

NAJBOLJE GLOBALNE PRAKSE ZA PRIPREMU REFORMI KAO ODGOVOR NA KOVID-19

U ovoj belešci razmatramo veze između potrebe za izmenom strukturnih reformi i opredeljivanja postojećih budžetskih (ili namenskih vanbudžetskih) sredstava radi reagovanja na pandemiju kovida-19. Ispitujemo na šta je usmeren odgovor javnih politika analizirajući podsticaje i mere namenjene oporavku koje predstavljaju najbolje globalne prakse (iz članica OECD-a i partnerskih zemalja). Iako su brojne reforme namenjene povećanju zaposlenosti, prihoda i rasta, treba napomenuti da te najbolje prakse predstavljaju i upozorenje o mogućim rizicima i preprekama, odnosno o potencijalnom negativnom uticaju sprovedenih mera na životnu sredinu.

Tabela 1: Opšta orijentacija i preporuke javnih politika izvedene iz najboljih globalnih praksi

OPIS	ODGOVOR JAVNIH POLITIKA <i>i/ili</i> OBRAZLOŽENJE
Opšta orijentacija: Sistematska analiza mehanizama uprave i finansijskog upravljanja. Od presudnog je značaja unaprediti upravljanje sredstvima za borbu protiv kovida-19 uspostavljanjem strožeg pravnog okvira, kvalitetnih sistema za sprečavanje nenamenskog trošenja sredstava i snažnih standarda transparentnosti i izveštavanja.	Prema opštim preporukama, prioritizacija reformskih mera trebalo bi da počne od analize strukturnih jazova javnih politika , jer će ona ukazati na to u kojoj oblasti će reforme verovatno imati najveći uticaj na podsticanje rasta.
Što se tiče administrativnih prepreka, procedura, izvršenja propisa i inspekcijskog nadzora , u ovoj belešci predlažemo više ključnih regulatornih aspekata odgovora na krizu izazvanu kovidom-19 koje kreatori strukturnih reformi mogu da razmotre.	Prema savetima iz najboljih globalnih praksi , treba se pozabaviti sledećim regulatornim aspektima : <ul style="list-style-type: none"> • Omogućavanje snabdevanja proizvodima neophodnim za reagovanje na krizu i staranje o njihovoj dostupnosti. • Uspostavljanje ravnoteže između delotvornog sistema za praćenje kontakata zaraženih osoba i poštovanja privatnosti. • Staranje o poštovanju mera za ublažavanje efekata pandemije ciljanim i srazmernim izvršenjem propisa i transparentnom komunikacijom. • Uvođenje, aktiviranje ili promena namene postojećih tela za saradnju između više nivoa vlasti kako bi se na najmanju moguću meru sveo rizik od fragmentacije odgovora na krizu. • Pojašnjavanje uloga i odgovornosti različitih nivoa vlasti radi unapređenja odgovora na krizu, izrade kvalitetnijih izlaznih strategija i strategija oporavka i delotvornijeg angažovanja resursa. • Uspostavljanje doslednih smernica za svaki nivo vlasti koje istovremeno obezbeđuju dovoljno fleksibilnosti za prilagođavanje razvoju situacije na terenu.
Alati kao što su ciljane strukturne reforme i opredeljivanje vanbudžetskih sredstava od presudnog su značaja za borbu protiv krize izazvane pandemijom.	U okviru najboljih globalne praksi podstiče se korišćenje ovih alata za: <ul style="list-style-type: none"> • Uspostavljanje centralizovane kontrole i upravljanja merama protiv kovida-19 na najvišem nivou (primera radi, u vidu jedinice za upravljanje projektima). • Prikupljanje i objedinjavanje javnih i privatnih resursa, što možda nije dopušteno redovnim budžetskim propisima. • Povezivanje različitih sektora i regionalnih i lokalnih samouprava na koje pandemija utiče radi što lakšeg izvršenja potrošnje za hitne potrebe. • Pojednostavljenje ili preskakanje pojedinih koraka u izradi budžeta, potrošnji ili javnim nabavkama koji mogu biti neophodni u redovnim okolnostima, ali sa druge strane mogu i da uspore reagovanje na krizu. • Razdvajanje potrošnje za kovid-19 od drugih rashoda radi unapređenja finansijske transparentnosti i odgovornosti i stvaranja jasno definisanog revizorskog traga.

NOVE REFORMSKE MERE: GDE I ZAŠTO?

Cilj ovog odeljka je da se opišu *najbolje institucionalne prakse* (primenjene u razvijenim ekonomijama / zemljama članicama OECD-a) koje odražavaju pristupe tih zemalja usvajanju javnih politika namenjenih ublažavanju uticaja krize.

U daljem tekstu navodimo *gde* bi i *zašto* kreatori strukturnih reformi trebalo da razmotre nove mere (namenjene oporavku od kovida-19):

- 1) Treba primeniti mere kojima se omogućuju programiranje i isplata sredstava brže nego u redovnim okolnostima, uz pojednostavljene procedure izvršenja i javnih nabavki. (*Primer radi, reforme tržišta proizvoda* mogle bi da pospeše kratkoročni rast, naročito ako se sprovedu u sektorima maloprodaje i stručnih usluga gde postoji značajan potencijal za ubrzano stvaranje radnih mesta. Te reforme će povećati produktivnost i potencijalni rast, pa će tako imati i pozitivno dejstvo na kretanje javnog duga i fiskalnu održivost.)
- 2) Države sa ograničenim prostorom za primenu novih javnih politika trebalo bi kao prioritet da postave reforme koje dovode do značajnih dugoročnih pozitivnih efekata ali istovremeno mogu da obezbede kratkoročne prednosti i/ili se mogu sprovести bez uticaja po budžet. *Primer radi, finansijska liberalizacija* može potpomoći rast potrošnje i investicija tako što će popustiti ograničenja za kreditiranje i ukloniti prepreke za priliv SDI. Time se mogu podstaći investicije i povećanje produktivnosti, dok unapređenje zakona o sticanju zemljišta može da stimuliše privatnu potrošnju na razvoj infrastrukture.
- 3) Predlaže se korišćenje prednosti koje donose digitalna rešenja, poput informacionih sistema za finansijsko upravljanje i *portala za finansijsku transparentnost*, radi neometanog, efikasnog i transparentnog sprovođenja mera protiv kovida-19 u skladu sa ciljevima upravljanja javnim finansijama.
- 4) Za umanjene mogućeg rizika od korupcije i nenamenskog trošenja sredstava pri uvećanoj potrošnji u uslovima pandemije neophodne su *kontrole izvršenja budžeta*. Ublažavanju ekonomskog uticaja pandemije mogu pomoći i politike na strani rashoda, kao što su podrška za likvidnost preduzeća, očuvanje veza između privrede i zaposlenih i pomoć domaćinstvima. Ove mere će biti efikasne i svrsishodne samo ako su jasno osmišljene.
- 5) Pandemija opterećuje i rad *uprava carina*, koje moraju da preduzmu hitne mere da bi osigurale funkcionisanje međunarodnih lanaca snabdevanja i sprovele zdravstvene i podsticajne mere država, ali istovremeno osigurale i poštovanje carinskih propisa.
- 6) Dolazi do značajnog povećanja izazova u pogledu *upravljanja otpadom* usled povećanja otpada od maski, rasta tražnje za plastikom za jednokratnu upotrebu (za namirnice, dostavu hrane, zdravstvenu zaštitu i ambalažu koja se koristi u elektronskoj trgovini), smanjenja kapaciteta za reciklažu i drastičnog pada cena reciklirane plastike na tržištu.
- 7) *Tržište rada* se može ciljati prvenstveno merama kao što su smanjenje poreza na rad, pomeranje efektivne starosne granice za penzionisanje i reformisanje sistema invalidskih penzija. Prema najboljim svetskim praksama, potrebno je unaprediti sigurnosnu mrežu za građane koji ostanu bez posla povećanjem naknade za slučaj nezaposlenosti i proširiti obuhvat ovog davanja na nove grupe radnika kako bi se olakšala njihova prekvalifikacija i ponovno zapošljavanje.

Primer: KAKO PANDEMIJA UTIČE NA SISTEM PENZIJSKOG OSIGURANJA: Ekonomske krize mogu dovesti do povećanja broja zahteva za odlazak u prevremenu ili invalidsku penziju. Iskustva iz sprovođenja najboljih praksi ukazuju na to prevremeno penzionisani osiguranici primaju niži iznos penzije, i to da bi se sadašnja vrednost očekivane penzije uskladila sa ukupnim iznosom uplaćenih doprinosa. Invalidske penzije se razlikuju od prevremenih po tome što je kod njih teže uspostaviti jasne i lako proverljive kriterijume za priznavanje ovog prava, pa tako subjektivnost igra veću ulogu kako u smislu samoprocene zdravstvenog statusa i donošenja odluke o podnošenju zahteva za odlazak u penziju, tako i u pogledu administrativnog postupka priznavanja prava. Sve to znači da osiguranici možda traže status invalida – i davanja povezana sa njim – umesto prevremenog penzionisanja i kao alternativu nezaposlenosti.

MOGUĆI RIZICI

U daljem tekstu navodimo primere *najboljih globalnih praksi* u situacijama u kojima pandemija može neočekivano negativno da utiče na tekuće reformske mere.

- U odsustvu potpunih i pravovremenih informacija, odnosno kada su ograničeni administrativni kapaciteti i mogućnosti za izveštavanje, **vanbudžetski fondovi** (VBF¹) mogu biti potencijalni izvori finansijskih nepravilnosti i korupcije.
- **Žurba sa kojom su uspostavljeni fondovi za covid-19** u pojedinim slučajevima dovela je do pravne praznine u kojoj nisu adekvatno definisani (i) svrha (ii) upravljačke strukture i (iii) mehanizmi za nadzor nad trošenjem sredstava. Ubrzano sprovođenje reformi pod pritiskom javnosti često za posledicu ima popuštanje prethodnih finansijskih kontrola i redovnih procedura u postupcima javnih nabavki. Iako takav pristup može da ubrza izvršenje potrošnje, istovremeno može predstavljati i slabu tačku u pogledu uprave, i to naročito kada ovi fondovi rade izvan državnih sistema i ne podležu strogim standardima transparentnosti i izveštavanja.
- Većina mera je usmerena na zdravstvo, socijalnu zaštitu, unutrašnje poslove i kontrolu granica, kao i lokalnu samoupravu... što zahteva snažnu **koordinaciju**. Ako za jednu reformsku meru ne postoji neophodno liderstvo, ona neće ostvariti željene ishode ali će i dalje prouzrokovati troškove. Jačanje vertikalne koordinacije između centralne i lokalnih vlasti je „prvi korak ka delotvornom odgovoru“ za rešavanje problema asimetričnog uticaja krize. Odsustvo koordinacije između različitih nivoa vlasti može dovesti do kolektivnih rizika, kao što su rizici od prenošenja odgovornosti na druge učesnike i međusobno suprotstavljene reakcije. Ako lokalne vlasti imaju visok nivo autonomije, postoji veća verovatnoća da će odgovor na krizu biti fragmentiran.
- **Politički rizici**. Nažalost, reformske mere koje osmisli jedna vlada često se ne nastave nakon formiranja nove vladajuće većine. Reč je o uobičajenom problemu političke nedoslednosti; nova vlast, po principu „moje metode su bolje“, često menja ili ukida određene mere, iako to u većini slučajeva dovodi do pogoršanja situacije.

„...učinite šta god možete, ali svakako sačuvajte priznanice.“

Kristalina Georgijeva (MMF)

¹ **VBF** je skup računa ili državni organ koji učestvuje u „finansijskim transakcijama, često uz posebna bankarska i institucionalna rešenja, koje nisu obuhvaćene godišnjim zakonom o državnom budžetu“. (Ako isključimo fondove socijalnog i zdravstvenog osiguranja, VBF čine oko 15 odsto rashoda centralne vlasti u većem broju razvijenih ekonomija i zemalja srednjeg i nižeg nivoa prihoda, odnosno skoro 50 odsto rashoda ako definicijom obuhvatimo i fondove socijalnog i zdravstvenog osiguranja.

LITERATURA

- Finance and Development: Policies, Politics and Pandemic (IMF Magazine, June 2020) ([imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/06/pdf/fd0620.pdf](https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/06/pdf/fd0620.pdf))
- G20 Trade and Investment Ministerial Statement, 30 March 2020 ([g20.org/en/media/documents/g20_trade%20&%20investment_ministerial_statement_en.pdf](https://www.g20.org/en/media/documents/g20_trade%20&%20investment_ministerial_statement_en.pdf))
- “Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19” ([oecd.org/coronavirus/policy-responses/beyond-containment-health-systems-responses-to-covid-19-in-the-oecd-6ab740c0/](https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/beyond-containment-health-systems-responses-to-covid-19-in-the-oecd-6ab740c0/))
- Staff Note for the G20--A Guiding Framework for Structural Reforms (IMF, March 31, 2016)
- G20 Enhanced Structural Reform Agenda (G20, September 2016)
- Structural reform Australian-style: lessons for others? (Gary Banks - Chairman, Productivity Commission)
- Structural reforms in times of crisis (Economic Policy Reforms 2012, Going for Growth, OECD 2012)
- 3rd Joint IMF-OECD-World Bank Conference on Structural Reforms Improving the Income Distribution Effect of Market Reforms in a Post-COVID-19 World (AGENDA 24-25 September 2020)
- Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery (OECD, 29 April 2020)
- National Strategy for Development and Integration (Albania, 2015-2020)
- Gilles Saint-Paul (PSE & NYAUD) “Pareto improving structural reforms” (March 3, 2019)
- Anton Korinek “Steering Technological Progress” (2020)
- Digital Adoption, Automation, and Labor Markets in Developing Countries (Alan Finkelstein Shapiro – Tufts University, Federico Mandelman – Federal Reserve Bank of Atlanta)
- IMF Policy Coordination Instrument (PCI) March 25, 2020 ([imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2017/07/25/policy-coordination-instrument](https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2017/07/25/policy-coordination-instrument))
- OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)
 - The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government (Updated 16 June 2020)
 - The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance (24 June 2020)
 - Coronavirus (COVID-19): SME policy responses (Updated 15 July 2020)
 - Making the green recovery work for jobs, income and growth (Updated 14 September 2020)
- COVID-19 Funds in Response to the Pandemic (Fazeer Rahim, Richard Allen, H el ene Barroy, Laura Gores, and Joseph Kutzin) August 26, 2020
- Pension Schemes in the COVID-19 Crisis: Impacts and Policy Considerations (Csaba Feher and Ignatius de Bidegain) July 20, 2020.