирање на политики, јавна служба и УЧР, отчетност, обезбедување на услуги и УЈФ. Принципите на јавната администрација, објевени од СИГМА, ги наведуваат основните барања што треба да бидат исполнети во секоја област на реформи¹⁰. Типичните цели и поврзаните програми и активности во пет области на реформи се резимирани во Табела 3, врз основа на стратегиите за РЈА на земјите и придружните акциски планови¹¹.

9 За да бидат веродостојни, единичните трошоци на аутпутите треба да се проценуваат врз основа на историските податоци за неколку слични активности/аутпути.

10 Принципи на јавната администрација, СИГМА

11 Списокот со релевантните стратегии и акциски планови за РЈА е даден во Анекс 1. Иако претставува составен дел од РЈА, реформската област за УЈФ обично се уредува во посебна стратегија и акциски план и, оттаму, не е вклучена во табелата.

Табела 3: Типични цели, програми и активности по области на реформи

Област на реформи	Клучни цели	Типични програми	Типични активности
Стратешка рамка за РЈА	Сеопфатно управување со РЈА, со утврдена водечка улога, јасна и финансиски одржлива стратешка рамка, утврдени одговорности и воспоставени капацитети за спроведување.	Јакнење на капацитетите на релевантните институции за управување со РЈА; Подобрување на постоечките аранжмани за спроведување, механизмите за координација и финансирање; Дизајнирање специфични политики, програми и активности за РЈА	Спроведување анализа и процена на потребите за постоечките структури и аранжмани; Изготвување на законодавство и измени и дополнувања за реорганизирање на постоечките и/или креирање нови структури; Изготвување методолошки упатства; Обуки, работилници, студиски посети; Изготвување на база на податоци; Промотивни активности
Креирање и координирање на политики	Ефективен, конзистентен и компетентен систем за креирање политики во централната влада; Партиципативно креирање на политики што се засноваат врз докази и се усогласени со стратешкото и финансиското планирање; Транспарентни, усогласени, јасни и достапни владини одлуки; Ефективен парламентарен надзор	Подобрување на правната и институционалната рамка за креирање и координација на политики; Јакнење на капацитетите на централната влада и останатите институции; Усогласување на стратешкото планирање со буџетирањето; Јакнење на системите за следење и оценување; Јакнење на е-владата; Развој на алатки за транспарентно и партиципативно креирање политики засновани врз докази	Спроведување анализа и процена на потребите; Изготвување на законодавство и измени и дополнувања; Изготвување правилници и методолошки упатства; Изготвување извештаи и публикации; Обуки, работилници, студиски посети; Развој на информатички системи и системи за управување со податоци; Воспоставување и поддршка на работни групи

Област на реформи	Клучни цели	Типични програми	Типични активности
Јавна служба и УЧР	Ефективен и ефикасен систем за јавна служба; Политиките и стратегиите за УЧР се применуваат доследно врз основа на принципите на професионализам, вработување и унапредување врз основа на заслугите, транспарентност, правичност и ефикасност	Воспоставување законодавна рамка и политика за модерно УЧР; Воспоставување правичен и транспарентен систем за работни односи и плати; Спроведување ИСУЧР системи; Јакнење на капацитетите на службите за УЧР; Јакнење на системите за следење и оценување; Јакнење на надзорот	Изготвување на законодавство и измени и дополнувања; Обуки, работилници; Развој на информатички системи; Организирање специјални и пилот проекти (на пр., електронско оценување); Изготвување стратегии за обука и веб платформи; Изготвување методологии, упатства, прирачници, стандарди
Обезбедување услуги	Добра администрација што е ориентирана кон граѓаните и обезбедува ефективни, сигурни, достапни, предвидливи и кориснички ориентирани услуги што ги исполнуваат потребите на граѓаните, користејќи ги средствата за електронско обезбедување услуги.	Развој на политики, стратешки и законодавни рамки за обезбедување услуги; Јакнење на институционалните капацитети и механизми за планирање, обезбедување, следење и оценување на услугите; Редизајнирање на услугите; Развој на електронски системи што се засноваат врз рамка за интероперабилност; Развој на едношалтерски системи за обезбедување услуги; Подигнување на свеста и мерење на задоволството	Спроведување анализа, процена на потребите, студии на изводливост; Изготвување на законодавство и измени и дополнувања; Изготвување стратегии и програми; Организациско реструктурирање; Развој на платформи за интероперабилност и системска интеграција; Изработка на е-портали; Спроведување на едношалтерски систем; Обуки, работилници, изготвување на методологии, прирачници, стандарди; Информативни кампањи

Област на реформи	Клучни цели	Типични програми	Типични активности
Отчетност	Транспарентен и отчетен систем за јавна администрација со функционално законодавство, воспоставени административни структури и контролни механизми, што овозможува пристап до информации и заштита на правата на граѓаните.	Подобро примена на етичките принципи и принципите за интегритет и следење на спроведувањето; Јакнење на јавниот пристап до информации; Јакнење на учеството на јавноста; Јакнење на механизмите за заштита на граѓанските права; Јакнење на надзорот и контролата	Спроведување анализа и студии на изводливост; Изготвување на законодавство и измени и дополнувања; Организациско реструктурирање; Изготвување на методологии, стандарди, концептуални рамки; Обуки, работилници, студиски посети; Развој на ИТ системи и е-портали; Медиумски кампањи; Следење на спроведувањето; Пилот проекти (на пр., делегирање на одлучувањето)

Структурата на акцискиот план за РЈА се разликува од една земја до друга. Целите или резултатите вообичаено прво се дефинираат врз основа на областите на реформи во рамки на РЈА, а потоа се расчленуваат на активности. Сите земји направија обиди да ги распределат трошоците на елементите на акцискиот план на најниско ниво што вообичаено се нарекуваат активности или аутпути. Меѓутоа, ова не беше секогаш изводливо. На пример, во Србија трошоците на Акцискиот план за РЈА 2015-2017 г. беа утврдени на ниво на резултати бидејќи неговата структура беше таква што повеќе активности беа меѓусекторски и водеа кон постигнување повеќекратни резултати.

Јасната идентификација на активностите и нивните аутпути исто така претставува предизвик поради неизвесностите што се поврзани со долгорочниот плански период или недостигот на ресурси за изготвување детална процена. Некои активности едноставно не може да се дефинираат пред да бидат спроведени нивните претходници. На пример, барањата за спроведување на новата структура на платите може да се дефинираат детално единствено по сеопфатното оценување на постоечкиот систем за плати - а ова оценување е планирано како засебна активност. Слично на тоа, обезбедувањето на инфраструктурата за обезбедување на услугите може да се дефинира детално само по изготвувањето на студија на изводливост (посебна активност). Во Табела 4 е прикажан резимиран преглед за тоа како различните земји ги структурираа своите акциски планови за РЈА и ги дефинираат трошочните места, давајќи примери за јасно дефинирани и општо дефинирани активности (каде што вториве всушност претставуваат проекти или програми).

Табела 4: Структура на акциските планови и примери за цели на трошоци во земјите од Западен Балкан

Земја	Структура на акциски план	Цел на трошоци	Примери за јасни активности/аутпути	Примери за сложени „активности“
АЛБ	Стратешки столбови до: → Цели → Акции → Активности/ Аутпути	Аутпути	Изготвување програма за обука за изработка на политики и стратешки документи за сите вработени што работат на креирањето на политиките во ресорните министерства (сектори за политики и координација)	Развој и консолидација на интегриран ИКТ систем (заснован врз барањата на процесот за редизајнирање на услугите)
БиХ	Стратешка цел до: → Посебни цели → Мерки → Резултати → Активности	Активности	Вршење на анализата на Законот за управни спорови, со препораки за подобрувања	Спроведување на Центри за владините служби што се поврзани со седниците на владата, законското усогласување, идентификација и одобрување на стратешки приоритети и финансиска изводливост
КОС*	Стратешки цели до: → Посебни цели → Активности → Аутпути	Аутпути	Изработка на нови модули на софтверот за ИСУЧР (планирање на персоналот и онлајн апликација) и постапки за вработување за нивото на вишо раководство	Финализација на класификацијата на работните места во државната служба и спроведување нов систем за плати
МКД	Посебни цели до: → Резултати → Активности → Пресвртници/ Подактивности	Подактивности	Дефинирање и утврдување единствени методолошки правила за организирање на структурата на нацрт-законите и процесите во Деловникот на Собранието	Приспособување на институционалните структури за РЈА и обуки што се засноваат врз наодите и препораките од претходно извршената анализа на потребите
ЦГ	Посебни цели до: → Активности → Пресвртници/ Подактивности	Подактивности	Спроведување јавни консултации за нацрт-законот за слободен пристап до информации	Воспоставување е-услуги во образовните институции
СРБ	Општа цел до: → Посебни цели → Мерки → Резултати → Активности	Резултати	Изготвување студија за изводливост за изработка на регистри и нивно усвојување од Советот за РЈА	Зајакнување на развојот на локалната самоуправа и капацитетите за финансиско управување од страна на МДУЛС (активностите треба да се дефинираат во 2015 г. во соработка со Постојаната конференција на градови и општини)

3.6. Избирање на методите за утврдување трошоци

3.6.1. Општи упатства

Пред да започне со прибирање податоци и распределба на трошоците на избраните цели на трошоци, тимот за утврдување трошоци треба да ги избере методите за утврдување трошоци што ќе се користат. Во зависност од сеопфатноста на акцискиот план и нивото на деталност може да се изготват груби или подетални буџетски проценки за различните програми и активности. Како што се разгледуваше во делот 2.4, во една активност за утврдување на трошоците вообичаено се користи комбинација од неколку методи за утврдување трошоци. Методите треба да се избираат врз основа на целите на утврдувањето на трошоците, достапноста на податоци и ресурси за активноста за утврдување на трошоците и временската рамка или крајниот рок за завршување на процесот. Трошоците на избраниот пристап не треба да бидат поголеми од неговите поволности.

Индуктивно (bottom-up) утврдување на трошоците

Индуктивното утврдување на трошоците е препорачаниот пристап, под претпоставка дека се достапни ресурси за примена на овој метод на економски изводлив начин. Трошочните места се активностите или нивните аутпути, како елементи на најниското ниво во акцискиот план. Трошокот на секоја активност или аутпут се проценува врз основа на два клучни елементи за коишто се потребни информации: (а) видови и количества на ресурсите што се потребни за нејзиното спроведување, и (б) трошоците на овие ресурси. Трошоците се пресметуваат преку множење на количествата на ресурсите со нивниот единичен трошок и нивно собирање. Трошоците на елементите на повисоко ниво (програми) се пресметуваат преку собирање на трошоците на елементите на пониско ниво (активности). Трошокот на стратегијата е збирот од трошоците на елементите на највисоко ниво. Пример за индуктивно утврдување на трошоците е прикажан во Табела 5.

Табела 5: Пример за индуктивно утврдување на трошоците

Активност:	Спроведување проценка на потребите за развој на капацитетите во Министерството за планирање.		
Аутпут:	Изготвена анализа со проценка на потребите што ги наведува тековната состојба и посебните барања за градење на капацитетите.		
Влезни податоци:			
Ресурси	Количества	Трошок по единица ЕУР	Вкупен трошок ЕУР
Труд на државните службеници	5 работни дена на виш советник	100 ЕУР на ден	500
Надворешен експерт	20 дена	500 ЕУР на ден	10,000
Сместување	2 ноќи за 20 учесници	50 ЕУР по учесник	2,000
Печатење	100 примероци од документ од 50 страни	5 ЕУР по примерок	500
Вкупни трошоци:	13.000 ЕУР		

Ако не може да се примени индукцискиот пристап бидејќи активноста е премногу сложена или неизвесностите што се поврзани со нејзиниот опфат и аутпути се високи, треба да се користат други методи.

Дедуктивно (top-down) утврдување на трошоците

Дедуктивното или параметричкото утврдување на трошоците треба да се користи кога детални податоци за активностите, барањата за ресурси и/или единичните трошоци не се достапни за да се примени индукцискиот метод. Трошоците на проектот, активноста или аутпутот всушност се пресметуваат врз основа на утврдениот однос меѓу нивните карактеристики и историските трошоци од претходни слични проекти, активности или аутпути. Примери се прикажани во Табела 6 и Табела 7.

Табела 6: Пример 1 за дедуктивно утврдување на трошоците

Активност:	Спроведување програма за обука во областа на стратешко планирање за дополнителни државни службеници во партнерските институции.
Аутпут:	Стандардна дводневна програма за обука спроведена за приближно 50 нови учесници.
Влезни податоци:	Врз основа на историските податоци за претходните обуки, просечниот трошок за дводневна обука е 500 ЕУР по учесник. Овој износ ги вклучува сите директни трошоци за обука (обучувачи, материјали, патување, сместување). Патните трошоци изнесуваат приближно 10% од трошоците за обуката. Новата обука ќе има ист опфат како претходните обуки, освен што нема да биде потребно патување.
Сооднос за процена на трошоци:	Трошок по учесник = просечен трошок по учесник од претходните обуки, намален за 10% Вкупниот трошок – број на учесник x трошок по учесник
Пресметка:	Вкупен трошок = $50 \times (500 \text{ EUR} \times 0,9) = 22.500 \text{ ЕУР}$

Табела 7: Пример 2 за дедуктивно утврдување на трошоците

Активност:	Изработка на софтвер за поддршка на владиниот централен систем за планирање во рамките на Министерството за планирање
Аутпут:	Изработен и инсталиран софтвер
Влезни податоци:	Врз основа на историските податоци за претходните проекти, трошокот за изработка на софтверот е утврден како функција од бројот на редови програмски јазик на софтверот. Единичниот трошок по ред програмски јазик е 0,5 ЕУР. Новиот софтвер ќе има приближно 1 милион редови програмски јазик. Исто така, ќе бидат потребни почетни трошоци во износ од 100.000 ЕУР.
Сооднос за процена на трошоци:	Вкупен трошок = Почетен трошок + (број на редови програмски јазик x трошок по ред програмски јазик)
Пресметка:	Вкупен трошок = $100.000 + (1.000.000 \times 0,5 \text{ ЕУР}) = 600.000 \text{ ЕУР}$

Клучното прашање при воспоставувањето на параметричките односи е дефинирањето на веродостоен фактор на трошок што го

генерира трошокот (на пр., бројот на учесници во обуката во првиот пример и бројот на редови програмски јазик во вториот пример). Исто така, важно е да се осигури дека факторот на трошок е во релевантниот опсег. Ако новиот софтвер од вториот пример се очекува дека ќе содржи еден милион редови програмски јазик и единичниот трошок од 500 ЕУР бил заснован врз програми со број на редови што се движи од 10.000 до 250.000, би било несоодветно да се користи овој однос за процената на трошокот за новиот софтвер. Оттаму, важно е периодично да разгледува веќе еднаш утврдениот однос за процена на трошоците за да се одржува точен.

Дедуктивното утврдување на трошоците се користи, исто така, за распределба на индиректните (режиските) трошоци. Индиректните трошоци се распределуваат на активности или аутпути врз основа на определен процент или стапка (на пр., трошокот на канцелариските материјали се проценува како процент од трошоците за плата). Тие се разгледуваат подетално во делот 3.9.3.

Дедуктивна распределба на режиските трошоци

Да претпоставиме дека за спроведувањето на процената на потребите од Табела 5 горе ќе биде потребно да се користат комуналните услуги и комуникациските ресурси на министерството. Трошоците на овие ресурси се индиректни за обуката и не може да се проценат користејќи го индуцискиот пристап бидејќи не може да се дефинираат количествата и единичните трошоци.

Врз основа на историските податоци за расходите на министерството, просечните трошоци за комуналии и комуникации претставуваат 20% од директните трошоци за труд. Директниот трошок за труд што е распределен за оваа активност е 500 ЕУР. Трошокот за комуналии и комуникации, според тоа, ќе биде пресметан како $500 \text{ ЕУР} \times 20\% = 100 \text{ ЕУР}$. Овој износ се додава на директните трошоци за активността во износ од 13.000 ЕУР за пресметка на вкупните трошоци.

Аналогно утврдување на трошоците

Аналогното утврдување на трошоци се применува кога активността, проектот или програмата не може да се дефинираат доволно детално (бидејќи се во раната фаза на дизајнирање, или ако рамката за планирање е премногу долга), но достапни се информации за слична активност, проект или програма што веќе биле спроведени во некој различен контекст. Трошокот се пресметува преку усогласување на трошокот за претходната активност, проект или програма за да се земат предвид разликите во техничките карактеристики. Пример е прикажан во Табела 8.

Табела 8: Пример за аналогно утврдување на трошоците

Активност/ Проект:	Градење на капацитетите на институциите на државно ниво за стратешко планирање
Аутпут/ резултат:	Обезбедена техничка помош за 8 институции корисници, вклучувајќи обуки и студиска посета за релевантниот персонал, изготвување подзаконски акти и набавка на опрема.
Влезни податоци:	Сличен проект во износ од 1 милион ЕУР бил спроведен пред 3 години. Во рамките на проектот е обезбедена помош од ист вид на 4 институции корисници, од коишто 2 ќе бидат вклучени во новиот проект.
Пресметка:	Вкупен трошок = 1 милиони ЕУР / 4 институции x 8 институции = 2 милиони ЕУР

Усогласувањата треба да се вршат објективно, користејќи фактори што ги претставуваат разликите во димензиите, обемот или сложеноста. Аналитичарите треба да ги утврдат клучните фактори на трошоци и да разберат како тие влијаат врз вкупните трошоци. Во нашиот пример, претпоставката е дека односот е линеарен и дека новиот проект ќе има исти карактеристики како претходниот. Меѓутоа, потребна не подетална анализа за да се разберат вистинските фактори на трошоци и да се извршат усогласувањата. На пример, би можеле да се постават следниве прашања:

- Дали двете „стари“ институции што учествувале во претходниот проект имале исти или намалени барања во споредба со шесте „нови“ институции? Тие можеби немаат потреба од нова опрема или од обука од истиот вид. Доколку е така, релевантниот трошок треба да се намали врз основа на посебните барања на „старите“ институции и структура на трошоци на претходниот проект.
- Дали шесте „нови“ институции се со слична големина како двете „стари“ институции? Ако не се, трошоците треба да се приспособат бидејќи бројот на вработени влијае врз трошоците за обука и опрема. Процентот на усогласувањето треба да се процени врз основа на бројот на вработените во „новите“ институции и структурата на трошоци на претходниот проект.
- Дали сите видови помош (обука, изготвување законодавство и набавка на опрема) се еднакво потребни за сите институции? Изготвувањето на законодавството може да биде заедничка активност што може да ги намали трошоците.
- Со оглед на тоа што стариот проект бил спроведен пред три години, колкаво е влијанието на инфлацијата? Индексот

на инфлација треба да се искористи за прилагодување на трошоците.

Експертско мислење

Експертското мислење треба да се користи за процена на трошоците за нови програми или проекти за кои нивото на несигурност е толку високо што ниту еден друг метод не може да се примени по разумен трошок (на пример, нов капитален инвестициски проект што треба да се спроведе на различни географски локации). Исто така, овој метод може да се користи за процена на трошоците на проекти чијшто делокруг зависи од резултатите на други проекти или активности кои што допрва треба да се спроведат. Конечно, треба да се користи за надополнување и валидирање на резултатите на други методи за утврдување на трошоците. Во примерот даден во Табелата 8 погоре, експертите можат да наведат дополнителни инпути поврзани со посебни барања на институциите, и врз основа на тоа, процената може да се прилагодува.

3.6.2. Примери за РЈА

Земјите користат различни методи за утврдување на трошоците на нивните акциски планови за РЈА. По правило, препорачаниот пристап „од долу нагоре“ соодветно се применува само за јасно дефинирани активности. Во примерот подолу, трошокот на секој аутпут на активност се пресметува преку множење на количините на потребните ресурси со единичната цена. Трошокот за активноста потоа се пресметува преку собирање на трошоците за аутпутите од таа активност.

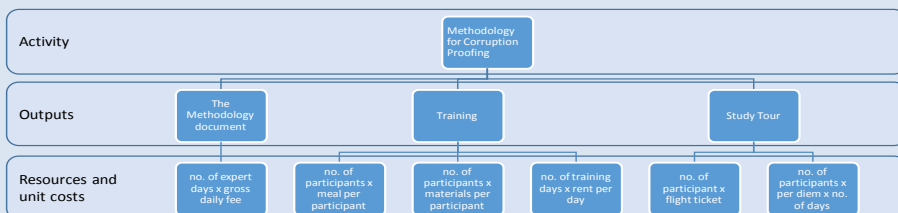
Проценка „од долу нагоре“ – Изготвување методологија за проценка на докажувањето корупција во албанското законодавство

За да придонесе кон транспарентен и инклузивен систем што се заснова на политики за изготвување законодавство усогласено со *acquis*, Албанија поддржува спроведување систематско оценување на можностите за корупција во законодавството (докажување корупција). Една од активностите во акцискиот план за РЈА е изготвувањето методологија за проценка на докажувањето корупција во законодавството. Таа активност има три конкретни аутпути:

1. Изготвен документ за методологијата;
2. Обуки за примената на методологијата што ќе се организираат за приближно 25 лица од 20 министерства, Парламентот и Кабинетот на Претседателот; и
3. Студиска посета на европска земја организирана за 8 лица од релевантни институции.

Пристапот кон проценката на трошоците беше следниов:

1. Беа идентификувани видовите ресурси потребни за испорачување на секој аутпут (надворешни експерти за изготвување на документот за методологијата и организација на обуките; просторија за обуките, материјали и оброци за учесниците; и превоз и сместување за студиската посета)
2. Беа идентификувани физички мерни единици за секој вид ресурс.
3. Се направи проценка на количините на секој вид ресурс (број на експертски денови; број на денови за обука и учесници; број на денови за студиската посета и учесници).
4. Се направи проценка на единичниот трошок за секој вид ресурс (дневница за експерт; наем на просторија по ден за обука, материјали за обука по учесник, оброк по учесник; авионски билет и дневница (пер дием) по учесник на студиската посета).
5. Единичните цени за ресурсите беа помножени со количината, за секој вид ресурс и тоа беше собрано за да се пресмета трошокот за секој аутпут.
6. Трошоците за секој аутпут беа собрани за да се пресмета трошокот за активността



Пристапот „од горе надолу“ или параметричките проценки ретко се користат поради разновидноста на активностите и аутпутите на РЈА и недостатокот на историски податоци потребни за воспоставување кредибилен параметрички однос. Овој пристап треба да се користи за активности со хомогени аутпути и слични барања за ресурси и аранжмани за спроведување (како на пример, обуки, работилници, создавање слични упатства, итн.). Единичниот трошок треба да се пресмета врз основа на историски податоци, и да се помножи со бројот на аутпути. На пример, историскиот трошок за обука по учесник може да се искористи како параметар за процена на трошоците за идни обуки. Ако разликите меѓу аутпутите и барањата за ресурси се високи, овој метод нема да даде точни резултати. На пример, просечниот трошок за еден ден обука пресметан врз основа на серија обуки за управување со ЧР со локални експерти не е добар показател за пресметување на трошоците за обука за развој на политики од меѓународни експерти. Пристапот „од горе надолу“ (дедуктивен пристап) треба да се користи за распределба на индиректни трошоци, особено ако се пресметуваат целосните трошоци за стратегија за РЈА.

Процена „од горе надолу“ (параметрична) – Обука за развој на политики во БиХ¹

За да се зајакнат функциите и капацитетите за развој на политики на институциите на ниво на држава и на ентитети, нацрт-акцискиот план предвидува спроведување стандардна обука за развој на политики за сите државни службеници што работат на анализа и планирање на политики. Обуките би ги одржувале агенциите за државни службеници преку ангажирање сертифицирани експерти како подизведувачи. Очекуваниот аутпут од активноста е еден обучен државен службеник по институција. Бидејќи агенциите веќе одржувале слични обуки користејќи исти аранжмани за спроведување, податоците за просечните трошоци по учесник би можеле да бидат достапни на владино ниво. Вкупниот трошок на активноста би се проценувал со множење на трошокот за обука по учесник со бројот на учесници од секое владино ниво.

Методот на аналогича вообичаено се користеше за процена на трошоците на сложени активности (најчесто што претставуваат проекти), како што се градење капацитети или инфраструктурни проекти во различни реформски области. Трошоците треба да се проценат преку соодветно усогласување на трошоците на претходни слични проекти, како што е прикажано во примерот подолу.

Проценка според аналогија - Градење капацитети за добра администрација во БиХ²

Како дел од подобрувањето на административната рамка за обезбедување услуги, нацрт-верзијата на акцискиот план за РЈА на БиХ предвидува активност за градење капацитети насочена кон подобра примена на начелата на добра управа и едношалтерскиот систем. Активноста треба да вклучува обука на најмалку 1.500 државни службеници и инспектори на три владини нивоа и изготвување на сеопфатен Прирачник за обука. Деталните барања и аутпути може да се дефинираат само врз основа на процена на потребите. Слична 18-месечна активност за градење капацитети беше спроведувана во 2014-2015 година, при што беше одржана обука за управни постапки за 1.500 учесници од 8 институции. Буџетот за претходната активност и конечниот извештај беа искористени за проценка на трошоците:

Карактеристики	Стара активност	Нова активност
Активности	Обуки	Обуки и прирачник (според мислење на експерти)
Институции-корисници	184	194 (според институционалните одговорности и број на вработени)
Обучени учесници	1.500	Стара активност: $1.500 / 184 = 8$ по институција Нова активност: $8 \text{ по институција} \times 194 \text{ институции} = 1.552$
Денови обука/учесник	6	8 (според мислењето на експерти)
Учесници по денови	$1.500 \times 6 = 9.000$	$1.552 \text{ учесници} \times 8 \text{ денови обука/учесник} = 12.416$
Експертски денови	779	$12.416 \text{ учесници-денови} / 11,6 \text{ експертски денови/учесници по денови} = 1.070$
Карактеристики	Стара активност	Нова активност
Експертски денови/учесници по денови	$9.000 / 779 = 11,6$	11,6 (да претпоставиме исти влезни барања)
Буџет	Експерти: 570.050 ЕУР Споредни трошоци: 130.000 Вкупно: 700.050 ЕУР	Трошок по експертски ден: $570.050 / 779 = 732$ ЕУР Обуки: $732 \text{ ЕУР} \times 1.070 \text{ денови} = 783.240$ ЕУР Прирачник: $732 \text{ ЕУР} \times \text{проценети } 30 \text{ дополнителни денови} = 21.960$ ЕУР Вкупно експерти: $783.240 \text{ ЕУР} + 21.960 = 805.200$ ЕУР Стапка на споредни трошоци според старата активност: $23\% (130.000 / 570.050 \text{ ЕУР})$ Споредни трошоци: $0,23 \text{ ЕУР} \times 805.200 \text{ ЕУР} = 185.196$ ЕУР Вкупен буџет: $805.200 \text{ ЕУР} + 185.196 = 990.396$ ЕУР

Поради недостиг на достапни податоци за активностите за РЈА, нивните историски трошоци и аутпути, експертското мислење треба начелно да се користи како надополнување на другите методи, секогаш кога тоа е возможно. Експертите треба особено да се консултираат за сложени активности што се спроведуваат првпат, како што се сложени ИКТ проекти, итн. Меѓународното искуство и правењето аналогии со слични странски проекти може да биде корисно.

Комбинација од методи треба да се користи кога се утврдуваат трошоците на сложени активности. На пример, кај активност за градење капацитети, може да се искористи методот „од долу нагоре“ за процена на трошоците за опрема и обука, методот „од горе надолу“ за процена на индиректни трошоци за труд, и експертското мислење за потврдување на резултатите.

Утврдувањето на трошоците врз основа на процените на донаторот е честа практика при утврдувањето на трошоците на стратегиите за РЈА. Кога донаторот ќе даде информација за износот на постојната или планираната донаторска поддршка за одредена програма или активност, овој износ се зема како трошок на програмата или активната. На овој начин земјите се потпираат на процените направени од донаторите, како што се дефинирани во кратка содржина на проектот, проектен буџет или финансирачки планови. Претпоставувајќи дека донаторските пресметки се сеопфатни, точни и веродостојни, овој „метод за утврдување на трошоците“ е прифатлив бидејќи го одразува најверојатното сценарио на трошоци. Сепак, буџетите на донаторите можат да го потценат или преценат трошокот за активната, особено ако се однесува на неколку активности (што можат да бидат дел од различни програми или дури и стратегии) или да вклучуваат нерелевантни режиски трошоци или други трошоци. Потребна е внимателна анализа на буџетите и делокругот на проектите финансирани од донатори за да се осигура дека тие проценки се веродостојни и дека релевантните трошоци се соодветно распределени по активности.

3.7. Изготвување План за управување со податоци

3.7.1. Општи насоки

За да се примени кој било метод за утврдување на трошоците потребно е да бидат достапни соодветни податоци. Податоците треба да се соберат, анализираат и прилагодат за да можат да се искористат за утврдување на трошоците. За управување

со податоците потребно е да се изготви план во којшто ќе се идентификуваат минималните податочни сетови потребни за утврдување на трошоците, потребното ниво на дисагрегација на податоците, изворите од каде што се собираат податоци, и инструментите за собирање податоци.

Минимални податочни сетови

Минималниот податочен сет треба да се дефинира според целите на утврдувањето на трошоците, целта на трошоците, и избраните методи за утврдување трошоци. Со оглед на тоа што за собирање и анализа на податоци е потребно време и многу труд, водечко начело треба да биде да се користи минималниот податочен сет потребен за креирање валидна проценка и да се користат достапните извори на податоци. Фокусирањето на суштинските податоци чие што собирање е изводливо, ќе го намали товарот врз сите засегнати страни. Треба да се посвети внимание за да се соберат големите расходни ставки, наместо да се фокусира на податоци што најверојатно имаат незначително влијание врз резултатите. Ако податоците не се веднаш достапни, треба да се разгледа употреба на посредници или претпоставки, претпоставувајќи дека валидноста нема да биде компромитирана.

Видовите потребни податоци можат да се класифицираат според податоците за употреба на ресурсите и податоци за трошоците. Податоците за видовите и количината ресурси треба да бидат обезбедени од технички експерти врз основа на активностите чиешто трошоци се утврдуваат и информациите за претходни слични податоци. Податоците за трошоците за ресурси треба да бидат обезбедени од финансискиот персонал во одговорните институции, секторот за буџет при Министерството за финансии и донаторите, врз основа на буџетската документација, евиденција за расходи, пописни листи, фактури, понуди на добавувачи, договори, пазарни цени и разни анализи и студии. Во Табела 9 се дадени примери на податочни елементи и како тие можат да се искористат. Листата не е нормативна, и треба да се прилагодува врз основа на видот на стратегија и целите на утврдувањето на трошоците.

Табела 9. Примери за елементи на податоци

Елементи на податоци	Како се користат податоците
Број на персонал според видот или категоријата на персонал и времето што му е потребно на персоналот за спроведување на активностите	<p>Да се измери персоналот и времето што е потребно</p> <p>Да се искористи како статистика за распределба за некои трошоци (на пример, распределба на режиски трошоци според бројот на вработени)</p>
Плати, додатоци, надоместоци и други плаќања за персоналот	Да се определи вредноста на времето на персоналот што се користи за спроведување на активностите
Број на единици на искористен материјал и услуги (на пример, број на патувања, набавки, експертски денови)	Да се измери обемот на материјали и услуги
Трошок за употребените материјали и услуги	<p>Да се определи вредноста на обемот на материјали и услуги</p> <p>Да се пресметаат единичните трошоци за материјали и услуги</p>
Број на директни аутпути од активностите – производи или услуги (тие многу варираат во зависност од видот на стратегија или сектор (обезбедени услуги, изградени згради, произведени документи, обработени апликации, итн.)	<p>Да се измери обемот на аутпути</p> <p>Да се пресметаат единичните трошоци за аутпутите</p> <p>Да се искористат како статистика за распределба за некои трошочни ставки (на пример, да се доделат трошоци за комуникација врз основа на бројот на произведени документи или патни трошоци врз основа на бројот на учесници, итн.)</p>
Податоци за залихи	Да се идентификуваат искористените капитални средства
Планови за депрецијација	Да се пресмета вредноста на искористените капитални средства
Површина (квадратен метар)	Да се искористи како статистика за распределба за некои трошоци (на пример, распределба на трошоци за наем или комуналии)

Ниво на дисагрегација

Посакуваното ниво на агрегација пред сè зависи од целта на трошоците и избраниот метод за утврдување на трошоците. На

пример, кај утврдувањето на трошоците преку пристапот „од долу нагоре“, мерењето на времето што му е потребно на персоналот за спроведување на активностата може да се направи преку користење детална процена на деновите или неделите што ги сработува секој вработен, што се многу дисагрегирани податоци. Кај пристапот „од горе надолу“, времето на персоналот може да се мери според проценет процент на вкупното време на персоналот посветено на активностата, што се многу агрегирани податоци.

Достапното ниво на дисагрегација на податоците за трошоци зависи од софистицираноста на сметководствениот и на информатичкиот систем на давателите на податоци. Податоците се ретко достапни на посакуваното ниво на детали и потребна е дополнителна дисагрегација. Треба да се консултираат експерти или финансискиот персонал од релевантните институции за податоците да се анализираат и дисагрегираат. Институциите постепено треба да го менуваат начинот на кој ги водат и евидентираат податоците за да се осигури дека податоците се достапни во вистинскиот формат за идното утврдување на трошоците.

Дисагрегација на податоци врз основа на сметководствена евиденција - пример

Да претпоставиме дека една институција набавува ново парче опрема што чини 1.000 ЕУР и треба да направи проценка на годишните трошоци за нејзино одржување. Институцијата веќе има 5 слични делови од опремата за кои платила вкупно 6.000 ЕУР. Според извештајот за извршување на буџетот, вкупните годишни трошоци за одржување изнесуваат 500 ЕУР. Според деталните податоци за расходи и фактури, само 200 ЕУР од овој износ се однесуваат на петте делови од опремата, додека останатото се однесува на одржувањето на зградата. Грубата пресметка на годишниот трошок за одржување за новото парче опрема може да се направи на следниов начин:

- Просечен сооднос на трошокот за одржување и трошоците за набавка на постојната опрема: $200 \text{ ЕУР} / 6.000 \text{ ЕУР} = 3\%$
- Годишен трошок за одржување за новото парче опрема: $0,03 \times 1.000 \text{ ЕУР} = 30 \text{ ЕУР}$

Извор на податоци

Извори на податоци се институциите, базите на податоци, извештаите и други системи што ги содржат бараните податоци. Податоците за утврдување на трошоците на стратегиите најчесто не се централно достапни, и треба да се контактира со голем број извори (вклучувајќи владини институции, независни експерти,

донатори). Секогаш кога тоа е можно, податоците треба да се бараат од примарни (оригинални) извори, бидејќи тие се сметаат за најквалитетни и најкорисни. Секундарните податоци произлегуваат од примарните податоци што се изменети, и затоа нивниот севкупен квалитет е понизок. Во Табела 10 се наведени примери на потенцијални извори на податоци.

Табела 10: Примери за извори на податоци

Владини извори	Надворешни независни извори	Донатори
Извештаи за буџети и расходи Работни планови и извештаи Сметководствена евиденција Пописни листи, извештаи за набавки, фактури Договори со добавувачи Извештаи/меморандуми/ договори за донации Бази на податоци и други извештаи	Завод за статистика Објавени студии и анализи Бази на податоци што ги одржуваат независни даватели на услуги и организации Експерти	Проектни документи и извештаи Работни планови и извештаи Извештаи за проектни буџети и расходи Бази на податоци на проекти

Инструменти за собирање податоци

Извлекувањето податоци од постоечките извештаи и бази на податоци, начелно, одзема многу време. Потребна е некаква претходна анализа или модификација пред податоците да можат да се користат. Оттука, тимот за утврдување на трошоците развива соодветни инструменти за олеснување на прибирањето податоци, како што се работните табели за собирање податоци, интервјуа, анкети, прашалници, фокусни групи, итн. Во идеални услови, овие инструменти треба да ги интегрираат барањата на примарните и на секундарните податоци во еден формулар. Изборот на инструменти зависи од видот и достапноста на податоците. Едноставна работна табела можеби е доволна за добивање информации за буџетски расходи за неколку линиски ставки, но, би било потребно интервју за да се дефинира начинот на кој треба да се распределат индиректните трошоци.

Има многу предизвици поврзани со собирањето податоци. Неизбежен предизвик е поврзан со квалитетот на добиените податоци, вклучувајќи ја нивната веродостојност, точност, релевантност,

целосност, конзистентност и навременост. Дополнително, некои засегнати страни можат да се двоумат да обелоденат податоци што сметаат дека се доверливи и чувствителни. Затоа, планот за управување со податоци треба да биде реалистичен и изводлив.

3.7.2. Примери за РЈА

Во примерот со „Изготвувањето методологија за процена на докажувањето корупција во албанското законодавство“ од претходниот дел, податоците за видовите и количините на ресурси се однесуваат на бројот, потеклото и нивото на труд вложен од надворешните експерти, бројот на обуки и студиски посети, нивното времетраење и локација, и бројот на обуки и учесници на студиските посети, додека податоците за трошоците се однесуваат на хонорарите за експертите, дневниот наем на простории за обука, трошоци за материјали за обука по учесник, трошоци за оброк по учесник, авионски билет и износ на дневници (пер дием). Подолу се покажани изворите на овие податоци и методите на собирање.

Собирање и извори на податоци – Методологија за процена на докажувањето корупција во албанското законодавство		
Податоци	Извор	Метод на собирање
Број на експертски денови Број на денови за обука и учесници Број на денови за студиска посета и учесници	Технички експерти од одговорни институции Искусен надворешен експерт	Консултативни средби со надворешниот експерт
Дневен надоместок за експерт	Стандардни стапки на ЕУ	Барање за информации
Изнајмување просторија за обука Материјали за обука Оброци за учесниците	Владини извештаи за расходи Донаторски извештаи	Консултативни средби со финансискиот персонал и надворешниот експерт
Авионски билет	Пазарни цени	Пазарно истражување

Собирањето и анализата на податоците најчесто одземаат најмногу време во процесот на утврдување трошоци за стратегија за РЈА, бидејќи во земјите недостасуваат сеопфатни бази на податоци.

Податоците треба да се собираат од разни извори, вклучувајќи владини институции, донатори и надворешни агенции. Понатаму, податоците вообичаено се достапна во агрегирана (збирна) форма и треба да се дисагрегираат. Доколку претходно не е спроведувана слична активност, можеби треба да се анализира искуството на други земји. Поради недостаток на лесно достапни податоци, земјите многу се потпираат на податоците што ги обезбедуваат надворешни експерти за буџет. За да се осигури долгорочна ефикасност во спроведувањето на активностите за утврдување на трошоците, владите треба да се стремат да развијат внатрешни процеси и системи што овозможуваат ефективно и ефикасно собирање и анализа на податоци. Покрај другото, за тоа е потребно да се развијат сеопфатни бази на податоци за користење на ресурсите и трошоците за типични активност за РЈА. Овие податоци за трошоците можат да бидат скапоцени за утврдување на трошоците за други владини програми и стратегии.

3.8. Проценување на барањата за ресурси

Независно кој метод за утврдување на трошоците се употребува, еден од клучните два елементи на процесот за утврдување на трошоците е проценување на видот и количините на потребните ресурси, во физички единици. Следниот клучен елемент е доделување парична вредност на овие ресурси, што ќе се разгледува во наредниот дел.

3.8.1. Идентификување на видот на ресурси

Барањата за ресурси треба да се проценуваат на ниво на цел на трошоци (активност). Бидејќи програмите и активностите најчесто се разновидни, барањата за ресурси треба посебно да се проценат за секоја активност. Ако активностите и нивните аутпути се јасни, тоа треба да биде праволиниско и лесно. Сепак, тоа понекогаш знае да биде проблематично. Значајните и директните инпути (како што е времето на клучниот персонал, опремата, директни материјали и услуги) релативно лесно се проценуваат. Од друга страна, процената на незначителни или индиректни инпути (како што е времето на помошниот персонал, користење заеднички капацитети) може да биде навистина тешко.

Ниво на сеопфатност

Нивото на сеопфатност при проценувањето на барањата за ресурси првенствено зависи од целите на утврдувањето на трошоците. За

утврдувањето на трошоците поради економски евалуации може да биде потребно да се направи проценка на сите ресурси што ги обезбедуваат сите засегнати страни, вклучувајќи ја владата, приватниот сектор, поединци и домаќинства. Утврдувањето на трошоците поради буџетско планирање се фокусира на ресурсите што ги обезбедуваат владата и донаторите. Ако се утврдуваат инкрементални трошоци, треба да се направи проценка само на дополнителните потребни ресурси. Доколку се утврдуваат целосните трошоци, треба да се додадат и постојните ресурси што ќе се користат за спроведување на активностите. Друг фактор што влијае врз сеопфатноста е достапноста на податоците и изводливоста на мерењето на податоците. Поради практични проблеми и потенцијално високиот трошок за анализа на податоците, собирањето детални информации помали ставки за ресурси и нивното користење не е вредно.

Класификации

Пред да се направи проценка на количините, сите ставки за ресурси треба да бидат точно класифицирани, и да се утврди нивниот однос со целта на трошоците. Ресурсите можат да се класифицираат според различни критериуми, а тоа најчесто зависи од целите на утврдувањето на трошоците. Различните класификации на ресурсите се основа за наредни класификации на трошоците.

Примарната класификација е според ставка на ресурс. Ставката за ресурсот треба да одговара со главните линиски ставки во буџетот (работна сила, материјали и услуги, капитални средства) за да може да се поврзе процената на трошокот со буџетското планирање. Особено е важно да се направи разлика меѓу капиталните ставки и периодичните ставки. Капиталните ставки имаат корисен век од една година или подолго и набавна цена над определен праг. Тие се анулираат во текот на онолку години колку што се очекува ставките да траат. Според зачестеноста на користењето, ресурсните ставки треба да се класифицираат како еднократни или периодични. Еднократните ставки се употребуваат само еднаш во текот на спроведувањето на стратегијата. Периодичните ставки се користат периодично во одреден временски период како резултат на спроведувањето на стратегијата. Потребно е да се направи разлика меѓу еднократните и периодичните ставки за идентификување на еднократни и периодични трошоци. Врз основа на нивниот однос со целта на трошоците (активност), ставките за ресурси може да се класифицираат како директни или индиректни. Директните ставки се користат само од активноста и може целосно да се доделат на активноста на економски изводлив начин. Индиректните

ставки не можат лесно да се доделат на активноста, туку мора да се искористат со цел активноста да се оствари. Во поедноставен пристап, утврдувањето инкрементални трошоци се фокусира на идентификување на директни ресурси, додека за утврдувањето на целосните трошоци потребно е да се идентификуваат индиректните ресурси.

Директни и индиректни ресурси

За да се спроведе кампања за информирање на јавноста во рамките на сектор во министерство потребен е ангажман на персонал со полно работно време, дизајнирање и печатење промотивни материјали и набавка на канцелариски материјал. Тоа се директни ставки. Меѓутоа, за кампањата исто така ќе биде потребен надзор од раководството на министерството и користење на заедничките капацитети и комуналии. Овие ставки за кампањата се користат индиректно и не можат лесно да се следат, бидејќи се заеднички за различни програми и активности што се спроведуваат во министерството.

Бидејќи трошоците за стратегиите се проценуваат за период од неколку години во иднина, барањата за ресурси треба исто така да се планираат според годините на спроведување. На тој начин ќе се олесни поврзувањето со повеќегодишните и годишните буџети и планови за работа. Претпоставката е дека ресурсите ќе се платат (односно, генерираниот трошок) во фискалната година кога што се искористени. Во Табела 11 се дадени примери за класификација на ресурси.

Табела 11: Примери за класификација на ресурси

Активност: Проширување за капацитетите на секторот за ИТ во рамките на Министерството за планирање за да се поддржи спроведувањето на електронскиот систем за планирање							
Ставка на ресурс	Поврзаност со активноста		Зачестеност на настанување		Година		
	Директна	Индиректна	Еднократно	Периодично	1	2	3
Редовно вработен персонал, полно работно време	X			X	X	X	X
Привремено вработен персонал, полно работно време	X		X		X	X	X
Надзор од раководството, пола работно време		X	X		X	X	X
Материјали и услуги:							
Патни трошоци	X		X			X	
Сместување	X		X			X	
Канцелариски материјали		X	X		X	X	X
Поддршка од надворешен експерт	X		X				X
Комуникации		X	X		X	X	X
Поправки и одржување на инвестиции	X			X			X
Лиценци за софтвер и одржување	X			X		X	X
Одржување канцеларии		X	X		X	X	X
Наем и комуналии		X	X		X	X	X
Капитални средства:							
Компјутерска опрема	X		X			X	
Мебел	X		X			X	
Софтвер	X		X		X		
Реновирање на зграда	X		X		X		

3.8.2. Процена на количините ресурси

Единица мерка

Треба да се направи проценка на количините за секој ресурс во физички мерни единици. Овие единици треба да бидат избрани врз основа на видот и карактеристиките на ресурсите. Тоа треба да биде прашање на здрав разум и релативно лесно. Сепак, треба да се земе предвид достапноста на податоците и да се изберат алтернативни единици доколку потребните податоци не може да се добијат лесно. На пример, количината на времето на работната сила треба да се мери во седмици само ако е потребно и изводливо да се добие таква детална проценка (на пример, за мерење на ангажманот на краткорочно или привремено ангажираниот персонал). Во спротивно, месец е посоодветна мерна единица (исто така, бидејќи платата вообичаено се пресметува како месечен износ). Во Табела 12 се дадени вообичаени мерни единици за различни видови ресурси.

Табела 12: Примери на мерни единици за ресурси

Ставка на ресурс	Најчесто користени мерни единици
Работна сила	Година, месец, седмица
Патни трошоци - гориво	По километар, по патување
Патни трошоци - сместување	По ноќевање, по ден
Канцелариски материјали	По ставка, по персонал
Поддршка од надворешен експерт	Ден/лице
Комуникации	По ставка, по персонал
Поправки и одржување на инвестиции	По капитална ставка
Одржување канцеларии	По квадратен метар
Наем и комуналии	По квадратен метар
Капитални средства	По ставка

Пристапи за проценка на количини

Во идеални услови, процената на количините на физички ресурси треба да биде сеопфатна, сигурна, валидна и репрезентативна. Идеално, треба да се направи проценка на сите елементи на релевантните ресурси. Сепак, тоа не е секогаш можно бидејќи се потребни ресурси и достапност на податоци од повеќе извори. Може да се применат различни пристапи, во зависност од избраниот метод за утврдување на трошоците и достапноста на податоците.

Со пристапот од долу нагоре, бројот на единици за секоја ресурсна ставка се проценува прецизно (на пример, бројот на компјутери, бројот на работни месеци, итн.). Овој број се множи со единичниот трошок за да се пресметаат вкупните трошоци на една ставка за ресурси. Со овој пристап, процената на количините ресурси и процената на нивните трошоци се два јасно разграничени чекори.

Табела 13: Пример на пристап „од долу нагоре“ за процена на количините на ресурси

Ставка на ресурс	Ед. мерка	Број на единици	Извор на податоци
Директна работна сила - соработник	месец	12	Работни планови и извештаи; интервјуа, анкети
Директна работна сила – експерт советник	седмици	5	Прашалници; Самостојно воден дневник на активноста за слични активности
Патни трошоци - гориво	километар	5,000	Работни планови и извештаи; дневник на возилото, патни налози
Патни трошоци - сместување	ден	70	Работни планови и извештаи; патни налози
Надворешни експерти	лице/ден	40	Работни планови и извештаи
Печатење	примерок	100	Работни планови и извештаи
Наем на канцелариски простор	m ²	200	Планови за работа, план за кадровско екипирање
Компјутери	Парче	5	Работни планови и извештаи Список на инвентар

Со пристапот „од горе надолу“, ресурсните ставки се групирани во поголеми компоненти и потоа се врши процена на овие компоненти (на пример, употреба на комунални услуги или користење канцелариски материјали). Процената на количините во суштина се врши заедно со процената на трошоците, и овие два чекори се дел од интегриран процес (на пример, трошоците за канцелариски материјали се проценуваат како процент од трошоците за работна сила, наместо да се идентификуваат поединечни единици од ставките за набавки и да се множат со единичните трошоци).

Табела 14: Пример на пристап „од горе надолу“ за процена на количините на ресурси

Ставка на ресурс	Количина/трошок	Извор на податоци
Индиректна работна сила - асистент	10% од неговото/нејзиното вкупно работно време	Работни планови и извештаи
Индиректна работна сила - раководител	10% од директен трошок за активността	Работни планови и извештаи Буџетски планови и извештаи за расходи
Канцелариски материјали	5% од директен трошок за труд	Буџетски планови и извештаи за расходи Евиденција за набавки, дневници за користење Експертско мислење
Комуникации	10 ЕУР по персонал во редовен работен однос	Буџетски планови и извештаи за расходи Фактури, листи на инвентар, експертско мислење
Наем, одржување, комуналии	20% од директен трошок за активността	Буџетски планови и извештаи за расходи Договори за наем, извештаи за одржување, фактури
Одржување возила	10% од трошоци за гориво	Извештаи за расходи; дневници од возила

Пристапот „од долу нагоре“ (индуктивен пристап) дава попрецизни резултати. Меѓутоа, потребни се ресурси и пристап до примарни извори на податоци (вклучувајќи интервјуа, извештаи, записи за расходи, итн.). Исто така, таму има тенденција кон преценување. Пристапот „од горе надолу“ (дедуктивен пристап), помалку чини и може да се заснова врз секундарни податоци (како што се објавени буџетски документи). Сепак, нивото на прецизност е многу пониско. Во практиката најчесто се користи комбиниран пристап. Индуктивните процени треба да се вршат за големи ресурсни ставки каде што нивото на варијација е релативно високо и количините лесно можат да се утврдат. Овие ставки претставуваат најголем дел од трошокот за активността и претставуваат фактори на трошоци. Дедуктивниот пристап треба да се користи за мали ресурсни ставки каде што нивото на варијација е релативно ниско и мерните единици и/или количините не можат да се утврдат на економски изводлив начин.

Барањата за ресурси понекогаш можат да се проценат врз основа на нормативното утврдување трошоци, користејќи посебни норми и насоки. Првиот чекор е да се идентификуваат норми за инпути за спроведување конкретна активности или добивање аутпут (на пример, потребната количина материјали за одредена обука, или бројот на консултантски денови потребни за анализа со просечна сложеност). Нормите треба да се воспостават во консултации со релевантните институции и експерти, врз основа на историски информации и барањата на стратегиите. Откако ќе се утврдат нормите, се пресметува стандардниот единичен трошок за секој инпут (најчесто се користат пазарни цени или утврдени стандарди). Потоа може да се додадат стандардните режиски трошоци (на пример, претходно дефиниран процент за комунални трошоци). Користењето норми е добар механизам за контрола на трошоци. Така се поттикнува дисциплина во планирањето, се намалува тенденцијата да се преценуваат работата, се зголемува конзистентноста на процената на трошоците и ефикасноста на процесот на утврдување трошоци. Меѓутоа, оваа методологија се применува само кога нормите може лесно да се дефинираат и активностите или аутпутите чијшто трошок се утврдува се хомогени. Не се препорачува за хетерогени активности и аутпути, бидејќи тешко е да се изготви исцрпен и валиден сет норми. Исто така, дефинирањето норми може да одзема време и засегнатите страни понекогаш тешко постигнуваат договор. Конечно, нормативното утврдување трошоци дефинира „што треба да биде“ наместо „што е“, што претставува предизвик за средини каде што типичната практика се разликува од она што се препорачува.

Доколку се спроведува економско оценување на стратегија, треба да се направи процена и на бесплатните ресурси. Тие може да вклучуваат доброволен труд или користење различни услуги, простории или капитални ставки без никаков трошок. Во оваа фаза, треба да се идентификуваат видовите и количините на овие ресурси, за нивните опортунитетни трошоци да можат да се проценат во наредната фаза (видете дел 3.9.5).

3.8.3. Примери за РЈА

Со препорачаниот индуктивен пристап за утврдување трошоци, видот и количините на потребните ресурси треба да се проценат и соодветно да се класифицираат за секоја активност (односно, аутпут) посебно. Во Табела 15 е дадено резиме на ставките на вообичаени ресурси врз основа на типични активности на РЈА.

Табела 15: Ставки на вообичаени ресурси

Категорија	Поткатегорија
Работна сила	<ul style="list-style-type: none"> Нов персонал што ќе се вработи на неопределено време (за спроведување на активностите, или како резултат на спроведувањето на активността) Нов персонал што ќе се вработи на ограничен временски период (за спроведување на активността)
Материјали и услуги	<ul style="list-style-type: none"> Патни трошоци и гориво, дневници (поврзани со обуки, средби, конференции, студиски посети) Сместување (поврзани со обуки, средби, конференции, студиски посети) Оброци и пијалаци (поврзани со обуки, средби, конференции, студиски посети) Наем (просторија за обука, дополнителен канцелариски простор, друг простор) Материјали и набавки (канцелариски материјали, материјали за обука, други посебни материјали) Услуги на меѓународен експерт Услуги на национален експерт Други договорни услуги (на пример, медиумски кампањи, превод, печатење и објавување, организирање студиски посети, изготвување студии за изводливост (физибилити студии), итн.) Одржување згради, возила и опрема Лиценци за софтвер и одржување
Капитални ставки	<ul style="list-style-type: none"> Канцелариски материјал (ставки имаат корисен век од една година или подолго и вредност над определен праг) Компјутери и друга опрема, канцелариски мебел Софтвер Возила Згради

Иако поголемиот дел од трошоците на стратегиите за РЈА се еднократни трошоци, во практиката, буџетите често се под влијание на неочекувани трајни (повторливи) трошоци. Такви се, на пример, трошоците за нов персонал што треба да се вработи во редовен однос, лиценци за софтвер и одржување, и згради, возила и одржување на опрема¹². Овие ставки треба да бидат јасно назначени. Исто така, тоа е експлицитно барање на начелата на РЈА¹³.

12 Во споредба со буџетот за основната (првата) година, платите за новиот персонал се сметаат за периодични трошоци. Во буџетот за наредните години, тие стануваат дел од буџетската основна линија.

13 Едно од барањата на Принцип 3 („Финансиската одржливост на РЈА е осигурена“) со цел да се осигури дека дејствата и реформските мерки се одржливи, е потребите за дополнителни расходи да бидат разбиени на трајни и привремени трошоци.

Количините ресурси треба да бидат проценети од технички експерти, на следниов начин:

- Нов персонал – според дополнителните барања на обемот на работа, законските барања и ограничувања, постојните капацитети на одговорните институции и нивното искуство од спроведувањето слични активности. Почитувањето на формалните барања за кадровско екипирање во правилниците на институциите за систематизација на работните места може да доведе до преценување.
- Патни трошоци и гориво – според бројот и локацијата на настаните (обуки, состаноци, конференции, семинари, студиски посети), бројот и локацијата на учесниците и начинот на патување. Заедничкиот превоз ќе ги намали барањата за ресурси и трошоците.
- Сместување, оброци и пијалаци – според бројот и времетраењето на настаните, број и локација на учесниците, и нивните потреби за преноќување.
- Наем на канцеларии – според барањата на обемот на работа и достапната инфраструктура. Реорганизацијата или преградувањето на постојниот простор можат да ги намалат барањата за дополнителен простор.
- Наем на простор за обука – според бројот, локацијата и времетраењето на настаните. Наем не се плаќа ако настаните се организираат во владини простории. Хотелите вообичаено нудат слободен простор за сместување групи.
- Набавка на материјали за обука - според бројот на учесници и средства за дистрибуирање. Дистрибуирањето во електронска форма ги отстранува овие трошоци.
- Канцелариски материјали - според бројот и сложеноста на аутпутите (документи, состаноци, други настани), и административните барања на одговорните институции.
- Надворешни експерти – според бројот и сложеноста на аутпутите и претходното искуство од спроведувањето слични активности. Сложените аутпути вообичаено бараат меѓународна или регионална експертиза.
- Други даватели на услуги (на пример, изготвување физибилити студии, спроведување медиумски кампањи, организирање студиски посети) - според опфатот и сложеноста на аутпутот и достапноста на домашна експертиза или друга поддршка. Преку градење домашна експертиза и користење на поддршката на партнерските

организации се намалуваат барањата за надворешни даватели на услуги.

- Софтвер - според големината на софтверот (мерена преку бројот на изворни линии на код, функции, објекти, карактеристични точки, итн.), бројот на интерфејси, платформи, итн. Можноста да се користат готови сервиски решенија може да ги намали барањата за ресурси. Лиценците и одржувањето треба да се планираат на периодична основа.
- Компјутерска опрема – според бројот на корисници, локации, инфраструктура и хардверски барања на крајните корисници, и барањата на установата. Треба да се планира и редовно одржување.
- Згради – идеално, процената треба биде според физибилити студиите или техничките спецификации. Доколку тоа не е достапно, треба да се разгледаат посебните барања на обемот на работа, искуството од претходни слични проекти и експертското мислење. Треба да се планира и редовно одржување.
- Возила – според предвидениот број патувања и постојните достапни капацитети. Користењето алтернативни опции за превоз, на пример, такси, може да биде поекономично ако патувањето е претежно низ град. Треба да се планира и редовно одржување.

Во Табела 16 е прикажано како се пресметани видовите, единиците и количините ресурси во примерот „Изготвување на методологија за проценка на докажувањето на корупцијата во албанското законодавство“.

Табела 16: Видови, единици и количини ресурси - Методологија за проценка на докажувањето на корупцијата во Албанија

Вид ресурс	Физичка единица	Број на единици (количина)
Простории за обука	Денови на обука	2 обуки x 2 дена секоја = 4
Оброци и пијалаци за учесниците	Учесници по ден	25 учесници x 4 денови на обука = 100
Материјали за обука за учесниците	Сет	25 учесници x 2 обуки x сет = 50
Национални експерти	Ден	10 (според обемот на работа и претходно искуство)
Меѓународни експерти	Ден	45 (според обемот на работа и претходно искуство)
Авионски билети за учесниците на студиска посета	Парче	8 учесници x 1 билет = 8
Дневници и трошоци поврзани со студиска посета	Ден	8 учесници x 5 дена = 40

Бидејќи количините на ресурси директно влијаат врз нивниот трошок, тие треба внимателно да се планираат за да се осигури ефикасна и продуктивна употреба на дефицитарните владини и донаторски ресурси. Поради разновидноста на аутпутите на РЈА, треба да се дефинираат норми само за ограничен број хомогени аутпути или активности, како што се вообичаените обуки, анализа, методологии, студиски посети, итн. За поголема прецизност, аутпутите може да се распределат по категории на сложеност и да се дефинираат норми за секоја категорија. На пример, нормите за бројот на експертски денови може да се дефинираат посебно за изготвување анализа со ниска, средна или висока сложеност. Слично, нормите за бројот на состаноци на работна група можат да се дефинираат посебно за законодавство со различна сложеност. Нормите зависат од посебното окружување во секоја земја. На пример, за одредени законодавни измени во БиХ најверојатно ќе бидат потребни повеќе експертски денови и тркалезни маси отколку за истите измени во Србија, поради различниот број вклучени нивоа на власт.

3.9. Доделување парични вредности за ресурсите

Откако ќе се направи процена на видовите и количините ресурси, на ресурсите треба да им се доделат парични вредности. Доделувањето парични вредности значи пресметување на единичните трошоци и вкупните трошоци на ресурсите. Збирот на трошоците на сите потребни ресурси за спроведување на активноста ќе биде трошок за активноста.

3.9.1. Општи пристапи за мерење трошоци

Во практика, студиите за утврдување трошоци користат општи начини и извори на податоци за мерење на трошоците. Тие општо можат да бидат класифицирани како (а) директни пристапи за мерење трошоци, и (б) методи на сметководство за трошоци.

(а) Директни пристапи за мерење трошоци

Директните пристапи за мерење може да се употребат за ретроспективно утврдување трошоци (кога ресурсите веќе биле искористени и трошокот направен) и проспективно утврдување трошоци (кога ресурсите допрва треба да се искористат и трошокот да се направи). Трошоците за ресурсите можат да се проценат користејќи индуктивен, дедуктивен или комбиниран пристап. Кај индуктивниот (од долу нагоре) пристап, прво се проценуваат

единичните трошоци на различни ресурсни ставки и потоа се множат со бројот на единици за да се пресмета вкупниот трошок на секој елемент од ресурсот. Табелата 17 се надоврзува на Табелата 13 од претходниот дел, прикажувајќи ја пресметката.

Табела 17: Примери на индуктивен пристап за доделување парични вредности на ресурси

Ставка на ресурс	Единична мерка	Број на единици	Единичен трошок (ЕУР)	Вкупен трошок (ЕУР)	Извор на податоци за единичен трошок
Директна работна сила – соработник (полно работно време)	месец	12	1.000	12.000	Платни списоци, извештаи за буџети и расходи
Директна работна сила – експерт советник	седмици	5	800	4.000	Платни списоци, извештаи за буџети и расходи
Патни трошоци - гориво	километар	5,000	0,2	1.000	Официјална политика на организацијата
Патни трошоци - сместување	ден	70	50	3.500	Просечна пазарна цена, извештаи за расходи, понуди на добавувачи
Надворешни експерти	лице/ден	40	200	8.000	Буџети на донаторски проекти и извештаи, понуди на добавувачи, пазарни цени
Печатење	примерок	100	5	500	Понуди на добавувачи, извештаи за расходи
Наем на канцелариски простор	m ²	200	3	600	Пазарни цени, постојни договори за наем
Компјутери	Парче	5	700	3.500	Понуди на добавувачи, пазарни цени, извештаи за расходи, фактури
Вкупно ЕУР:				29.950 ЕУР	

Кај дедуктивниот (од горе надолу) пристап, прво се пресметува вкупниот трошок на ресурс или група ресурси, а потоа вкупниот збир се распределува на поединечни ставки за да се пресметаат нивните трошоци. Тоа може да се направи преку повеќе чекори (на пример, се распределуваат вкупните трошоци на институцијата по поединечни сектори, а потоа се распределуваат трошоците на секторите за потрошени ресурси). Табелата 18 се надоврзува на Табелата 14 од претходниот дел, прикажувајќи ја пресметката.

Табела 18: Примери на дедуктивен пристап за доделување парични вредности на ресурси

Ставка на ресурс	Количина/трошок	Пресметка
Индиректна работна сила - асистент	10% од неговото/нејзиното вкупно работно време по месец	Месечна плата: 500 ЕУР (на пример) Пресметка: $0,1 \times 500 \text{ ЕУР} \times 12 \text{ месеци} = 600 \text{ ЕУР}$
Индиректна работна сила - раководител	10% од директен трошок за активност	Директни трошоци за активност: 29.950 ЕУР (од Табела 17) Пресметка: $0,1 \times 29.950 = 2.995 \text{ ЕУР}$
Канцелариски материјали	5% од директен трошок за труд	Директна работна сила: 16.000 (од Табела 17) Пресметка: $0,05 \times 16.000 = 800 \text{ ЕУР}$
Комуникации	10 ЕУР по вработен со полно работно време	Број на вработени со полно работно време: 1 (од Табела 17) Пресметка: $1 \times 10 \text{ ЕУР} \times 12 \text{ месеци} = 120 \text{ ЕУР}$
Наем, одржување, комуналии	20% од директен трошок за активност	Директни трошоци за активност: 29.950 ЕУР (од Табела 17) Пресметка: $0,2 \times 29.950 = 5.990 \text{ ЕУР}$
Одржување возила	10% од трошоци за гориво	Трошок за гориво: 1.000 ЕУР (од Табела 17) Пресметка: $0,1 + 1.000 \text{ ЕУР} = 100 \text{ ЕУР}$

Како и кога се врши процена на количините ресурси, пристапот ќе зависи од избраните методи за утврдување трошоци, влијанието на одредена трошочна ставка врз вкупниот трошок на активност и достапноста на податоци. Индуктивниот пристап дава попрецизни процени. Сепак, тоа е скапо и не може да се примени за сите видови трошоци (како што се режиските трошоци). Дедуктивниот пристап е релативно брз и дозволува вклучување на сите релевантни трошоци. Меѓутоа, прецизноста е релативно ниска и не може да се направи подетален увид во трошочната структура. Во практиката

најчесто се користи комбиниран пристап. Индуктивниот пристап се користи за поголеми трошочни ставки и директните трошоци на активностите, кога може да добијат податоците за единичен трошок. Дедуктивниот пристап вообичаено се користи за пресметка на индиректни и режиски трошоци (на пример, индиректен труд, канцелариски материјали, комуналии, наем, амортизација, итн.).

Користење стандардни трошоци

Утврдувањето стандардни трошоци е форма на индуктивен пристап врз основа на претходно дефинирани или „стандардни“ единични трошоци. Стандардните трошоци на ресурси се проценуваат однапред врз основа на историски податоци, пазарни цени или утврдени стандарди. Бидејќи тоа се „очекувани“ трошоци, тие може да се совпаднаат или да не се совпаднаат со нормални или реални трошоци. Стандардните трошоци вообичаено се користат при нормативно утврдување трошоци (видете дел 3.8.2) и служат како утврден стандард за контрола на трошоци. Тие се споредуваат со реални трошоци и се усогласуваат со текот на времето. Слично на дефинирањето норми за употреба на ресурсите, дефинирањето стандарди трошоци е предизвик, особено во ситуации каде што трошокот зависи од внатрешни и надворешни фактори, вклучувајќи го спроведувањето и финансирачки аранжмани. На пример, дефинирањето стандарден хонорар за консултантски услуги за надворешен експерт е тешко ако донаторските политики значително се разликуваат. Во вакви ситуации посоодветно е да се користат пазарни цени или буџетски податоци. Сепак, во случаите кога стандардниот трошок може да се дефинира со поголема сигурност, нивната употреба ќе го направи утврдување трошоци поефикасно и конзистентно. Идеално, МФ треба да ги одобри стандардните трошоци што се користат во процесот на утврдување трошоци на стратегија.

Користење пазарни цени

Пазарните цени се клучните извори на податоци за проценување на единичните трошоци при проспективно утврдување трошоци. Особено се препорачува да се користат пазарни цени кога очекуваните идни цени значително се разликуваат од тековните цени и користењето историски податоци не би дало точна процена. Пазарните цени исто така се користат за процена на опортунитетни трошоци (на пример, вреднувањето ресурси што се користат бесплатно), бидејќи во „совршен пазар“, пазарните цени се добар показател за овие трошоци. Сепак, пазарите често не се

совршени и цените можат да нарушени, како што се монополските или олигополските под-пазари, или кога се даваат субвенции за одредени производи/услуги, итн. Затоа, кога се користат пазарни цени за процена на опортунитетни трошоци, може да бидат потребни усогласувања (видете исто така 3.9.5).

Користење проценки и екстраполација

Процени или екстраполација врз основа на експертско мислење или достапни студии можат исто така да се искористат за доделување монетарна вредност на ресурси. Во некои случаи, кога слични услуги или активности веќе добиле вредност и единичните трошоци се пресметани, информациите можат да се добијат од објавени студии, извештаи или анализи. Овие информации треба претпазливо да се земат предвид, бидејќи овие единични трошоци можат да вклучуваат нерелевантни, а да исклучуваат одредени релевантни трошоци. Експертското мислење најчесто се смета за најмалку веродостоен извор на информации за трошоци. Сепак, студиите за утврдување трошоци често треба да се потпрат врз повеќекратни извори кога се доделуваат парични вредности на ресурси, а експертското мислење се користи како дополнување на други извори.

(б) Методи на сметководство за трошоци

Методите на сметководството за трошоци се користат само за ретроспективно утврдување трошоци, кога ресурсите веќе биле искористени и трошокот бил реализиран. Овие методи се потпираат на сметководствени податоци за трошоци на институциите и бараат соодветни системи за сметководство за трошоци. Тие генерално можат да се класифицираат на следниов начин:

- Утврдувањето трошоци за посебни нарачки се користи за процена на трошоците на поединечни „налози, односно, нарачки“ или активности што имаат посебни аутпути (на пример, тестирање електронски систем за вработување и унапредување). Целта на трошокот е „налогот за работа“ или самата активност. Целта е сите трошоци да се припишат кон активността. За да се искористи овој пристап потребни се детални информации за користењето на ресурсите, соодветен систем за распределба на режиските трошоци и внатрешна експертиза.
- Утврдувањето на трошоците по единица или процес се користи за многу слични или идентични активности за кои

се потребни идентични инпути, кои имаат слични процеси и даваат голем број речиси идентични аутпути (на пример, организирање стандардни обуки). За вакви активности можно е да се пресмета (просечниот) единичниот трошок на аутпутот преку делење на вкупниот трошок за активностата со бројот на единици на аутпути (на пример, трошок по обука или трошок по учесник).

Иако методите за трошочно сметководство се ретроспективни по природа, нивните резултати можат да се користат за идни процени на трошоци. На пример, трошокот на обука по учесник пресметан врз основа на неколку претходно спроведени обуки може да се искористи за процена на трошоците за идни обуки. Исто така, трошокот за тестирање електронски систем од горенаведениот пример може да се искористи за да се направат аналогни процени за слични системи.

3.9.2. Процена на трошоци на различни ставки

Трошоци за работна сила (труд)

Платите, придонесите, додатоците и другите трошоци поврзани со персоналот често се една од најголемите трошошни ставки во владините стратегии. Доколку целта на утврдувањето на трошоците е да се процени нејзиното финансиско влијание врз буџетот и се пресметуваат само инкременталните трошоци, тогаш треба да се пресмета само трошокот за дополнителен персонал што треба да се вработи. Ако целта е да се проценат трошоците на целата стратегија, треба да се додаде и трошокот за веќе вработениот персонал.

Трошоците за работна сила треба да вклучуваат бруто-добивка, вклучувајќи нето-плата, придонеси за здравствено осигурување, придонеси за социјално и пензиско осигурување, даноци, и други плаќања за прекувремена работа, бонуси за потешка работа, боледување, платен одмор, и додатоци за храна и патни трошоци, домување, униформи, итн. Ако работникот добива дополнителни непарични бенефиции (на пример, домување), таа вредност исто така треба да се процени, користејќи ги најчестите цени за слични ставки (на пример, тековен наем на пазарот за слично домување).

Главните извори на податоци се евиденцијата на расходи и платните списоци во ресорните министерства и други институции каде што вработените работат. Во зависност од институционалната поставеност во земјата, може да биде потребно да се побараат некои податоци од надворешни агенции. Пазарните податоци можат

да помогнат при вреднувањето на непаричните бенефиции. Во зависност од достапните ресурси и потребното ниво на прецизност во утврдувањето трошоци, пресметките можат да вклучуваат различни нивоа на детали. Кај активностите од помал обем, трошоците можат да се пресметаат по име на вработен и ниво на плата. Кај активностите од поголем обем, треба да се дефинираат категории вработени и се додава просечната плата за секоја категорија. Ако се помножи просечната плата со бројот на вработени по категорија, ќе се добие вкупниот трошок за плата. Потоа, може да се направи груба процена на додатоците ако се претпостави дека просечниот сооднос меѓу плати и додатоци за целата институција (или релевантна подгрупа) може да се примени за секој поединец. На пример, ако податоците од платниот список на министерството и за извршувањето на буџетот покажуваат дека вкупните додатоци се околу 10% од вкупните трошоци за плата, тогаш 10% може да се додадат на секоја поединечна плата, или на вкупните плати.

Во пресметката треба да бидат вклучени вработените со полно и со скратено работно време. Кога се утврдуваат целосните трошоци, би требало да се додадат вработените што индиректно ја поддржуваат активноста (на пример, раководители, персонал за одржување, чувари, шофери). Овие вработени најчесто работат на неколку активности и треба да се распредели дел од нивните трошоци. Распределбата на трошоците треба да биде според распределбата на времето. Идеално, информациите за предвиденото време што треба да се потроши на спроведување на активноста треба да се добијат директно од персоналот. Персоналот (или раководителите на сектори) треба да се замоли да направат детален преглед на нивната процена на седмиците или месеците за работата на конкретна активност, или процена на процентот од вкупното работно време што го посветуваат на активноста. Овие информации може да се добијат преку интервјуа или прашалници. Доколку податоците за распределба на времето не можат да се добијат од персоналот, тимот за утврдување трошоци треба да ја направи својата најдобра процена врз основа на вкупните трошоци за персоналот од институцијата или релевантниот сектор (земени од буџетските документи) и на проценетото ниво на труд.

Дополнителното вработување вообичаено подразбира дополнителни трошоци за материјали и услуги, вклучувајќи патни трошоци, комуникација, комуналии, итн. Тие најчесто се пресметуваат како процент од платата, врз основа на податоците за расходи на институциите. На пример, ако трошоците за материјали и услуги вообичаено претставуваат 20% од трошоците за плати и надоместоци, тогаш 20% треба да се додадат за трошоци за нови вработени.

Набавки

Поимот „набавки“ се користи за сите материјали што се искористиле во текот на период од една година. Набавките исто така вклучуваат ставки што може да траат подолго од една година ако нивната набавна цена е под одреден праг наведен во релевантните сметководствени политики. Трошокот за набавките треба да го вклучува трошокот за превоз во времето кога настанал, а тоа може да биде значајно ако набавките се увезени.

Трошокот за набавките може да се проценува за сите категории набавки заедно, или посебно за поголеми категории или категории од посебен интерес (на пример, канцелариски материјали, материјали за одржување, посебни материјали што се користат за производство на одреден аутпут, итн.). Индуктивен метод може да се користи за поголеми категории, преку множење на проценетите количини со единични трошоци. Количините на овие ставки зависат од проценетото ниво на аутпут (на пример, количините на материјали за обука зависат од бројот на учесници). Информациите за трошокот можат да се добијат од фактури, нарачки, ценовници или каталози.

Повеќето набавки се споделуваат меѓу неколку активности и не претставуваат поголема трошочна ставка. Бидејќи најчесто персоналот ги троши овие ставки, трошокот може да се распредели на активностата според бројот на вработени вклучени во активностата или трошокот за персоналот. Просечниот трошок по лице може да се пресмета од буџетските податоци за расходи на ниво на институција, и се множи со бројот на вработени што се очекува да бидат вклучени во активностата. Како алтернатива, може да се пресмета просечниот сооднос вкупниот трошок за набавки со вкупниот трошок за персонал на ниво на институција, и овој процент се множи со трошоците за персоналот вклучен во активностата.

Ракување и одржување на возила

Овие трошоци спаѓаат во трошоците што најтешко се мерат. Тие вклучуваат материјали, како што се гориво, средство за подмачкување, надоместоци за осигурување и регистрација, гуми, акумулатори и резервни делови. Трошоците за возачи се евидентираат под плати. Извор на информации се евиденцијата на расходи, дневник на возило и интервјуа со возачите. За проценка на трошоците за гориво се користат информациите за потрошувачка на гориво за секое возило, очекуваниот број километри и пазарните цени. Возачите можат да го проценат вкупниот годишен трошок за

ракување и одржување на секој вид возило. Исто така, трошокот за одржување може да се процени едноставно како процент од трошоците за гориво. Доколку од евиденцијата за расходи, дневници или интервјуата не може да се добијат веродостојни податоци, тогаш се применува стандардната владина стапка за измината километража. Трошоците за измината километража им се надоместуваат на вработените за службена употреба на приватни возила и тие опфаќаат тековни трошоци плус амортизација.

Доколку возилото го делат повеќе активности, трошоците за неговото користење и одржување треба да се распределат според очекуваната километража за активноста како дел од вкупната километража. Како алтернатива, распределбата може да се направи според бројот на денови што ќе се користат за активноста, како удел од вкупните денови на користење. Оваа информација може да се добие од дневниците и интервјуата.

Наем и ракување и одржување згради

Трошокот за наем може да се процени или врз основа на евиденцијата за расходи (ако истите простории ќе се користат за спроведување на активноста) или пазарни цени (ако се најмуваат нови простории). Трошоците за ракување и одржување (осветлување, вода, греење, материјали за чистење, молерски услуги, поправки) вообичаено немаат голем удел во трошоците на активноста и може грубо да се пресметаат како удел во годишниот наем, според податоците за расходи.

Ако просторот го делат повеќе активности, трошоците за активноста се распределуваат според површината што се користи како удел во вкупната површина. Како алтернатива, тие можат да се распределат според времето за кое просторот се користи за активноста, како удел од вкупното време на користење.

Консултантски услуги

Многу владини стратегии добиваат надворешна поддршка преку консултантски услуги обезбедени преку разна техничка помош од домашни и меѓународни организации. Консултантските услуги ги обезбедуваат меѓународни или локални експерти. Ако активноста е делумно или целосно финансирана од донатор, може да се обезбедат разни видови консултации. Утврдувањето трошоци треба да ги вклучува консултациите што претставуваат значајна поддршка за активноста. Консултациите што се наведени за да се

задоволат административните барања на донаторот (на пример, мисија за следење и оценување на проектот) не треба да бидат вклучени.

Трошоците за консултации можат да бидат навистина високи и често се финансираат во странски валути. Трошоците за пакетот консултантски услуги најчесто се состојат од плата или хонорар за консултации, меѓународни и/локални патувања, и дневници за храна и разни надоместоци. Единичниот трошок се наведува како дневен надоместок за консултантски услуги, и вообичаено вклучува удел од сите овие трошоци. Инпутот од консултациите може значително да се разликува во однос на бројот на потеклото на вклучени експерти, времетраењето на помошта и целта. Трошоците за меѓународни и локални консултанти треба да се планираат посебно, бидејќи единичните трошоци (надоместок) значително се разликуваат. Исто така, може да биде потребно да се направи разлика меѓу долгорочно и краткорочно ангажмани, бидејќи долгорочните ангажмани може да се поврзани со пониски надоместоци. Очекуваниот извор на финансирање е исто така значен фактор на трошоци, бидејќи различни донатори имаат различни политики за плаќање. Извори на информации за единичниот трошок се донаторските официјални стапки, предлог-проекти и извештаи, буџетски планови и извештаи за спроведувањето претходни слични проекти, пазарни цени или понуди добиени од консултанти.

Доколку инпутот од консултантските услуги го делат повеќе активности и работи, трошоците за инпутот треба да се распределат според делот од времето на консултантите потрошено за секој вид работа.

Други периодични трошоци

Во зависност од видот и опсегот на активности, може да се бараат и други инпути, вклучувајќи патни трошоци и сместување (покрај гориво и други трошоци за возило), комуникација, печатење, фотокопирање, други договорни услуги, итн. Информациите за трошоците можат да се добијат од буџети, евиденција за расходи, работни извештаи или пазарни цени.

За сите поголеми ставки треба да се применува индуктивниот пристап врз основа на единични трошоци и количини. На пример, трошокот за ангажирање медиумска агенција за информирање на јавноста може да се процени според количината на медиумско време, зачестеност и медиумските стапки. Ако обезбедувањето услуги не може детално да се процени, трошокот треба да се

процени според понудите на добавувачите. Треба да се побараат неколку понуди за поверодостојна процена. Дедуктивниот пристап треба да се користи кога количините и единичните трошоци не можат да се утврдат. На пример, трошоците за канцелариска комуникација, како што е интернет, телефон, или поштенски услуги, најчесто се проценуваат врз основа на евиденцијата за расходи како процент од трошоците за персонал, број на вработени или тотални директни трошоци на активността. Доколку инпутите ги делат повеќе активности, трошоците треба да се распределат според очекуваната употреба на ресурсите.

Капитални трошоци

Спроведувањето на речиси секоја активност бара користење на постојните или набавка на нови капитални ставки. Бидејќи капиталните ставки имаат корисен век што е подолг од една година, тие се анулираат во текот на онолку години колку што се очекува тие да траат. Ова се нарекува депрецијација (амортизација). Трошокот за користење на капитална ставка е износот на депрецијацијата. Постојат различни методи за пресметка на депрецијацијата. Наједноставен е директниот метод на депрецијација, каде што годишната депрецијација се пресметува преку делење на тековниот трошок на слична капитална ставка со нејзиниот проценет корисен век. На пример, ако машината има тековна пазарна вредност од 10.000 ЕУР и корисен век од пет години, годишната депрецијација е $10.000 \text{ ЕУР} / 5 = 2.000 \text{ ЕУР}$. Ако оваа машина се користи во спроведувањето на активността во тек на тригодишен период, трошокот за депрецијација доделен за активността е $3 \times 2.000 \text{ ЕУР} = 6.000 \text{ ЕУР}$.

Доколку се утврдуваат целосните трошоци, депрецијацијата треба да се пресмета за употребата на постојните капитални ставки. Двете клучни компоненти потребни за пресметка на депрецијацијата се вредноста на капиталната ставка и нејзиниот корисен век. Вредноста може да се процени како пазарна (заменска) вредност, како во нашиот пример, или како набавна цена. Се препорачува да се користи пазарната вредност, бидејќи набавната цена не секогаш соодветно ја одразува вредноста кога инфлацијата е висока. Процените на корисниот век треба да бидат соодветни на контекстот на земјата и официјалните сметководствени правила, доколку се достапни. Во отсуство на официјална политика за корисен век на капитални ставки, експертите даваат процена. Ако капиталната ставка ја споделуваат неколку активности, трошоците за депрецијација треба да се распределат врз основа на временскиот период за кој ставката ќе се користи.

Ако за активноста е потребно да се набават нови капитални ставки, нивните трошоци треба да се пресметаат преку множење на единичните трошоци со количините. Ова се нарекува трошок на инвестиција. Единичните трошоци можат да се проценат врз основа на пазарни цени или понуди на добавувачи. Новите набавени ставки за целите на спроведувањето на стратегијата може да имаат препродажна вредност на крајот на периодот на спроведување на стратегијата. Меѓутоа, трошокот на инвестицијата треба да се пресмета за да се процени долгорочното финансиско влијание.

3.9.3. Распределба на режиски трошоци

Распределбата на индиректните трошоци (режиски трошоци) за активностите е еден од клучните практични предизвици во утврдувањето трошоци. Индиректните трошоци мора да се пресметаат доколку се утврдуваат целосните трошоци. Сепак, тие треба да се земат предвид и кај утврдувањето инкрементални трошоци. Новата активност што институцијата ја спроведува нема да генерира само инкрементални директни трошоци (на пример, нов персонал, нова опрема), туку и инкрементални индиректни трошоци преку зголемено користење на помошен персонал, комуналии, материјали, итн.

Бидејќи индиректните трошоци не можат да се поврзат со активностите на економски изводлив начин прашањето е колкав дел од режиските трошоци треба да се распредели за одредена активност и кој е најсоодветниот метод за да се направи тоа. Општото начело е дека индиректните трошоци треба да се доделат според причинско-последична основа и на разумен и конзистентен начин. Изборот на основа за распределба треба да се води од постоењето на силна причинско-последична врска, и е прашање на расудување и здрав разум. Во Табела 19 се прикажани примери за највообичаените основи и методи за распределба.

Табела 19: Примери на методи за распределба на режиски трошоци¹⁴

Основа за распределба	Метод за распределба	Употреба	Предности и недостатоци
Паушална стапка	Режиски трошоци што еднакво се споделуваат меѓу активности	Соодветно за активности со слични барања за ресурси и директни трошоци	Едноставно и транспарентно, но може да не биде правично бидејќи распределбата не е врз очекувано користење на режиски трошоци
Површина (м2)	Удел во бројот на м ² потребни за активност	Соодветно за трошоци за наем или одржување	Едноставно и транспарентно, но соодветно за ограничен вид режиски трошоци
Број на директен персонал	Дел од бројот на директно вработен персонал ангажиран за активност	Соодветно за режиски трошоци водени од луѓе (канцелариски материјали, комуникација, трошоци за помошен персонал)	Едноставно и транспарентно, но не секогаш е добар показател за очекуваната употреба на режиски трошоци, особено кога за активност има значително различни барања за човечки ресурси
Трошоци за директен персонал	Дел од трошокот за директен персонал ангажиран за активност	Соодветно за режиски трошоци водени од луѓе (канцелариски материјали, комуникација, трошоци за помошен персонал)	Едноставно и транспарентно, но не секогаш е добар показател за очекуваната употреба на режиски трошоци, особено кога за активност има значително различни трошоци за директен персонал
Аутпут	Дел од единиците на аутпутот од активност	Соодветно за активности што имаат голем број хомогени аутпути	Силна врска меѓу режиските трошоци и продуктивност, но соодветно за многу ограничен број активности; Ако аутпутот е низок, потребни се усогласувања за да се апсорбираат режиските трошоци
Директни трошоци за активност	Удел во директни трошоци за активност	Соодветно кога нема достапни податоци и ресурси за други методи	Едноставно и транспарентно, и може да се смета за правично, директните трошоци не секогаш се добар показател за очекуваната употреба на режиски трошоци
Машински час	Дел од работното време од употребата на опремата	Соодветно за режиски трошоци поврзани со опрема	Проблематично ако опремата е стара и потребно е повеќе време

14 Усогласени според “Managing the Devolved Budget”, Bean and Hussey, 1996

Точноста на распределените средства зависи од достапноста на податоци и ресурси. Процесот на распределување може да се поедностави ако режиските трошоци се групираат во категории што имаат слична поврзаност со активноста, наречени групи индиректни трошоци. Сите режиски трошоци од една група се распределуваат според истата основа за распределба. На пример, индиректните трошоци за раководството и другиот помошен персонал, комуникација, канцелариски набавки и материјали може да се групираат во една група и да се распределат врз основа на бројот на директен персонал ангажиран за активноста. Понекогаш, кога ограничени ресурси се достапни за утврдување трошоци, сите режиски трошоци се групираат заедно и се распределуваат врз основа на единствената најсоодветна основа за распределување, како што се вкупните директни трошоци за активноста или бројот на директен персонал.

3.9.4. Импликации од долгорочното планирање

Годишни процени

За да може да се направи подобра врска меѓу процената на трошоците на стратегијата и владиното шестмесечно и годишно планирање на буџетот, но и со донаторските финансиски планови, процената на трошоците треба да се прави за фискална година. Ако одредена активност се спроведува во текот на неколку години, нејзините трошоци треба да се распределат за годините во кои се спроведува. За поголема точност, барањата за ресурси и нивните трошоци треба да се планираат година за година, и овие годишни процени потоа се собираат за да се пресмета вкупниот трошок за активноста. За груба проценка, прво може да се пресмета вкупниот трошок за активноста, а потоа да се распредели на очекуваните години за спроведување според најдобрата проценка.

Инфлација

Буџетирањето за повеќегодишен период бара усогласување на информациите за трошоците поради инфлација. Инфлацијата го одразува фактот дека трошокот за одредена ставка најчесто продолжува да расте со текот на времето. Доколку инфлацијата не се земе предвид, имплицитната претпоставка е дека куповната моќ на валутата на деноминација ќе остане иста во периодот на спроведувањето. Ако инфлацијата се пресметува, износите во првата (основната) година треба да се конвертираат во износите од тековната година користејќи соодветни индекси на инфлација.

Индексите на инфлација или слични насоки за усогласување на трошоците треба да се добијат од релевантните органи, по можност од МФ во годишниот буџетски циркулар. Доколку тие информации не се достапни, треба да се избере индекс што најмногу се совпаѓа со активноста или категоријата трошоци. На пример, индексот на трошоци за живот може да биде добар за трошоци за материјали и потрошни материјали, но не за софтверски трошоци. Трошоците за плата најчесто се предмет на посебна регулатива. Некои трошоци може да не бидат засегнати од инфлација, бидејќи се фиксирани со долгорочни договори со добавувачите. Искористените индекси на инфлација и други потенцијални усогласувања треба да бидат документирани.

Инфлацијата, исто така, треба да се земе предвид кога се анализираат историски трошочни податоци. На пример, кога се пресметуваат просечните трошоци според податоците за расходи од неколку години, индексот на инфлација треба да се искористи за да се конвертира еден трошок од неговата тековна година (кога трошокот бил реализиран) во константна прва (основна) година (кога се пресметува просечниот трошок), за да може да се отстранат ефектите на инфлацијата. За да се конвертира трошок реализира во годината „X“ со цените во избраната прва година, тој треба да се помножи со индексот на трошоци на живот (или друг соодветен индекс) за првата година и се дели со индексот на трошоци на живот за годината „X“.

3.9.5. Утврдување економски трошоци – клучни разгледувања

Кога се утврдуваат трошоци поради економски оценувања, како на пример, спроведување анализа на трошоци и користи и анализа на трошочна ефективност, не е доволно да се направи само процена на финансискиот трошок. Треба исто така да се направи процена на опортунитетните трошоци на ресурсите, односно трошокот на нивната најдобра алтернативна употреба. Финансискиот и опортунитетниот трошок заедно го сочинуваат економскиот трошок. Постојат три главни области каде што економските трошоци се разликуваат од финансиските трошоци:

Донирани ресурси

Донираните добра и услуги секогаш треба да се вреднуваат преку процени на економски трошок. Тоа најлесно се прави преку процена на нивните еквивалентни пазарни цени. На пример,

трошокот за волонтерски труд може да се процени како платата што ова лице би ја заработило доколку работело на друго место. Трошокот за канцелариски простор што се користи бесплатно може да се пресмета во износ на наемот што вообичаено се плаќа за сличен простор. Трошокот за бесплатно медиумско време може да се пресмета како износот што медиумската куќа вообичаено би го наплатила за одреден временски интервал, итн.

Ресурси чијашто цена е нарушена

Некои од ресурсите може да имаат пазарни цени што не ја одразуваат нивната вистинска вредност. На пример, цените можат да бидат премногу ниски поради субвенциите што ги дава владата, или премногу високи поради вклученост на даноци за пренос (како на пример, подароци или имот) или се нарушени поради девизни курсеви утврдени од владата (за увезени ресурси). Во вакви случаи, можеби е потребно е да се заменат наведените цени со таканаречени „виртуелни цени“ за целите на економската анализа. „Виртуелна цена“ е цена што е усогласена од каква било причина за да го одрази економскиот трошок. Процената на виртуелната цена зависи од природата на добрата или услугите. На пример, виртуелна цена за субвенциониран наем на простор е нормалната пазарна цена за сличен простор. Ако увезен ресурс е платен по нарушен девизен курс, виртуелната цена може да се пресмета користејќи ги стапките на црниот пазар. Виртуелните цени треба да се пресметаат само за поголеми трошочни ставки.

Капитални ставки

Едноставната праволиниска депрецијација на капитални ставки е соодветна за процена на нивниот годишен финансиски трошок, но не е соодветна за економски трошок. Процената на економскиот трошок исто така треба да ја земе предвид вредноста на алтернативните можности за користење на ресурси врзани во капитални ставки. Каматната стапка (на народната банка) се користи за да се процени што би можело да се заработи преку алтернативна употреба на парите. Меѓутоа, овој пристап е критикуван, бидејќи јавниот сектор ја нема можноста или правото да бира меѓу овие опции за инвестиции.

Пример – Опортунитетен трошок на капитал

Годишниот финансиски трошок (депрецијација) на опрема со пазарна вредност од 10.000 ЕУР и корисен век од пет години едноставно се пресметува како $10.000 \text{ ЕУР} / 5 = 2.000 \text{ ЕУР}$. За да се пресмета економскиот трошок, се користат стандардни табели за ануализација за да се процени факторот на ануализација за даден попуст или за корисен век на ставка³. На пример, за попуст од 10% (според стапката на депрецијација и каматната стапка), факторот на ануализација за ставка со корисен век од 5 години е 3,791 (според стандардна табела за ануализација). Економскиот трошок се пресметува преку делење на вредноста на опремата со факторот на ануализација: $10,000 \text{ ЕУР} / 3,791 = 2,638 \text{ ЕУР}$. Забележете дека е економскиот трошок е повисок од финансискиот бидејќи ја вклучува добивката што би била реализирана доколку средствата врзани во опремата биле инвестирани.

3.9.6. Примери за РЈА**Вообичаени трошоци**

Пред да се прави процена на трошоците за РЈА, важно е тие трошоци да се разберат. Активностите за РЈА најчесто се трудово-интензивни бидејќи за нив се потребни значителни човечки ресурси. Тие вообичаено се обезбедуваат преку постојната институционална инфраструктура, и не е потребна дополнителна инвестиција. Утврдувањето на инкременталните трошоци го нарушува трудовиот интензитет на РЈА бидејќи инкременталните трошоци главно се однесуваат на материјали, услуги и капитални инвестиции. Додека повеќето активности се „меки“ (обуки, изготвување законодавство, прирачници, итн.), некои се капитално-интензивни (инвестиции во ИТ структура, згради, итн.). Инкременталните трошоци зависат од спроведувањето и финансиските аранжмани. На пример, една програма за обука може да биде спроведена од владина агенција во простории во сопственост на владата без дополнителен трошок, или од страна на давател на услуги во изнајмени простории. Слично, една анализа може да биде изготвена од страна на веќе вработени државни службеници (без дополнителен трошок), или од страна на надворешни експерти ангажирани од владата или од донатори. Различните начини на спроведување и финансирање на донаторите (на пример, проекти за техничка помош, директна експертска поддршка, твининг-проекти, буџетска поддршка), што често не се познати во времето на утврдување на трошоците, исто така влијаат врз трошоците. Сите релевантни фактори треба да бидат внимателно разгледани. Во Табела 20 е дадено резиме на трошоците на вообичаени активности на РЈА и фактори што влијаат врз нив.

Табела 20: Вообичаени трошоци на активности на РЈА и фактори што влијаат врз нив

Активности	Вообичаени трошоци	Вообичаени фактори што влијаат врз трошоците
Спроведување анализа, процени на потребата, физибилити студии; Развој на политики, стратегии, програми; Изготвување законодавство; Изготвување методологии, насоки, прирачници, стандарди	Плати и надоместоци за државни службеници Надоместоци за надворешни експерти Гориво, патни трошоци и сместување Наем Оброци и пијалаци, Печатење и објавување	Хоризонтален и вертикален опсег (број на вклучени институции и владини нивоа) и географска покриеност Сложеност на темата Број на потребни поединечни и групни консултации Број и потекло на надворешни експерти (локални или меѓународни) и други даватели на услуги, нивното ниво на труд и начин на ангажирање Средства и делокруг на дистрибуирање (електронска или печатена верзија) Договори за спроведување (на пример, користење сопствени или најмени простории или владини или приватни даватели на услуги)
Организациско реструктуирање	Плати и надоместоци за нови државни службеници Поврзани дополнителни трошоци за материјали и услуги Компјутер, канцелариска опрема и возила Одржување и реновирање згради	Опсег на реструктуирање (во институцијата и меѓу институции) Број и видови потребни нови позиции Можности за внатрешна реорганизација Достапност и барања за дополнителен канцелариски простор и опрема

Активности	Вообичаени трошоци	Вообичаени фактори што влијаат врз трошоците
Организирање обуки, работилници, конференции, семинари, тркалезни маси и студиски посети	Плати и надоместоци за државни службеници	Број, времетраење и локација на настани
	Надоместоци за надворешни експерти	Број на учесници и нивни посебни барања за патување и сместување
	Услуги на надворешни агенции	Број и потекло на надворешни експерти (локални или меѓународни) и други даватели на услуги, нивното ниво на труд и начин на ангажирање
	Гориво, патни трошоци и сместување	Вид и опсег на материјали за обука и средства за дистрибуирање (електронски наспроти печатени верзии)
	Наем	Договори за спроведување (на пример, користење сопствени или најмени простории, или владини или приватни даватели на услуги)
	Оброци и пијалаци	Економија на обем (поголемите настани имаат помал трошок по единица)
	Печатење и објавување	
Спроведување медиумски кампањи и промотивни активности	Плати и надоместоци за државни службеници	Број и видови промотивни активности
	Надоместоци за надворешни експерти	Износ и вид на произведени или купени материјали
	Услуги на надворешни агенции	Вид медиум (емитување, печатење)
	Наем на медиумски простор	Интензитет на користење медиуми (зачестеност, времетраење, време)
	Печатење и објавување	Медиумски стапки (комерцијални, спонзорирано од приватен сектор, владини субвенции)
		Економија на обем (поголемите кампањи имаат помал трошок по единица)

Активности	Вообичаени трошоци	Вообичаени фактори што влијаат врз трошоците
<p>Развој на е-портали, бази на податоци, веб-платформи и информатички системи;</p> <p>Развој на платформи за интероперабилност и системска интеграција</p>	<p>Надоместоци за надворешни експерти</p> <p>Услуги на надворешни агенции</p> <p>Развој на софтвер, тестирање и инсталација</p> <p>Лиценци за софтвер и одржување</p> <p>Инфраструктура и хардвер (згради, опрема, мебел)</p>	<p>Големина на софтвер (мерено во број на изворни редови на код, функции, објекти, карактеристики, итн.)</p> <p>Труд за развој и број на потребни продуктивни часови</p> <p>Број на корисници, интерфејси, платформи и локации</p> <p>Инфраструктура и хардверски барања на крајниот корисник</p> <p>Барања за системот (напојување, ладење)</p> <p>Можност за користење комерцијални сервиски решенија</p> <p>Барања за функција за поддршка на корисници</p> <p>Политики за замена, надградба и одржување</p> <p>Стратегија за обука</p>
<p>Планирање, следење, поднесување извештаи и оценување</p>	<p>Плати и надоместоци за државни службеници</p> <p>Гориво, патни трошоци и сместување</p> <p>комуникации</p>	<p>Број и состав на работни групи</p> <p>Број на учесници</p> <p>Зачестеност на средби, следење и известување</p> <p>Средства за комуникација (електронски наспроти физички)</p>

Пресметка на трошоци

Идеално, трошокот за секоја активност (односно, аутпут) се пресметува според количините на потребните ресурси (проценети во претходниот чекор) и нивните единични трошоци. Единичните трошоци треба да се пресметаат на следниов начин:

- Плати и надоместоци – според релевантното законодавство, посебно за различни категории персонал. Просекот треба да се користи за променливи елементи (како што се патни трошоци и трошоци за сместување, бонуси, додатоци врз основа на стаж, итн.).

- Патни трошоци и гориво – официјална стапка за измината километража за приватна употреба на возило, сметка од такси или автобуски билет за просечно патување, просечен трошок за авионски билет во ЕУ земја, просечна стапка за дневници во ЕУ за студиски посети.
- Сместување, оброк и пијалаци – просечна цена за хотелско ноќевање во градовите каде што најчесто се одржуваат настаните, просечен трошок за оброци и пијалаци по учесник.
- Наем на канцеларија - просечен комерцијален наем по m² за предвидена големина и локација на канцеларија.
- Наем на простор за обука – просечен дневен трошок за типична конференциска сала.
- Канцелариски набавки и материјали - просечен трошок по ставка (за релативно значајни ставки); просечен трошок по лице според буџетот на институцијата и податоците за расходи (за помали ставки); или просечен трошок по аутпут (за ставки водени од аутпути, односно трошок за материјали за обука по учесник).
- Надворешни експерти – просечни бруто дневни надоместоци во ЕУ за меѓународни експерти, просечни пазарни цени за национални експерти.
- Други надворешни даватели на услуги – просечни трошоци на аутпути за различни видови и сложеност (на пример, печатење и објавување, медиумска кампања, превод, физибилити студија) врз основа на претходни расходи, истражување на пазарот, понуди на добавувачи и експертско мислење.
- Канцелариски прибор, компјутерска опрема и возила - просечна пазарна цена по единица.

Тимот што утврдува трошоци треба да собере податоци за единичните трошоци за вообичаените ресурсни ставки пред да започне со пресметките. Тие можат да се однесуваат на просечната плата според бодот (нивото) и просечните надоместоци според видот; официјалната стапка за патни трошоци за користење возило; просечни трошоци за хотелско сместување, наем на простор за обука, оброк и пијалак по лице, и компјутери и канцелариска опрема. Врз основа на тие информации, може да се изготват „стандардни“ единични трошоци за некои ставки и да се користат конзистентно во сите пресметки. На тој начин ќе се осигури поголема контрола врз трошоците и ефикасност на процесот. Идеално, претставник од

секторот за буџет на МФ треба да ги одобри стандардните трошоци. Тоа би ја олеснило проверката на процената на конечниот трошок. Стандардните трошоци треба да се користат само за стандардни ресурсни ставки. Ако се достапни дополнителни информации за трошоците, тие треба да се искористат за попрецизна процена. На пример, ако институцијата веќе знае каде ќе се одржува студиската посета или обука; или ако добавувач веќе дал понуда за одредена услуга; или ако донатор одредил средства за одреден експерт; тогаш треба да се искористи трошокот за авионски билет до одредена земја; износот наведен во понудата на добавувачот, и износот за експертските трошоци обезбедени од донаторот, соодветно.

➤ Во Албанија, утврдувањето на трошоците за Акцискиот план за 2015-2017 година за РЈА беше врз основа на следниве стандардни трошоци:

- Плати – според официјалната владина политика
- Наем на простории за обуки и слични настани: 300 ЕУР / ден
- Оброк и пијалаци за обуки и слични настани: 20 ЕУР / ден
- Материјали за обука: 20 ЕУР / учесник
- Меѓународен експерт: 1.250 ЕУР / ден (вклучувајќи ги сите даноци, патни трошоци, дневни трошоци и режиски трошоци)
- Национален експерт: 350 ЕУР / ден (вклучувајќи ги сите даноци, патни трошоци, дневни трошоци и режиски трошоци)

Тие беа дефинирани од финансискиот персонал на одговорните институции со помош на искусен надворешен експерт.

➤ Косово* имаше сличен пристап. Стандардните трошоци беа одобрени од претставник на МФ.

Единичните трошоци треба да се помножат со количините ресурси да се соберат за да се пресметаат трошоците на аутпутите. Сите трошоци на аутпутите треба да се соберат за да се пресметаат трошоците за активност. Во Табела 21 е прикажан пример на пресметка на трошоците за примерот „Изготвување на методологија за процена на докажувањето на корупцијата во албанското законодавство“.

Табела 21: Пресметка на трошоците - Методологија за процена на докажувањето на корупцијата во албанското законодавство

Елемент	Вид ресурс	Количина	Единичен трошок ЕУР	Вкупен трошок
Аутпут 1: Документ за методологија	Национален експерт	10	350	3.500
	Меѓународен експерт	45	1,250	56.250
	Вкупно Аутпут 1:			59.750
Аутпут 2: Обуки	Оброци и пијалаци за учесниците	100	20	2.000
	Наем на простории за обука	4	300	1.200
	Материјали за обука	50	25	1.250
	Вкупно Аутпут 2:			4.450
Аутпут 3: Студиска посета	Авионски билети	8	500	4.000
	Дневници и трошоци поврзани со студиска посета	40	99	3.960
	Вкупно Аутпут 3:			7.960
Вкупно за Активност (аутпути 1-3)				72.150 ЕУР

Во горенаведениот пример, активната и нејзините аутпути беа јасно дефинирани и беше можно лесно да се процени единичниот трошок и број на единици за секој вид ресурс. Меѓутоа, тоа не секогаш е можно поради неизвесностите и недостатокот на информации. Понекогаш, аутпутите може детално да се прецизираат, но единичните трошоци и количините не можат јасно да се утврдат за сите видови ресурси. Оттука, трошоците за некои ресурси мора да се проценат како удел или дел од друга категорија, како што е прикажано во примерот подолу.

Пример – Нови вработувања и инкрементални режиски трошоци

За спроведување на многу реформски активности потребно е да се вработи нов персонал на неопределено работно време. Тоа очигледно генерира трошоци за нивните плати и додатоци, што лесно може да се проценат врз основа на бројот и категоријата на вработени и владината политика за плати. Да претпоставиме дека, според процената на потребите, потребно е да се вработат 5 соработници и 2 советници на неопределено време во Секторот за развојно програмирање во 2018 година, за градење на капацитетите за стратешко планирање на секторот. Годишната бруто-плата и надоместоците можат да се пресметаат на следниов начин:

Позиција	Месечна нето-плата	Давачки и придонеси (45%)	Месечна бруто-плата	Просечни надоместоци месечно	Плата и надоместоци месечно	Позиции	Месеци	Вкупно годишно ЕУР
	1	2=1*0.45	3=1+2	4	5=3+4	6	7	8=5*12
Соработник	600	270	870	100	970	5	12	58,200
Советник	700	315	1,015	100	1,115	2	6	26,760
Вкупно:								84,960

Нето-платата, давачките, придонесите за социјално и здравствено осигурување се пресметуваат како 45% од нето-платата, врз основа на владината политика (колони 1, 2, 3). Просечните надоместоци од 100 ЕУР/лице вклучуваат фиксен дел за хранарина и патни трошоци (70 ЕУР по лице) и проценети дополнителни 30 ЕУР за променливи елементи, како што се прекувремена работа и бонуси за работа во тешки услови (колона 4). Покачувањата на годишната плата треба да се разгледаат за наредните години. Исто така, треба да се разгледаат и други потенцијални трошоци (како што се униформи, професионален развој, итн.).

Вработувањето на нов персонал исто така ќе доведе до дополнителни трошоци за канцелариски набавки, комуникација, комунални услуги, итн. Овие инкрементални индиректни трошоци ќе влијаат врз буџетот на институциите и треба да се земат предвид. Меѓутоа, тие не можат да се проценат преку множење на единичните трошоци со количините, бидејќи невозможно е да се знае колку материјали или комуналии ќе потроши персоналот. Наместо тоа, треба да се додаде процент на трошоците за нови плати и надоместоци, врз основа на податоците за расходи на институцијата. Да претпоставиме дека во 2014-2016 година трошоците за канцелариски набавки, комуникација, комунални услуги, одржување итн., изнесувале околу 10% од вкупните трошоци за персоналот. Инкременталните режиски трошоци што произлегуваат како резултат од вработувањето на 7 нови вработени би се пресметало како $84.960 \times 0,1 = 8.496$ ЕУР.

Оттука, вкупното долгорочно финансиско влијание на новото вработување би било: $84.960 + 8.496 = 93.456$ ЕУР годишно. Овие трошоци се периодично влијание врз спроведувањето на стратегијата во споредба со основната линија на буџетот за 2017 година. Во 2018 година, тие ќе станат дел од основната линија.

За да се осигури дека инкременталните режиски трошоци не се преценети, треба да се земат предвид само трошоците за оние материјали и услуги што се засегнати од новите вработувања.

Понекогаш ниту аутпутите ниту инпутите не можат јасно да се идентификуваат и активностите, всушност, претставуваат проекти од помал или поголем обем. Проектите за развој на капацитети и проектите за капитални инвестиции се типични примери. За подетална пресметка потребна е претходна процена на потребите или слична анализа. Грубата процена може да се направи со користење на претходно искуство и експертски совет. Кога несигурноста е висока, треба да се планираат неизвесни трошоци во износ од 10-20% од вкупните трошоци, за да се ублажи ризикот од неочекувано зголемување на трошоците.

Процената на трошоците за поголемите ИКТ системи, вклучувајќи го софтверот и хардверот е посебен случај на процена на трошоци. Набавката на овие системи е многу сложена и скапа. Идеално, процената на трошоците треба да биде врз основа на претходно спроведена физибилити студија или сличен вид анализа. Доколку тоа не е достапно, треба да се консултираат ИТ експерти за основните карактеристики на системот и трошоците. Ако е можно, треба да се добијат неколку понуди од добавувачи за поверодостојна процена. Подолу се наведени некои основни разгледувања на трошоците.

Софтвер

Софтверот не е опилив како хардверот, па затоа многу е тешко да се разберат барањата за ресурси. Покрај тоа, софтверската технологија постојано се менува, што го отежнува собирањето добри податоци за процена на трошоците. Двата клучни фактори што ги утврдуваат софтверските трошоци се големината и сложеноста. Софтверот е многу трудово-интензивен, и затоа процената на трошоците има два основни елементи:

- Проценување на големината на софтверот – колку голема ќе биде апликацијата? Тоа зависи од многу фактори, како што се сложеноста; бројот на функции што програмата може да ги извршува, нивниот опсег, комплексност и интеракции; барања за безбедност и сигурност, итн. Постојат посебни методи за мерење на големината на софтверот на квантитативен начин, иако „големината“ на софтверот е апстрактен концепт.

- Проценување на трудот за развој - според проценетата големина, колку продуктивни часови се потребни за развој на софтверот? Посложените системски програми бараат повеќе труд отколку веб-програмите со иста големина. Големината може да се претвори во часови преку користење на факторите на продуктивност, како што е бројот на изворни редови на кодот или бројот на функции што се развиваат за едномесечна работа.

Откако софтверот ќе се развие, тој мора да се тестира, инсталира и одржува. Сите овие трошоци мора да бидат земени предвид. Постојат различни видови одржување, како што се поправка на дефекти што не биле откриени во фазата на тестирање (корективно); модификации и измени во физичкото или технолошкото окружување (адаптивно); или додавање нови функционалности како одговор на барањата на корисникот (усовршувачко). Кога се додаваат нови функционалности, трошокот е сличен како во развојната фаза. Трошоците за одржување зависат од сложеноста, квалитетот и степенот кој софтверот ги исполнува барањата на корисникот. Ригорозното тестирање ќе спречи поголеми трошоци за одржување. Софтверските лиценци се значаен трошок што се повторува.

ИТ инфраструктура

Покрај развојот и одржувањето на софтверот, мора да се направи проценка на трошоците за хардвер, поддршка за клиенти, надградба, инсталација и обука. Тие често претставуваат мнозинство од системските трошоци. Процената на овие трошоци треба да биде полесна отколку процената на софтверските трошоци, бидејќи ИТ инфраструктурата и услугите се поопипливи. Некои фактори што треба да се земат предвид го вклучуваат бројот на корисници и локации; износот на интерфејси потребни за водење на инфраструктурата, барања за поддршка, физички барања на системот, хардверски барања на крајниот корисник, итн. Понудата на добавувачот треба да вклучува трошоци за инсталација, одржување, поправки и обука за вработените. Понекогаш ИТ инфраструктурата може да биде дадена под закуп или со неа да ракува добавувач што случил договор со владата. Тоа најчесто не ги отстранува трошоците за тековна ИТ поддршка за вработените, за обуки, итн.

Исто како и кај софтверот, за ИТ инфраструктурата потребни се трошоци за одржување и други периодични трошоци за работењето. Тие се трошоци за системот (како што е напојувањето, безбедноста и општата поддршка), обуки, технички освежувања, итн. Конечно, бидејќи трошоците за хардверот и техничките барања се менуваат секојдневно, се препорачува да се планираат неизвесни трошоци од дури 30%.

Утврдување на целосни трошоци

Ако владата сака да изврши утврдување на целосните трошоци, треба да се направи проценка на трошоците на постојната инфраструктура

(труд и други ресурси). Збирот на инкременталните (дополнителни) трошоци и постојните трошоци го сочинува целосниот финансиски трошок на реформата на владата. На владата секако ќе ѝ бидат потребни информации за инкременталните трошоци на стратегијата, односно, финансиското влијание врз буџетот, постојните трошоци треба да се проценат и да се презентираат посебно.

Теоретски, истиот пристап може да се искористи како и кај утврдувањето инкрементални трошоци – се идентификуваат и класифицираат сите постојни потребни ресурси, се проценуваат нивните количини и единични трошоци, и се множат за да се пресметаат вкупните постојни трошоци. Меѓутоа, во практиката ова е речиси невозможно бидејќи на владите им недостасува буџет и сметководствени системи и процеси за да се направат вакви софистицирани процени, како и да се следат реалните расходи. Во недостиг на вакви системи, постои голем ризик од преценување или потценување на постојниот придонес. Понатаму, дури и ако може да се направат веродостојни процени, оваа информација има ограничена употреба, бидејќи реалните расходи не можат соодветно да се следат во согласност на планот.

Оттука, утврдувањето на целосните трошоци на стратегиите за РЈА треба да се фокусира на поголеми трошочни ставки за кои може да се соберат податоци на релативно лесен и веродостоен начин. Главната трошочна ставка се платите за персоналот во владините институции што ќе биде директно ангажиран во спроведувањето на активностите, со полно или со скратено работно време. Други ресурси што заеднички се користат меѓу активностите чиешто трошоци се утврдуваат и за други работи што се вршат во институциите, или што индиректно се трошат од активностите, треба да се проценат само ако се релативно значајни и ако може да се добијат податоци за да се изготви веродостојна процена. Тоа може да вклучува индиректен труд (како што се платите за вишото раководство, персоналот од правниот сектор, ЧР, финансии или помошен персонал), материјали и услуги (трошоци за комуникации, канцелариски материјали, комуналии) или исползување на капитални ставки (амортизација на опрема, згради, возила).

Трошоци на РЈА - Канцеларија на координаторот за реформа на јавната администрација (ККРЈА) во Босна

Понекогаш владиниот придонес за РЈА може јасно да се идентификува, но не може лесно да се поврзе со активностите. Канцеларијата ККРЈА беше основана за да се координира спроведувањето на РЈА. Покрај севкупната координација на реформата, ККРЈА исто така нуди поддршка за оперативно раководење на Фондот за РЈА, механизам за групно финансирање што се користи за поддршка на реформските активности. Работата на ККРЈА, вклучувајќи плати за речиси 35 вработени и поврзаните трошоци од работењето се целосно финансирани од државниот буџет во износ од приближно 0,72 милиони евра годишно.

Имајќи ги предвид овластувањата на институцијата, овој износ целосно може да се смета како владин финансиски придонес за спроведувањето на стратегијата. Доколку се утврдуваат целосните трошоци на стратегијата за РЈА, овој износ секако треба да се земе предвид. Меѓутоа, тешко би било да се распределат тие трошоци за релевантните активности од Акцискиот план, бидејќи (а) тие трошоци се индиректни трошоци за активностите, и (б) активностите што се финансираат од Фондот за РЈА апсорбираат многу повеќе од ресурсите на ККРЈА отколку активностите што се финансирани преку други механизми.

Како и кај утврдувањето инкрементални трошоци, постојните трошоци треба да се проценат според активност и според година на спроведување, за да се осигури дека има споредба. За да се направи процена на трошоците за персоналот директно вклучен во спроведувањето на активноста, потребни се два елементи: (а) проценетото време што персоналот ќе го посвети на активноста, и (б) трошок за плата. Овие информации може да се соберат од институциите одговорни за спроведувањето користејќи претходно дефинирани работни табели за собирање податоци. Времето идеално треба да се проценува во недели наместо месеци, за да се стимулира потемелна анализа. Во зависност од времето и ресурсите достапни за утврдувањето трошоци, времето и трошокот може да се проценува според позицијата на персоналот (бројот на седмици што вработениот ги работи на активноста помножено со неговата/нејзината плата); според категорија на персонал (број на седмици што секоја категорија персонал ги работи на активноста помножено со просечната плата за категоријата); според организациска единица или институцијата како целина (број на седмици што организациската единица/институцијата ќе ги посвети на активноста, помножено со просечната плата на вклучениот персонал). Последното дава најмалку прецизна процена, но е најефикасно.

Процените на времето инвестирано со активности за РЈА треба да се потврдат од надредените, бидејќи тие имаат подобар увид во релативната тежина на активностите за РЈА во севкупната работа на институцијата. Вкупното време доделено за РЈА треба да се провери и спореди со вкупното работно време на персоналот, за да се осигури дека процените се разумни, а не преценети.

Процената на индиректниот придонес преку материјали, услуги и користењето капитални средства е заплеткана, бидејќи овие ресурси не можат директно да се поврзат со активностите. Наједноставниот начин е конзервативниот процент на режиските трошоци да се додаде на претходно пресметаните трошоци за плата. Овој процент се пресметува врз основа на податоците за расходи на институциите. На пример, ако материјалите и услугите (вклучувајќи амортизација) претставуваат приближно 10% од трошоците на институцијата за персонал, тогаш 10% треба да се додадат на проценетиот износ за плати. Меѓутоа, треба да се земат предвид само трошоците за материјали и услуги поврзани со активностите чишто трошоци се утврдуваат. На пример, некои услуги, патни трошоци и слично можат да бидат сосема нерелевантни за активноста. Попрецизна распределба на режиските трошоци може да се направи преку користење различна основа за распределба за различни трошочни ставки. На пример, трошоците за комуникација може да се распределат според бројот на вработени ангажирани за активноста, амортизационите трошоци врз основа на ставките за опрема и амортизациски планови, итн. Очигледно, за да се направи проценка на трошоците за материјали и услуги, вклучувајќи амортизација, потребни се многу податоци и труд, и мора да се направи баланс меѓу трошоците и користите од анализата.

Информациите за трошоците за плати, материјали и услуги треба да се засноваат врз официјалните буџетски податоци, потпишани од финансискиот персонал на одговорната институција, и да се соберат заедно со информациите за очекуваната работа. Во Табела 22¹⁵ се прикажани примери на работна табела за собирање податоци и пресметка на трошоци.

15 Оваа табела е дадена и во Алатката за пресметка на трошоци, што е дадена како Анекс во ова Упатство

Табела 22: Примери на работна табела за процена на трошоци на постоечки придонес

Активност / Аутпут	2018							2019						
	Ангажирани вработени	Седмици по вработен	Вкупно работни седмици	Просечна бруто неделна плата по вработен ЕУР	Вкупно трошоци за вработен и ЕУР	Други релевантни режиски трошоци (% од трошоците за	Вкупно 2018 ЕУР	Ангажирани вработени	Седмици по вработен	Вкупно работни седмици	Просечна бруто неделна плата по вработен ЕУР	Вкупно трошоци за вработен и ЕУР	Други релевантни режиски трошоци (% од трошоците за	Вкупно 2019 ЕУР
	1	2	3=1*2	4	5=3*4	6= 0.2 x 5	7=5+6	1	2	3=1*2	4	5=3*4	6= 0.2 x 5	7=5+6
Активност 1	5	6	30	500	15,000	1,800	16,800	-	-	-	-	-	-	-
Активност 2	3	4	12	500	6,000	720	6,720	3	8	24	503	12,060	1,206	13,266
Активност 3	-	-	-	-	-	-	-	3	15	45	503	22,613	2,261	24,874
Вкупно	8	42	42	-	21,000	2,520	23,520	6	69	69	34,673	34,673	3,467	38,140

Проценет % од другите режиски

12%

10%

Објаснување

Оваа работна табела, односно работен лист, ја пополнува министерството што е директно вклучено во спроведувањето на активностите 1, 2 и 3 од Акцискиот план. Се врши процена на две категории на трошоци, според насоките на тимот за утврдување трошоци:

Времето на персоналот се пресметува во седмици. За секоја активност, бројот на ангажиран персонал (колона 1) се множи со просечниот број седмици по персонал (колона 2) за да се пресметаат вкупно работните седмици што Министерството ќе ги посвети на активноста (колона 3). Просечна седмична бруто-плата и надоместоци се пресметуваат за сите ангажирани вработени (колона 4) и се множи со вкупните работни седмици (колона 3) за да се пресметаат вкупните трошоци за персонал (колона 5). Пресметката се прави за секоја година посебно. Забележете дека просечниот седмичен трошок во 2019 година е зголемен за 0,5% за да се земе предвид зголемувањето на платата.

Другите релевантни режиски трошоци се проценуваат како процент од трошоците за персоналот. Се вклучуваат само трошоците за комуникација, канцелариски материјали, одржување и комуналии, бидејќи другите трошоци не се релевантни за активностите. Според буџетот за 2018 година, овие трошоци претставуваат 12% од вкупните трошоци за персонал на Министерството. Овој процент се применува за трошоците за персонал проценети на 21.000 ЕУР (колона 5) за да се направи процена на другите режиски трошоци (колона 6). Пресметката се повторува за секоја година. Забележете дека процентот на проценетите режиски трошоци во 2019 година е повисок за 2 процентни поени. Тоа е врз основа на среднорочниот буџет на институцијата.

Вкупниот придонес е збир од трошоците за персонал (колона 5) и режиските трошоци (колона 6), пресметани по активност. Ова се повторува за секоја година и се резимира за целиот период на Акцискиот план.

Секоја институција директно ангажирана во спроведувањето на активностите 1, 2 и 3 треба да го пополни овој образец посебно. Потоа, тимот за утврдување на трошоците го пресметува вкупниот постоен трошок за активноста како збир од трошоците што сите институции ги пријавиле.

3.10. Изготвување и потврдување на процени на трошоци

3.10.1. Општи насоки

Изготвување процени за трошоци

Откако ќе се пресметаат трошоците на активностите, тие сите треба да се соберат за да се пресмета трошокот на соодветните елементи на повисоко ниво (на пример, програми, резултати, цели) и, на крајот, трошокот на акцискиот план или стратегија како целина. Треба да се дизајнира соодветна алатка за пресметка за да се олесни пресметката, во согласност со целите и посебните барања на утврдувањето трошоци. Алатките за пресметка може да варираат од едноставни работни листови до софистицирани алатки што овозможуваат анализа на податоците за инпути и единичните трошоци, спроведување сценарија „што би било кога...“, и презентирање на податоците преку разни критериуми. Нивото на сложеност е пропорционално со бројот на трошочни категории што треба да се проценат (инкрементални, целосни, или економски трошоци), различни перспективи од коишто се анализираат трошоците (јавна, приватна или општеството во целост), временскиот период кога е направена процената, бројот на организациски нивоа и вклучени институции, и сложеноста на акцискиот план. Користењето соодветни алатки за пресметка овозможува да се документираат детали од пресметката, да се намалат грешките, да се осигури точност и конзистентност на пресметката и да се олесни последователната ревизија на процените на трошоците. Алатката за пресметка идеално треба да ги презентира информациите за трошоците според:

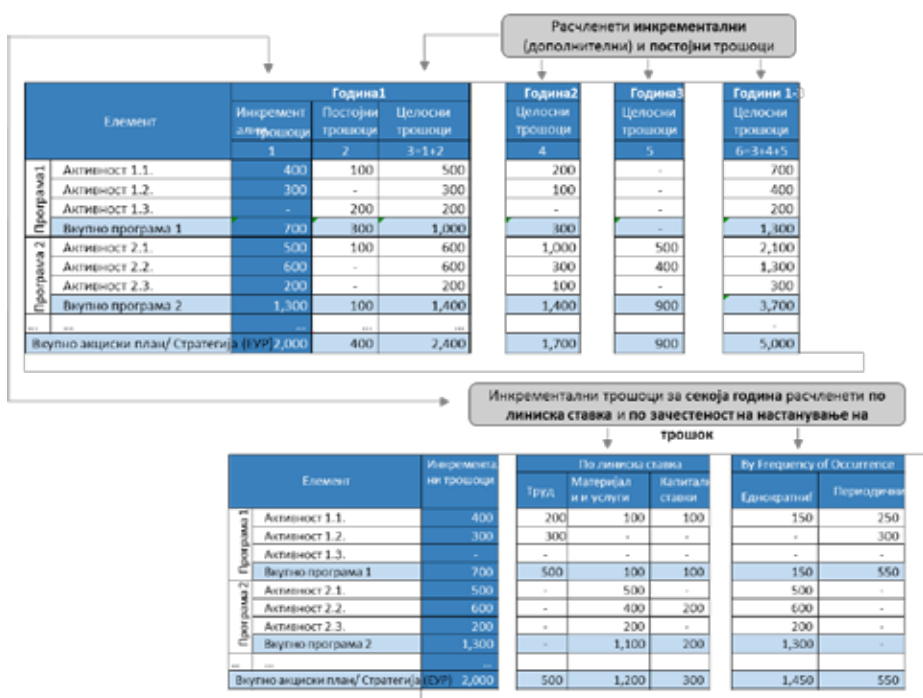
- Елемент на акциски план (цел, програма, резултат, активност, аутпут) за да се овозможи поврзување на трошоците со полињата на работа и резултатите;
- Линиска ставка (вклучувајќи барем плати, материјали и услуги, и капитални расходи) за да може да се поврзе процената на

трошокот со владиниот и донаторскиот буџет и планирањето на ресурсите;

- Годината на спроведување, за да се овозможи поврзување на процената на трошоците со повеќегодишните и годишните буџети;
- Зачестеност на настанувањето на трошокот, за да може да се направи разлика меѓу еднократните и периодичните трошоци на стратегијата, поради подобро буџетско планирање;
- Релевантна трошочна категорија (како што се инкрементални и постојни трошоци), за да може да се донесат одлуки за конкретни цели.

Едноставна алатка во Excel за пресметка на инкременталните трошоци на стратегиите за РЈА според индуктивниот пристап за утврдување цени е наведена во Анекс 3 кон ова Упатство. Алатката исто така го поддржува утврдувањето целосни трошоци на основно ниво. Во суштина, тоа може да се користи за утврдување трошоци на секоја стратегија врз основа на акциски план, откако ќе се направат усогласувања за релевантните трошочни категории и елементи на акциски планови. Во Графиконот 3 се прикажани информациите за трошоци за аутпут изработени со оваа алатка.

Графикон 3: Информации за трошоци за аутпут изработени со оваа алатка



Документирање правила и претпоставки

Процените на трошоци се засноваат врз ограничени информации и врзани се со одредени ограничувања. Правилата и претпоставките што ги објаснуваат условите според кои се изготвила процената треба да бидат соодветно документирани. Правилата за процена на трошоците претставуваат заеднички збир од стандарди за проценување што даваат насоки за процесот за утврдување трошоци. Кога не може да се дефинираат правила, треба да се направат претпоставки за да може да се продолжи со процената. Правилата и претпоставките може да се однесуваат на различни аспекти од спроведувањето и трошоците, како што е распоредот на активност, институционални и финансиски одговорности за заеднички активности или програми, ресурсите обезбедени бесплатно од владата или од други засегнати страни, предвидените нивоа на плата и покачувања, индекси на инфлација, претпоставки за технологија, ставки посебно исклучени од процената на трошоци итн. Документирањето на сите детали од пресметката, методологиите, извори на податоци, правила и претпоставки, ќе доведе до попрофесионални, веродостојни и убедливи процени, ќе ги олесни

идните ревидирања и ќе овозможи подобар увид во потенцијалните ризични области. Исто така, тоа ќе претставува вредна референтна точка за утврдувањето трошоци во иднина.

Како најдобра практика, се спроведува анализа на чувствителноста на процената на трошоци за да се испитаат ефектите од промената на правилата и претпоставките. Тоа се прави преку идентификување на трошочните елементи што претставуваат најголем ризик и менување на нивната вредност за да се утврди кои фактори најмногу влијаат резултатите. На пример, може да се направи процена под претпоставка дека владата бесплатно ќе обезбеди објект и опрема. Доколку постои ризик дека овие ресурси нема да бидат достапни, може да се применат различни сценарија за да се види како финансискиот трошок се менува како резултат на промените во претпоставките.

Потврдување на процената за трошоци

Релевантните засегнати страни треба да ја потврдат процената на трошоци пред таа да биде формално донесена. Тоа вклучува проверка на пресметките, за да се осигури дека претпоставките, методологиите и документацијата се целосни, точни и разумни, и да се потврди дека резултатите од утврдувањето трошоци ја исполнуваат наведената намена и цели. Тимот што ги утврдува трошоците треба двапати да ги провери процените. Овластеното министерство или институција треба да ја преземат примарната одговорност за проверка на програмските аспекти на утврдувањето трошоци, вклучувајќи ги очекуваните аутпути и барања за физички ресурси. Потребни се консултации со институциите што се одговорни за спроведувањето. МФ треба да биде одговорно за валидација на изворитена податоци, претпоставките, методологијата и пресметките на трошоците, и да го потврди квалитетот, целосноста и разумноста на информациите за трошоците што биле изготвени. Одговорното ресорно министерство и МФ, како и другите релевантни засегнати страни, треба да преземат одговорност за потврдувањето дека информациите за утврдувањето на трошоците ја исполниле својата намена и цели. При сложено или многу чувствително утврдување трошоци, МФ или виши владини службеници можат да одлучат да склучат договор со квалификувана, неутрална трета страна за потврдување, односно валидација, на резултатите од утврдувањето трошоци.

Кога се потврдува процена на трошок, засегнатите страни треба да се осигурат дека процената е:

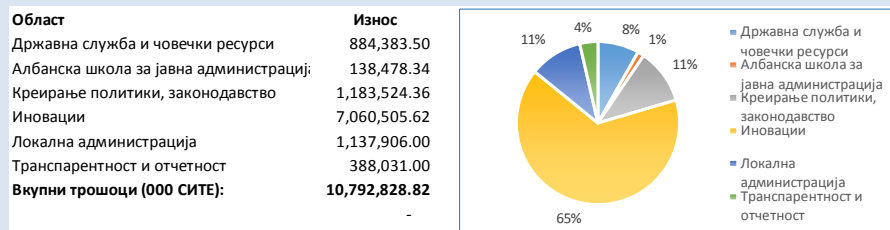
- добро документирана, со наведување на изворите на податоци, правилата и претпоставките и детали за пресметката. Исто така, треба да содржи објаснувања зошто биле избрани одредени методи или упатувања, како и објаснувања на потенцијални отстапувања од овие методи или упатувања. Треба да се изготви наративно резиме на методолошкиот пристап и резултатите од утврдувањето трошоци.
- Сеопфатна, што значи дека содржи доволно детали за да се осигури дека елементите на трошоците не се ниту пропуштени ниту пак, двапати пресметани.
- Точна, што значи дека е непристрасна и дека вклучениот труд не е премногу конзервативен ниту премногу оптимистичен и дека се заснова на проценетиот најверојатен трошок. Математичките грешки треба да бидат минимални и незначителни.
- Веродостојна, што значи дека се разгледало секое ограничување поврзано со несигурности што се содржани во податоците или претпоставките. Главните претпоставки можат да се менуваат за да се утврди колку резултатите реагираат на промени во претпоставките. Можеби треба да се спроведе анализа на ризик за да се утврди нивото на ризик поврзано со процената, а резултатите да се споредат со проверка на независен проценувач.

3.10.2. Примери за РЈА

Неколку земји користат посебно изработена алатка за пресметки за процена на трошоците на стратегијата за РЈА според акциски план. Информациите за инкременталните трошоци се добиени од елементите на акцискиот план (структуриран околу главните реформски области) и според главните линиски ставки. Годишни проекции се дадени само во акцискиот план за РЈА на Косово*, во согласност со експлицитните барања на релевантното законодавство. По правило, импликациите на периодичните трошоци не се наведени.

Презентирање на информациите за трошоци на стратегијата - Албанија

Меѓусекторската стратегија за РЈА на Албанија за 2015-2020 година вклучува посебен дел за финансирање на спроведувањето, наведувајќи ги барањата за средства по цел, по реформска област и по линиска ставка. Информациите за трошоци според реформска област се дадени подолу (бројките се дадени во албански леки).



Откако процените за трошоците ќе бидат ревидирани од тимот за утврдување трошоци, институциите одговорни за спроведувањето, и претставници на МФ што учествуваат во процесот на утврдување трошоци, тие треба да бидат одобрени од телото одговорно за изготвување на акцискиот план и да се достават за одобрување од владата како дел од процесот на одобрување акциски план.

Проверка на процените – Косово*

Прелиминарната процена на трошоците на Акцискиот план за спроведување на Стратегијата за модернизација на јавната администрација во Косово* (2015-2017) беше ревидирана од страна на работна група одговорна за изготвување акциски план на седницата за завршна проверка. На седницата учествуваа претставници на МФ и дадоа свои коментари, што беа вклучени во завршната процена. Потоа, завршната процена беше доставена за владино одобрување, вклучувајќи го и формалното одобрување на МФ.

3.11. Употреба на информациите за трошоци

3.11.1. Општи насоки

Утврдувањето трошоци е само првиот чекор во циклусот на финансиско управување на стратегијата. За да се осигури одржливо спроведување, информациите за трошоците треба да се искористат за идентификување извори и механизми на финансирање,

за изготвување предлози за финансирање, приоритизација и управување со средствата што недостасуваат, финансиско следење и известување, и идна ревизија на процените на трошоци. Овие елементи на финансиското управување со стратегиите не спаѓаат во делокругот на ова Упатство и не се разгледуваат детално.

Треба да се идентификуваат извори на финансии и износи на очекуваните достапни финансии што се проценети за секоја програма и активност. Алатката за пресметки дадена во анексот на ова Упатство овозможува да се внесуваат податоци за очекувани достапни финансии и да се пресметуваат потенцијалните средства што недостасуваат по активност. Спроведувањето на владините стратегии во земјите во транзиција вообичаено се спроведува од буџет и донатори¹⁶.

- Буџетот треба да биде примарен извор на финансирање за владините стратегии. Буџетските средства вообичаено се обезбедуваат преку алокации на институциите што се одговорни за спроведување. Хоризонталните и лизаедничките активности или програми најчесто се финансираат преку буџетите на неколку институции (буџетски корисници). Во идеален случај, институцијата треба да ги презентира информациите за финансии. Буџетските средства се обезбедуваат преку наменски или редовни распределби. Наменските распределби се наменети за поддршка на одредена програма или активности и лесно може да се следат (на пример, грантови или други буџетски линии со посебна намена). Редовните распределби го поддржуваат општото работење на институцијата што е одговорна за спроведувањето и не можат лесно да се следат до програмите или активностите што се поддржуваат (на пример, плати, патни трошоци, комуналии, комуникација, надворешни услуги, капитални ставки, итн.). За да се поврзат буџетските распределби со акциските планови и стратегии потребно е да се примени соодветна методологија за програмско буџетирање. Оваа методологија овозможува планирање и следење на буџетските расходи по програма. Оттука, квалитетот на програмското буџетирање во поединечни земји директно влијае врз врската меѓу стратегиите и буџетите.
- Донаторска поддршка начелно треба да се бара кога владините ресурси се недоволни за поддршка на спроведувањето. Донаторите обезбедуваат поддршка преку

16 Заемите се значаен финансирачки инструмент за стратегии во некои сектори.

разни видови техничка помош. Програмите и активностите можат да бидат финансирани од еден или повеќе донатори, или да бидат кофинансирани од донатори и од владата. Владите и донаторите исто така обезбедуваат заедничка поддршка преку заедничко финансирање каде што и други засегнати страни можат да придонесат. За да се осигурат прецизни процени, донаторите треба да бидат вклучени во процената на трошоците на програмите и активностите што планираат да ги поддржат.

Институциите што се одговорни за спроведувањето треба да ги користат резултатите од утврдувањето на трошоците за да изготват добро образложени среднорочни и годишни буџетски барања за владата, како и предлози за финансирање за донаторите. Владата и донаторите треба да ги искористат овие информации за среднорочно и годишно буџетско и финансиско планирање. Финансиското планирање врз основа на акциски планови со соодветно утврдени трошоци придонесува за подобра координација на севкупната владина и донаторска поддршка, и избегнување на удвојувањето на напорите и креирање синергии.

Ако износот на очекуваните достапни финансии е недоволен за да се покријат проценетите трошоци, ќе има недостаток на средства. Затоа ќе биде неопходно да се направи приоритизација на програми и активности што треба да се спроведат со ограничените достапни средства. Информациите за трошоците треба да се искористат како еден од клучните инпути во процесот на приоритизација. Можеби ќе бидат потребни различни видови анализи, како што се анализа на трошоци и користи или анализа на економичноста за да се процени „вредноста за парите“ на различни опции за спроведување и да се избере од алтернативите.

Информациите за трошоците треба да се искористат и за финансиско следење и известување. Следењето и известувањето за реални трошоци ќе ги нагласи поголемите отстапувања од планот и ќе овозможи навремено да се преземат корективни дејства. Оценувањето на постигнатите резултати со потрошените пари ќе овозможи оцена на релативната ефикасност и ефективност на програмите и активностите. Идните одлуки за програмирање и финансирање треба да бидат донесени врз основа на резултатите на овие оценување.

Конечно, висококвалитетните информации за трошоците ќе ги олеснат идните ревидирање на процената на трошоци. Процените на трошоците треба да се ревидираат заедно со акцискиот плат, за да се одразат промените во приоритетите, барањата за ресурси

и трошоците. Процените добиени со употреба на електронски алатки лесно можат да се ажурираат, со промена на релевантните променливи (варијабили). Исто така, може да се тестираат различни сценарија за да се донесат одлуки за потенцијално проширување или намалување на програмите или активностите. Висококвалитетните информации за трошоците може да бидат корисни за друго утврдување трошоци.

3.11.2. Примери за РЈА

Стратегиите за РЈА и акциските планови најчесто содржат информации за очекуваните достапни средства од различни извори, вклучувајќи ја владата и донатори, како и информации за средствата што недостасуваат. Исто така, јасната дефиниција на изворите на финансии е барање на Начелата на јавната администрација¹⁷. Во Начелата, исто така, се бара владината рамка за среднорочни расходи да ја признае РЈА како еден од владините приоритети и да утврди приближен износ на ресурси достапни за реформата. Овој износ треба да биде во согласност со износот доделен за РЈА во одобриениот акциски план или сличен документ¹⁸. Со оглед на тоа што значаен удел од инкременталните трошоци се финансира од донатори, координацијата на владината и на донаторската помош е значајна за ефективна и ефикасна употреба на севкупните ресурси. Секторската донаторска координација, исто така, е еден од критериумите за поддршката од ИПА II во согласност со секторскиот пристап, што е голем извор на надворешно финансирање¹⁹.

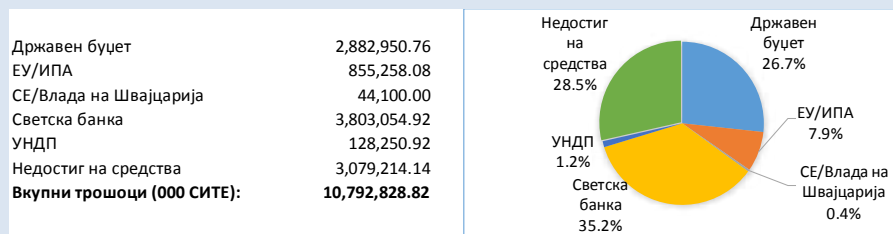
17 Во Принципот 3 („Финансиската одржливост на РЈА е осигурена“), меѓу другото, се бара процената на трошоците за мерките за реформи да го дефинираат уделот и изворот на донаторска помош и очекуваните финансии од Владата.

18 Принципот 3 („Финансиската одржливост на РЈА е осигурена“)

19 ЕК „Секторски пристап во претпристапната помош“

Извори на финансии и недостаток на средства - Албанија

Поглавјето за финансирање во Меѓусекторската стратегија за РЈА на Албанија 2015-2020 содржи информации за вкупните очекувани финансии од различни донатори и владата, и износот на средствата што недостасуваат. Во акцискиот план и придружните пресметки се наведуваат детали по елементи на акцискиот план (активност, цел, реформска област).



Во полето подолу прикажано е како програмското буџетирање во Србија се користи за да се поврзат распределувањата на владиниот буџет со Акцискиот план за РЈА.

Мобилизирање буџетски средства за поддршка на спроведувањето на Акцискиот план за РЈА во Србија

Утврдувањето на трошоците за Акцискиот план за РЈА 2015-2017 во Србија беше направено на ниво на резултати. Трошоците на секој резултат беа пресметани врз основа на процените добиени од институциите одговорни за спроведувањето на поединечни активности. Една од очекуваните мерки е спроведување на реформа за инспекциски надзор. Трошоците од оваа мерка во главно се засноваа врз патоказ и процена на трошоци наведени во посебен оперативен документ. Подолу е даден преглед на резултатите, активностите и потребните финансии за спроведување на оваа мерка, според Акцискиот план.

Резултат	Активности (резимирани, врз основа на Акцискиот план)	Потребни дополнителни средства	
		Буџет	Донатори
Нова правна рамка за инспекциски надзор е воспоставена и претставена на јавноста	Изготвување нов Закон за инспекциски надзор, поврзани подзаконски акти и упатства за спроведување на законот	-	199.390 ЕУР (УСАИД Проект за подобри услови за деловно работење)
	Информирање, советување и обука за законот		
	Усогласување на посебни закони со овој закон		
Осигурено е координирано работење на сите инспекции	Воспоставување на Комисија за координација и поддршка на нејзиното работење	113,5 мил РСД (2015-2016)	4,5 мил ЕУР
	Анализа на деловните процеси на инспекциите		
	Воспоставување единствен ИТ систем за пробни инспекции (е-инспектор)		
	Следење и оценување, спроведување мерки за подобрување, обука		
Зголемени капацитети на инспекциските служби за спроведување на новиот систем за инспекциски надзор	Воспоставување комисији и спроведување испити за инспектори	17,5 мил РСД (2016)	
	Спроведување проценена потребите и воспоставување инфраструктура за работење на инспекциите		
	Изготвување насоки, упатства, обуки		
	Апликација за е-учење, обука на обучувачи		
	Воведување меѓународни стандарди, реструктурирање		

Процените на трошоците за спроведување на Законот за инспекциски надзор беа ревидирани неколку месеци по донесувањето на Акцискиот план, како дел од процената на фискалното влијание на Законот. Врз основа на ревидираните процени, беа мобилизирани донаторски и буџетски средства за спроведување конкретни активности, како што е прикажано подолу. Забележете дека беа дефинирани посебни буџетски програми во рамките на буџетите на одговорните институции за поддршка на реформата.

Резултат / Активност	2015		2016		2017		Механизам за финансирање
	Буџет	Донатори	Буџет	Донатори	Буџет	Донатори	
Резултат 1 - Информирање, советување и обука за законот	-	8,5	-	15,7	-	-	Проект на УСАИД (експерти, печатење, работилници) Поддршка од Светска банка
Резултат 2 – Поддршка на Комисијата за координација	6,5	-	1,3	-	1,21	-	Програма „Реформи на инспекцискиот надзор“ во рамките на буџетот на МЈАПС (патување и договорни услуги)
Резултат 2 - Анализа на деловните процеси на инспекциите	21	-	-	-	-	-	Програма „Воспоставување единствен ИТ систем за инспекции“ во рамките на буџетот на Канцеларијата за е-управа (договорни услуги)
Резултат 2 - Воспоставување единствен ИТ систем за пробни инспекции	-	-	80	-	120	-	
Резултат 3 – Спроведување испити за инспектори					5		Хоризонтални програми за професионален развој на инспекторите, буџети на МЈАПС и релевантните институции
Вкупно мил РСД	36 мил РСД		97 мил РСД		125 мил РСД		

Квалитетот на програмското буџетирање во земјите од Западен Балкан, за жал, сè уште не е на ниво што овозможува сеопфатно планирање, финансиско следење и известување за сите буџетски распределувања за РЈА.

АНЕКСИ

Анекс 1 – Референци

Анекс 2 – Консултирани засегнати страни

Анекс 3 - Алатка за пресметка на трошоци (Приложен како посебен документ во MS Excel)

Анекс 1 – Референци

Документи што се однесуваат на РЈА:

Принципи на јавната администрација, СИГМА - ОЕЦД

Меѓусекторска стратегија за РЈА и Акциски план 2015-2020, Државен министер за иновации и јавна администрација, Република Албанија

Нацрт стратешка рамка 2017-2022 и нацрт акциски план 2017-2020, ККРЈА, БиХ

Нацрт-стратегијата за модернизација на јавната администрација 2015-2020 и Акциски план 2015-2017, Министерство за јавна администрација, Косово*

Нацрт-стратегија за РЈА и Акциски план 2015-2017, Министерство за информатичко општество и јавна администрација, Република Македонија

Стратегија за РЈА на Црна Гора 2016-2020 и Акциски план 2016-2017, Министерство за внатрешни работи, Република Црна Гора

Стратегија за РЈА во Република Србија и Акциски план 2015-2017, МДУЛС на Република Србија

Аналитички документ за управување со процесот на спроведување на стратегии за РЈА во членките на РЕСПА, РЕСПА, 2016 г.

Оптимизација на јавната администрација во регионот на Западен Балкан, РЕСПА, 2016 г.

Други владини документи:

Указ 102 на Премиерот на Република Албанија „за основање работни групи за тестирање на спроведувањето на методологијата за процена на влијанието во некои министерства“, јуни 2017 г.

Правилник за постапките за изготвување изјава за процена на фискалното влијание на законите, друга регулатива и документите за планирање врз буџетот, Службен весник на Федерацијата Босна и Херцеговина, бр. 34/16

Правилник за изготвувањето изјава за процена на фискалното влијание на законите, друга регулатива и документите за планирање врз буџетот, Федерално министерство за финансии, БиХ, 2016 г.

Одлука за спроведување на процесот за процена на регулаторното влијание во постапката за изготвување законодавство, Службен весник на Република Српска, 56/15

Административно упатство бр. 02/2012 за постапките, критериумите и методологијата за изготвување и одобрување на стратешки документи и планови за нивно спроведување, Прирачник за изготвување секторски стратегии, Влада на Косово*

Насоки за изготвување извештај за процена на регулаторно влијание, Службен весник на Црна Гора 09/2012 и Прирачник за анализа на регулаторното влијание, УСАИД Црна Гора 2011 г.

Нацрт-закон за системот на планирање на Република Србија; нацрт-указ за методологијата за развој на политики, политики и процена на регулаторното влијание и содржина на документите за политики; и нацрт-указ за методологијата за развој на среднорочни планови, МДУЛС на Република Србија

Правилник за начинот на дефинирање и известување за проценетото финансиско влијание на законите, други прописи или други документи врз буџетот, односно, финансиските планови на организациите за задолжително социјално осигурување, Службен весник на Република Србија, 32/15

Користена литература:

Cost Estimating and Assessment Guide, Unites States Government Accountability Office, 2009

Guidelines on Costing, the Government of Canada, 2016

International Standard Cost Model Manual, International SCM Network to Reduce Administrative Burdens, OECD

The Main Methodological Issues in Costing Health Care Services, University of York, 2005

Costing Guidelines for HIV Prevention Strategies, UNAIDS, 2000

Costing of Health Programs in Small Island States – Issues and Challenges, Center for Economics, 2009

Managing the Devolved Budget, Bean and Hussey, 1996

Management and Cost Accounting, Charles T. Horngren, 2008/2008

Costing of Health Services for Provider Payment, Özaltın, A., and C. Cashin, Joint Learning Network for Universal Health Coverage, 2014
EC Commission Staff Working Document: Better Regulation Guidelines, 2015

Анекс 2 – Консултирани засегнати страни

(земјите и лицата се наведени по азбучен редослед)

Албанија

Анди Мази, координатор, државен Министер за иновации и јавна администрација (MIPA)

Ангелики Вотсоглу, раководител на задачата за РЈА, ДЕУ во Албанија

Блерта Џако, Директор на техничкиот секретаријат на групата за интегрирано управување со политики (IPMG)

БиХ

Алија Аљовиќ, помошник министер, Сектор за буџет, Федерално министерство за финансии, Федерација БиХ

Амела Хасанбеговиќ, Сектор за буџет, Министерство за финансии и трезор на БиХ (МФТ БиХ)

Анета Раиќ, Раководител на единицата за донаторска координација, финансии, следење и оценување, ККРЈА

Клое Бергер, втор секретар, Раководител на секторот за операции за правда, внатрешни работи и РЈА, ДЕУ во БиХ

Емина Кириќ, Сектор за буџет, МФТ БиХ

Халида Пашиќ, Сектор за буџет, МФТ БиХ

Ирена Шотра, Директор на програма, ДЕУ во БиХ

Јасмина Попин, виш советник, Програма за зајакнување на јавните институции на ГИЗ, БиХ

Ламија Маријановиќ, Специјалист за финансиско управување, Канцеларија на Светската банка во БиХ

Маја Периќ, Сектор за програмирање и координација на европската финансиска поддршка, Министерство за финансии на РС

Марио Вигњевиќ, програмски офицер, РЈА и реформа на локалната самоуправа и УЈС, Шведска агенција за меѓународен развој (Sida), БиХ

Микан Давидовиќ, заменик-координатор за РЈА во РС

Мирсада Јахиќ, Координатор на РЈА во Федерацијата БиХ

Неџиб Делиќ, експерт советник за РЈА, ККРЈА

Селма Џихановиќ-Грац, Раководител на секторот за европски интеграции, Министерство за правда на БиХ, член на Управниот одбор на РЕСПА, и член на мрежата на РЕСПА за ПВР и подобра регулатива

Снежана Тушевљак, Сектор за буџет, МФТ БиХ

Светлана Радовановиќ, помошник министер, Сектор за буџет, Министерство за

финансии на Република Српска (РС)

Влатко Дуганџиќ, помошник-министер, Сектор за буџет, МФТ БиХ

Косово*

Ведат Сагоњева, Виш службеник за планирање политики, Кабинет на Премиерот, Косово*

Македонија

Гордана Гапиќ Димитровска, Раководител на одделението управување со процесот на проценка, објава и следење на законодавството, и Национален координатор за Отворено владино партнерство, Министерство за информатичко општество и администрација, член на мрежата на РЕСПА за ПВР и подобра регулатива

Црна Гора

Ана Станишиќ Врбица, Советник за добро управување и европски интеграции, ДЕУ во Црна Гора

Бојана Бошковиќ, генерален директор, Директорат за финансиски системи и унапредување на деловната средина, Министерство за финансии, член на мрежата на РЕСПА за ПВР и подобра регулатива

Елеонора Формањана, Директор на програмата за РЈА, ДЕУ во Црна Гора

Иван Радуловиќ, Директорат за финансиски системи и унапредување на деловната средина, Министерство за финансии

Јелена Мрдак, Директор на проект, Програма за локална самоуправа, Програма за развој на Обединетите нации (УНДП) во Црна Гора

Србија

Билјана Загорац, Одделение за финансиски и материјални и ИТ прашања, MPALSG

Данка Богетиќ, Директор на програма, РЈА, ДЕУ во Србија

Дражен Маравиќ, в.д. помошник-министер, МДУЛС

Душка Суботиќ, Директор на програма, Царина, даноци и е-влада, ДЕУ во Србија

Ирена Посин, Сектор за европска интеграција и меѓународна соработка, раководител на единица за проекти, МДУЛС

Јанко Прица, Секретаријат за јавни политики

Лилјана Узелац, Сектор за развој на добро владеење, раководител на групата за управување со РЈА, МДУЛС

Мирослав Бунчиќ, Сектор за буџет, Министерство за финансии

Наташа Радуловиќ, Сектор за европска интеграција и меѓународна соработка, раководител на група за спроведување проекти, МДУЛС

Нина Зелик, Сектор за европска интеграција и меѓународна соработка, група за планирање и изготвување проекти, МДУЛС

Вера Велјановски, советник, Сектор за европска интеграција и меѓународна соработка, група за планирање и изготвување проекти, МДУЛС

Владан Петровиќ, Директор на програма, УЈФ, ДЕУ во Србија

Други чинители:

Баграт Тунјан, виш советник за развој и координација на политики, СИГМА

Клас Клаас, виш советник за управување со јавни финансии, СИГМА

Питер Ваги, виш советник за развој и координација на политики, СИГМА

Тимо Лици, виш советник за развој и координација на политики, СИГМА

Јоланда Требицка, независен експерт

Рената Затлер, независен експерт

Издавач

РЕСПА - Регионална школа за јавна администрација

Бранеловиќа, 81410

Даниловград Црна Гора

Телефон: +382(0)20817200

Факс: +382(0)20817238

Е-пошта: respa-info@respaweb.eu

www.respaweb.eu

За издавачот

Ратка Секуловиќ

Одговорен директор

Драган Ѓуриќ

Тираж

100 примероци

ISBN 978-9940-37-019-0

Подготовка за печатење

АП Принт, Подгорица

Печати

АП Принт, Подгорица

Катаголизација во публикација
Национална библиотека на Црна Гора,
Цетиње

ISBN 978-9940-37-019-0

COBISS.CG-ID 34869264

