

Šta je novo u Smernicama za izradu ERP-a (i kako najbolje iskoristiti te novine)

Janez Šušteršič
Spoljni ekspert CEF-a

Septembar 2020.



Projekat finansira Evropska unija

Novine u smernicama za izradu ERP-a

- 1) Povezivanje strukturnih reformi (SR) sa ekonomskim oporavkom
- 2) Ugradnja ERP-a u novi strateški okvir EU
- 3) Snažnije veze sa fondovima IPA i postupkom pristupanja EU
- 4) Utvrđivanje troškova sprovođenja SR i posledice pandemije kovida-19
- 5) Novo poglavlje o kvalitetu javnih finansija

1. Povezivanje SR sa ekonomskim oporavkom

Najrelevantniji citati iz Smernica

*ERP-ovi će morati da se **usmere na oporavak posle kovida-19** ali i da obuhvataju i srednjoročne reforme kojima se taj oporavak čini održivim i unapređuje ekonomska otpornost [...] Posebna pažnja će se obratiti na mere oporavka od kovida-19.*

*ERP je program u kome se aktivnosti prenose iz jednog perioda u sledeći [...] aktivnosti iz ERP-a za period od 2021. do 2023. treba da budu iste kao i iz ERP-a od 2020. do 2022. [...] **Međutim, nivo prioriteta nekih reformi možda će morati da se izmeni kako bi se najadekvatnije podržao oporavak od krize izazvane kovidom-19.** [...] Po pravilu, mere bi trebalo obustavljati samo ako [...] **se više ne smatraju prioritetom vlade, naročito u kontekstu krize izazvane kovidom-19.***

*Uz izveštavanje o sprovođenju neposrednih kratkoročnih mera za ublažavanje krize izazvane kovidom-19 u 2020, **strukturne reforme za period od 2021. do 2023. trebalo bi opet da se usredsrede na mere kojima se podržava srednjoročni ekonomski razvoj zemlje,** uz odgovarajuće korekcije u kontekstu oporavka od krize.*

Ključ za uvođenje novih mera je temeljna analiza prepreka izazvanih kovidom-19

*U ovom delu [o **preprekama** za konkurentnost i inkluzivni rast] će se prvo sažeto predstaviti glavne strukturne prepreke za konkurentnost i inkluzivni rast na nacionalnom nivou **analizirane u svetlu uticaja krize izazvane kovidom-19.***

*U ovom delu treba **ažurirati analizu iz prethodnog programa [...]** i **identifikovati eventualne nove prepreke, i to naročito u kontekstu krize izazvane kovidom-19.***

*Na osnovu ove analize, u ovom delu bi potom trebalo **identifikovati 15 do 20 reformskih mera [...]** radi otklanjanja najvažnijih strukturnih prepreka i, samim tim, **pružanja podrške oporavku od kovida-19.***

Primeri mogućih izmena prioriteta

Kako se oporavak pominje u opisima oblasti javnih politika

Obrazovanje i veštine	<i>Trebalo bi konkretno pomenuti obezbeđivanje digitalnih veština putem odgovarajuće obuke nastavnog osoblja i putem digitalnog obrazovanja.</i>
Zaposlenost i tržište rada	<i>U kontekstu pandemije kovida-19, u ovom delu bi trebalo navesti informacije o mehanizmima rada na određeno vreme uvedenim radi ublažavanja uticaja pandemije [...]</i>
Socijalna zaštita i uključivanje, zajedno sa zdravstvenom zaštitom	<i>U ovom delu se obrađuju javne politike za modernizaciju sistema socijalne zaštite [...] podsticanje socijalnog uključivanja, promovisanje jednakosti prilika i otklanjanje nejednakosti i siromaštva, naročito uz osvrt na uticaj krize izazvane kovidom-19.</i> <i>U ovom delu bi trebalo predstaviti analizu i navesti relevantne reformske mere koje se odnose na univerzalnost zdravstvenog osiguranja i dostupnost, adekvatnost i priuštivost usluga zdravstvene zaštite, kao i na održivost njenog finansiranja.</i>

Rezime

Postojeće reforme se mogu korigovati ili se mogu uvesti nove radi podsticanja oporavka, ali „čiste“ mere za oporavak koje nemaju „reformski element“ ne bi trebalo uključivati.

Dobar način da se reforme kombinuju sa oporavkom je:

- analizirati prepreke (za konkurentnost i inkluzivni razvoj) koje su nastale ili su se povećale usled krize izazvane kovidom-19 i posledične recesije
- utvrditi kako se te novoutvrđene prepreke mogu otkloniti korigovanjem postojećih strukturnih reformi ili uvođenjem novih reformi kojima se zamenjuju stare

Naravno, reforme kojima se podstiče oporavak mogu se uvesti u svakoj oblasti, a ne samo u trima oblastima za koje se u Smernicama navode primeri (prikazani u gornjem tekstu).

Opisi oblasti nisu preskriptivni – oni predstavljaju „jelovnik“ sa koga svaka država bira ono što joj odgovara na osnovu svojih prioriteta i ključnih prepreka.

2. Veza sa strateškim okvirom EU

Najrelevantniji citati iz Smernica

ERP-ovi će morati da se usmere na oporavak posle kovida-19 ali i da **obuhvataju i srednjoročne reforme** kojima se taj oporavak čini održivim i unapređuje ekonomska otpornost, **u skladu sa prioritetima EU koji se odnose na zelenu i digitalnu ekonomiju i pravednu tranziciju.**

Strukturne reforme [...] bi trebalo da podrazumevaju postepeno povećanje usklađenosti, u što je moguće većoj meri, sa Zelenim dogovorom, inkluzivnom strategijom EU za privredni rast, **u cilju stvaranja ekonomije koja efikasno koristi resurse, ima nizak stepen emisija ugljen-dioksida i konkurentna je.**

Ako je to relevantno, treba jasno navesti [...] kako će [...] reformska mera doprineti sprovođenju Evropskog Zelenog dogovora i/ili **ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja (COR) Ujedinjenih nacija.**

Reformske mere [...] mogu pomoći da se nacionalne ekonomske i politike zapošljavanja usmere ka ostvarenju [...] COR i sprovođenju Evropskog Zelenog dogovora **praćenjem napretka** i staranjem o **bližoj koordinaciji** nacionalnih aktivnosti [...] u idealnim okolnostima na osnovu pokazatelja usklađenih sa **skupom pokazatelja Eurostata o COR na nivou EU.**

Primeri mogućih izmena prioriteta

Kako opisi oblasti javnih politika odražavaju nove prioritete

Reforma tržišta
energije i transporta

Reformske mere [...] bi mogle da se usmere na snabdevanje **čistom, priuštivom i bezbednom energijom** i na **energetski i resursno efikasno** građevinarstvo i renoviranje, čime će se otključati potencijali **obnovljivih izvora energije** i **smanjiti uticaj** sektora energetike i saobraćaja **na životnu sredinu i zdravlje**.

Poljoprivreda,
industrija i usluge

Reformske mere [...] bi mogle da se usmere na **održivu proizvodnju i potrošnju**, kao i na **dekarbonizaciju** i modernizaciju energetski intenzivnih privrednih grana. Njima se može promovisati i uvođenje **cirkularnih poslovnih modela**, u smislu korišćenja resursa. Merama u sektoru poljoprivrede bi se mogao ciljati razvoj **održivijih sistema za proizvodnju hrane** koji imaju neutralan ili pozitivan uticaj na životnu sredinu.

Istraživanje, razvoj,
inovacije i digitalna
transformacija

Mere vezane za **digitalnu transformaciju** u skladu sa **prioritetima** Evropske komisije biće obrađene u ovom odeljku ali se mogu uključiti i u druge oblasti.

Kako razumeti nove prioritete

Zeleni dogovor i pravična tranzicija

Korisna objašnjenja Zelenog dogovora u Smernicama:

SR [...] kojima se podržava model ekonomskog rasta koji je resursno efikasniji, manje intenzivan u pogledu emisija ugljendioksida i ekološki i zdravstveno otporniji.

[...] progresivno uvođenje ekološke i klimatske osetljivosti kao osnovnog elementa u sve relevantne reforme.

Cilj „pravedne tranzicije“ je pružanje pomoći regionima, privrednim granama i radnicima na koje utiče „zelena tranzicija“.

Korisni izvori (kratak pregled i saopštenje EK):

ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en#actions
eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN



Kako razumeti nove prioritete

Digitalna strategija EU

Digitalna strategija EU –jedan od 6 prioriteta nove Komisije

Povezane oblasti ERP-a:

Energija i transport – inteligentni saobraćajni sistemi

Poslovno okruženje – e-uprava, e-trgovina, bezbednost, standardi

Istraživanje, razvoj, inovacije i digitalna transformacija – inovacije na polju IKT i veštačke inteligencije, širokopojasni internet

Ekonomska integracija – standardi, interoperabilnost

Socijalna pitanja – digitalni jaz/uključivanje, e-zdravstvo, e-socijalne usluge

Digitalne veštine značajne za više oblasti (poslovno okruženje, istraživanje, razvoj i inovacije, obrazovanje, zaposlenost, socijalna pitanja)

Korisni izvori (kratak pregled i saopštenje EK):

ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en
ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf



Pokazatelji COR najznačajniji za ERP

ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators

sgi-network.org/2019

Oblast ERP-a	Pokazatelji vezani za pojedinačne COR
Energija, transport	COR 7 (Dostupna i obnovljiva energija) COR 9 (Industrija, inovacije i infrastruktura) – saobraćaj
Sektorske politike	COR 12 (Odgovorna potrošnja i proizvodnja) COR 2 (Svet bez gladi) – poljoprivreda, životna sredina
Poslovno okruženje	COR 16 (Mir, pravda i snažne institucije)
Istraživanje, razvoj i inovacije, digitalna transformacija	COR 9 (Industrija, inovacije i infrastruktura) – inovacije
Ekonomska integracija	-
Obrazovanje	COR 4 (Kvalitetno obrazovanje)
Zaposlenost	COR 8 (Dostojanstven rad i ekonomski rast)
Socijalna i zdravstvena zaštita	COR 10 (Smanjenje nejednakosti), SDG 1 (Svet bez siromaštva), SDG 5 (Rodna ravnopravnost), SDG 3 (Dobro zdravlje)



Rezime

Cilj ERP-a (konkurentnost i inkluzivni rast) nije u sukobu sa novim Evropskim strateškim okvirom:

- Zeleni dogovor je strategija za rast, a ne samo ekološki program
- Digitalna transformacija je već deo ERP-a ali može biti daleko šira
- COR se uglavnom usredsređuju na inkluzivnost i održivost rasta

Pojedine postojeće mere iz ERP-a, stoga, već mogu biti dobro usklađene sa ovim novim strateškim okvirom ili mu se mogu jednostavno prilagoditi.

Ne postoji obaveza da se sve mere iz ERP-a odmah usklade sa novim strateškim okvirom, već se očekuje postepeno kretanje mera/ERP-ova u tom pravcu.

3. Snažnije veze sa integracijom u EU

Najrelevantniji citati iz Smernica

Bliska **uključenost nacionalnog koordinatora za IPA** (NIPAC) od presudnog je značaja za jačanje veze između prioriternih reformi iz ERP-a i programiranja sredstava IPA.

Prioritetne strukturne reforme naročito **doprinosе ispunjavanju ekonomskih kriterijuma za pristupanje EU**.

Tamo gde je to relevantno, ukratko opišite kako se merom pruža podrška za ispunjavanje ekonomskih kriterijuma za pristupanje EU.

Koordinacija ERP-a, IPA i evrointegracija

Uključiti NIPAC-a

- Utvrđivanje troškova – proveriti obim i realnost sredstava planiranih u IPA.
- Koordinirati planiranje mera iz ERP-a sa programiranjem u okviru IPA.
- Postarati se da akcioni predlozi za IPA sadrže projekte usklađene sa postojećim ili planiranim merama iz ERP-a.
- Imati na umu da je usklađenost sa ERP-om i Smernicama politike za konkretnu zemlju jedan od kriterijuma za ocenu relevantnosti programskih dokumenata za IPA.

Uključiti ministarstvo / koordinatora za evropske integracije

- Koordinirati prioritete iz ERP-a i deo plana za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) ili drugog ekvivalentnog dokumenta koji se odnosi na javne politike
- Opisati i pozvati se na mere iz ERP-a u prioritetima iz NPAA u smislu ključnih mera kojima se ispunjavaju ekonomski kriterijumi za pristupanje

4. Utvrđivanje troškova i fiskalne implikacije

Uputstvo za rešavanje rizika i neizvesnosti

- ❖ *Nepoznanice i pretpostavke vezane za procenjene troškove i finansiranje trebalo bi objasniti.*
- ❖ *Samo već obezbeđena sredstva bi trebalo planirati, a trebalo bi izbegavati korišćenje kategorije „tek treba da se utvrdi“.*
- ❖ *Za mere koje zahtevaju značajno finansiranje ili čiji su troškovi krajnje neizvesni bi trebalo pripremiti scenario za nepredviđene slučajeve uz navođenje aktivnosti koje će se sprovesti kao prioriteti u slučaju da ne budu dostupna sva planirana sredstva.*
- ❖ *Za mere koje ne rezultiraju odmah neposrednim rashodima (npr. kreditne garancije ili smanjenje poreza i naknada), u ovom delu bi trebalo navesti i posledične potencijalne obaveze ili eventualna smanjenja prihoda.*

Izveštavanje o fiskalnim implikacijama krize izazvane kovidom-19

Procenjeni fiskalni uticaj krize izazvane kovidom-19 u 2020.	Usled jednokratnih diskrecionih mera (kao % BDP-a)	Usled dodatnih diskrecionih mera (kao % BDP-a)	Usled usporavanja ekonomske aktivnosti (kao % BDP-a)
Na budžetske rashode			
Na budžetske prihode			
Ukupni uticaj na budžet			
Na javni dug			
Na potencijalne obaveze			

*Navedite konkretne informacije o **potencijalnim obavezama preuzetim u okviru mera odgovora na kovid-19** kao što su mehanizmi kreditnih garancija.*

Komentar

Svrha tabele za izveštavanje je da se pruži podrška za ocenu srednjoročne održivosti javnih finansija.

Tabela se zasniva na sledećim načelima:

- Ne očekuje se da će se rashodi strogo vezani za mere odgovora na kovid-19 nastaviti nakon što se zdravstvena kriza stavi pod kontrolu.
- Sva ostala povećanja rashoda mogu negativno da utiču na srednjoročnu fiskalnu poziciju.
- Prihodi izgubljeni zbog pada BDP-a će se normalizovati nakon oporavka.

Možete da prilagođavate/pojednostavljujete format ove tabele, ali ona mora da omogući procenu fiskalne situacije iz ove perspektive.

5. Kvalitet javnih finansija

Ovaj novi odeljak (4.8) bi trebalo da sadrži izveštaj o:

- Sprovedenim i planiranim promenama strukture **javne potrošnje** kako bi ona u većoj meri postala **orijentisana prema rastu i doprinosila socijalnom uključivanju** (npr. učešće kapitalnih rashoda, učešće rashoda za zdravstvo i obrazovanje – videti Tabelu 3 u Prilogu).
- Značajnijim reformama radi efikasnog korišćenja resursa u javnom sektoru.
- Mera kojima se unapređuju struktura i efikasnost prihoda, na primer koraka za **rešavanje oporezivanja sa značajnim distorzivnim dejstvom**, kao što je visoko fiskalno opterećenje rada **kojim se ometa stvaranje radnih mesta i pogoduje rastu sive ekonomije**.
- Tamo gde je to relevantno, treba se pozvati na **redistributivno dejstvo oporezivanja i održivost sistema socijalnog osiguranja** u odnosu na doprinose.

Naglašeni tekst podcrtava potrebu za saradnjom između MF i koordinatora za SR prilikom izrade ovog odeljka.

Diskusija sa učesnicima

- ❖ Koje mere vaše resorno ministarstvo razmatra u svetlu:
 - ekonomske recesije izazvane kovidom-19?
 - novog Evropskog strateškog okvira?
- ❖ Šta vaše resorno ministarstvo čini da primeni preporuke iz Smernica politike za vašu zemlju?
- ❖ Šta će biti najveći izazov za vaše resorno ministarstvo u novim Smernicama za izradu ERP-a?
- ❖ Kako će koordinatori...
 - **...predvoditi proces promene prioriteta** mera u svetlu recesije i novog strateškog okvira?
 - ...osigurati da relevantna ministarstva i Vlada primene preporuke iz **Smernica politike** za vašu zemlju?
 - ...uključiti i **sarađivati sa NIPAC-ima i ministarstvom za evropske integracije?**
 - ...doprineti **povezivanju fiskalnog okvira** sa planiranim strukturnim reformama?