

DOKUMENT O STAVU: Smernice za izradu ERP-a u svetlu krize izazvane kovidom-19, sa posebnim osvrtom na fiskalne implikacije strukturnih reformi

17. april 2020.

Odricanje od odgovornosti: Stavovi, tumačenja i zaključci izraženi u ovom dokumentu namenjeni su otvorenoj diskusiji. Njih je objedinio CEF, u bliskoj saradnji sa povezanim ekspertima, u cilju predstavljanja različitih perspektiva i konteksta u zemljama kandidatima za članstvo u EU. Oni ne odražavaju nužno stavove vlada tih država niti Evropske unije.

1. Uvod

1. 1. Kontekst

- Kriza izazvana kovidom-19 je u ovom trenutku prvenstveno zdravstvene prirode, ali već se pretvara u ekonomsku i finansijsku krizu. Prema većini projekcija, Evropa će se ove godine suočiti sa dubokom recesijom, nakon koje će u narednim godinama uslediti sporiji oporavak.
- Glavni prioritet kreatora politike širom sveta u narednim mesecima biće ublažavanje neposrednog uticaja krize, posle čega će najmanje godinu ili dve dana morati da se usredsrede na osmišljavanje i sprovođenje delotvornih mera za oporavak privreda svojih država.
- Ti prioriteti su se bez sumnje već jasno odrazili na dva programska dokumenta – Programe konvergencije i Nacionalne programe reformi – koje države članice EU predstavljaju svakog aprila u okviru Evropskog semestra.
- Kreatori politika u zemljama kandidatima za članstvo u EU iz ovog regiona u najvećoj meri će slediti sličan pristup za rešavanje izazova koje postavlja kriza sa kovidom-19. Jasno je da će ublažavanje posledica krize biti tema dijaloga između regiona i institucija EU koji se već vodi ovog proleća, a to pitanje će se odraziti i na ministarske preporuke politika čije je usvajanje planirano za maj 2020.
- U neformalnim razgovorima sa koordinatorima za ERP potvrđeno je da se države u ovom trenutku usredsređuju na kratkoročne mere za otklanjanje posledica krize izazvane kovidom-19, što podrazumeva i ukidanje pojedinih mera ili aktivnosti iz ERP-a radi efikasnijeg odgovora na sadašnju krizu. Mada je jasno da reforme moraju da se nastave, usmerenost na tekuću vanrednu situaciju značajno otežava srednjoročno planiranje fiskalnih okvira i strukturnih reformi.
- Ovo je kontekst u kome će sadržina ERP-ova, glavnih dokumenata za makroekonomski i fiskalni dijalog između zemalja kandidata i EU, morati da odražava surovu stvarnost sa kojom se te zemlje suočavaju u toku krize izazvane kovidom-19. To se odnosi i na pitanje fiskalnih



implikacija strukturnih reformi iz poglavja 5 ERP-a za koje CEF zemljama regiona pruža podršku kroz projekat IPA sa više korisnika.

1.2. Ciljevi ovog dokumenta

- Ovaj dokument ima tri osnovna cilja.
 - *Prvi* je ocena postojećih Smernica za izradu ERP-a iz perspektive krize izazvane kovidom-19 i njenih implikacija za ovaj dokument u celini, kao i davanje preporuka za izmenu Smernica za izradu ERP-a za period od 2021. do 2023.
 - *Drugi* je detaljno razmatranje uticaja krize na segmente postojećih Smernica za izradu ERP-a koji se odnose na fiskalne implikacije strukturnih reformi i davanje preporuka za izmenu Smernica za izradu ERP-a za period od 2021. do 2023.
 - *Treći* je analiza mogućih potreba za izmenama postojećeg CEF-ovog Metodološkog uputstva za utvrđivanje troškova sprovođenja strukturnih reformi u svetlu povećanih fiskalnih rizika koji se javljaju tokom perioda reagovanja na krizu.
- Svrha ovog dokumenta je trenutno da doprinese konceptualnoj diskusiji o uticaju krize izazvane kovidom-19 na Smernice za izradu ERP-a, iako u ovom trenutku nije izvodljivo davati konkretne predloge odredbi u formatu *track changes*. To će imati smisla tek u narednoj fazi i samo ako se bude smatralo da predložene izmene idu u pravom smeru.
- Iako je naizgled neophodno prilagoditi sledeću verziju Smernica za izradu ERP-a stvarnosti sa kojom se suočavamo nakon pojave kovida-19, Smernicama bi istovremeno trebalo ostaviti dovoljno prostora zemljama za fleksibilnost, jer je trenutno skoro nemoguće predvideti razvoj situacije u narednim mesecima.

1.3. Struktura ovog dokumenta

- Pored uvodnog dela, ovaj dokument se sastoji od dva osnovna poglavlja. Drugo poglavlje se prvenstveno bavi Smernicama za izradu ERP-a u celini, a treće se usredsređuje na delove Smernica koje se tiču strukturnih reformi i njihovih fiskalnih implikacija.
- Oba poglavlja slede istu metodološku logiku. U oba se u prvom delu predstavlja i analizira trenutno stanje iz postojećih Smernica u kontekstu krize izazvane kovidom-19. U drugom delu se zatim razmatraju preporuke za izmenu Smernica za izradu ERP-a za period od 2021. do 2023. kako bi se na pravi način odgovorilo na novu realnost u regionu nakon izbijanja krize sa kovidom-19.



2. Smernice za izradu ERP-a u svetlu krize izazvane kovidom-19

2.1. Trenutno stanje: postojeće Smernice za izradu ERP-a

- Prethodne verzije ERP-a su uvek prvenstveno bile makroekonomski i fiskalni dokumenti.
- Nakon ekonomske i finansijske krize od 2008. do 2011, naglasak na privredni rast i konkurentnost i podrška strukturnim reformama u državama članicama EU – kodifikovani u propisima EU – našli su put do zemalja kandidata za članstvo u vidu ERP-a. Za razliku od prethodnih sličnih instrumenata, ERP se daleko više usredsređuje na strukturne reforme. Poglavlje 5 se sada znatno razlikuje od odgovarajućih poglavlja iz vremena od pre krize.
- U skladu sa postojećim Smernicama za izradu ERP-a, strukturne reforme su usmerene isključivo na oblasti čiji su neposredni ciljevi povećanje konkurentnosti i podrška stvaranju radnih mesta na srednji rok. To znači da su kratkoročne mere za podsticanje rasta i ulaganja u infrastrukturu kojima se pospešuje privredni rast isključeni, ako ne izričito onda svakako implicitno. Smernice se ne bave reformama u drugim važnim oblastima kao što su zdravstvo, životna sredina, pravosuđe, javna uprava, unutrašnji poslovi i bezbednost.

2.2. Predložena sadržina Smernica za izradu ERP-a za period od 2021. do 2023.

- Uzevši u obzir ogroman negativan ekonomski uticaj krize izazvane kovidom-19 na države kandidate za članstvo u EU, prioritet nacionalnih ekonomskih politika biće mere usmerene na ublažavanje posledica krize i podsticanje brzog ekonomskog oporavka. Te mere će imati prednost u odnosu na srednjoročne strukturne reforme.
- U kontekstu značajnih fiskalnih implikacija krize sa kovidom-19, povećane eksterne osetljivosti i krajnje neizvesnih makroekonomskih izgleda, neposredno usmerenje ekonomske politike okrenuće se od srednjoročnih reformi ka ponovnom uspostavljanju fiskalne stabilnosti i ekonomskog rasta.
- To bi trebalo da se odrazi i na Smernice za period od 2021. do 2023. Ako se želi da ERP-ovi ostanu relevantni za same države kandidate, njihova sadržina će morati da se izmeni kako bi se uskladila sa stvarnim stanjem na terenu. Istovremeno, pored naglaska na makroekonomskom i fiskalnom okviru i merama oporavka, trebalo bi obezbediti i kontinuitet sprovođenja ključnih strukturnih reformi njihovim prilagođavanjem sadašnjoj situaciji.
- *Opšti pristup* za pripremu Smernica za izradu ERP-a za period od 2021. do 2023. godine
 - Kako će kovid-19 imati dramatične implikacije po ekonomski razvoj zemalja kandidata, a samim tim i na njihove javne finansije, neophodno je te implikacije sistematski uneti u Smernice za izradu ERP-a za period od 2021. do 2023. godine.



- Naredne Smernice će se zasnivati na pristupu u kome će se izraz „reforma“ iz naziva „Program ekonomskih reformi“ zameniti rečju „oporavak“. Naime, realno je očekivati da će, slično tome, države članice EU na krizu reagovati politikama čiji će cilj prvenstveno biti podsticanje ekonomskog oporavka i koje ne moraju nužno da predstavljaju strukturne reforme. Strukturne reforme, barem u skladu sa definicijom iz ERP-ova iz nekoliko poslednjih godina (odnosno reforme kojima se pospešuju privredni rast, konkurentnost i zapošljavanje), moraće u narednom periodu da ustupe mesto merama čiji je cilj da privreda i društvo prežive i budu u stanju da krenu putem oporavka.
- Smernice za izradu ERP-a za period od 2021. do 2023. trebalo bi da odražavaju teme tekućeg dijaloga između zemalja regiona i institucija EU, kao i ministarske preporuke čije je usvajanje predviđeno na proleće 2020. godine.
- Logično je očekivati da će Smernice za period od 2021. do 2023. biti donete nešto kasnije nego prethodnih godina da bi mogle adekvatno da budu usklađene sa promenama koje donosi kriza izazvana kovidom-19.
- *Konkretnije*, tokom pripreme Smernica za izradu ERP-a za period od 2021. do 2023. trebalo bi imati u vidu sledeće aspekte situacije izazvane kovidom-19:
 - Na početak Smernica bi trebalo dodati posebno poglavlje u kome će države kandidati predstaviti: (i) opšti pristup primenjen pri reagovanju na krizu izazvanu kovidom-19; (ii) aktivnosti koje su već preduzete u tom smislu; (iii) planove za naredni period; (iv) način na koji je stvoren fiskalni prostor za finansiranje mera u cilju rešavanja krize izazvane kovidom-19 i njegov uticaj na finansiranje drugih prioriteta države, uključujući strukturne reforme; i (v) način na koji će mere vezane za kovid-19 biti razdvojene od drugih mera i kako će se kao privremene mere voditi u budžetima da bi se omogućio povratak na „redovne budžete“ po okončanju krize sa kovidom-19.
 - Svaki odeljak postojećeg poglavlja ERP-a o makroekonomskim projekcijama trebalo bi da sadrži detaljno obrazloženje makroekonomskih implikacija kovida-19.
 - U postojeće poglavlje ERP-a o fiskalnim pitanjima trebalo bi uneti novi odeljak u kome će se detaljno analizirati fiskalne implikacije kovida-19 u skladu sa najaktuelnijim saznanjima u trenutku izrade ovog dokumenta, uključujući i njihov uticaj na finansiranje strukturnih reformi.
 - Treba ojačati veze između makroekonomskih i budžetskih okvira i strukturnih reformi. U sadašnjoj situaciji, još bitnije je u potpunosti utvrditi troškove svih strukturnih reformi i obezbediti izvore finansiranja za njih, kao i jasno ukazati na to kako se njima podržavaju fiskalno prilagođavanje i ekonomski oporavak.



- Detaljne informacije o prilagođavanjima u poglavlju ERP-a o strukturnim reformama, a naročito o njihovim fiskalnim implikacijama, date su u trećem delu ovog dokumenta.

3. Strukturne reforme u ERP-u i njihove fiskalne implikacije

3.1. Trenutno stanje: postojeće Smernice za izradu ERP-a

- Okvir za utvrđivanje i prioritizovanje reformskih mera i ocenu njihovih fiskalnih implikacija iz poglavlja ERP-a o strukturnim reformama do sada je relativno dobro ispunio svoju funkciju. Ovaj okvir je zemljama kandidatima poslužio kao dobar poligon za pripremu za učešće u Evropskom semestru i, konkretnije, za izradu Nacionalnih programa reformi.
- Da bi pravilno usmerile svoje aktivnosti u oblasti strukturnih reformi, od zemalja u regionu je putem Smernica za izradu ERP-a zatraženo da formulišu između 15 i 20 prioriternih mera koje bi trebalo presudno da doprinesu ostvarenju ciljeva inkluzivnog razvoja, zapošljavanja i konkurentnosti. Ove zemlje su uz podršku OECD-a značajno unapredile svoje kapacitete za prepoznavanje glavnih prepreka za privredni razvoj i međunarodnu konkurentnost i prioritizovanje i praćenje sprovođenja strukturnih reformi.
- Uz pomoć CEF-a, zemlje ovog regiona su tokom prošle godine ostvarile značajan napredak i u kvantifikaciji fiskalnih implikacija odabranih prioriternih mera. U tom smislu, CEF je pripremio Metodološko uputstvo za utvrđivanje troškova sprovođenja strukturnih reformi kao dopunu Smernicama za izradu ERP-a.
- Postoji još prostora za unapređenja, primera radi u pogledu tačnije definicije strukturnih reformi i pravljenja razlike između strukturnih reformi i prioriternih mera; obima (širine) svake prioriternne mere; i adekvatnog ograničenja broja prioriternih mera i aktivnosti u okviru njih. Bez obzira na to, ovaj dokument se usredsređuje samo na uticaj trenutne ekonomske i socijalne krize.
- Zbog dramatičnih posledica krize izazvane kovidom-19 na ekonomije zemalja kandidata, ovakvo „redovno stanje“ će biti van snage najmanje godinu dana, a verovatnije i tokom čitavog narednog srednjoročnog perioda. Stoga će ERP-ovi na kojima će ove države raditi od ove jeseni jasno morati da odražavaju tu novu realnost.

3.2. Predložena sadržina Smernica za izradu ERP-a za period od 2021. do 2023.

- Trebalo bi redefinisati glavni cilj poglavlja o strukturnim reformama. To poglavlje bi trebalo da bude usredsređeno na strukturne reforme i mere usmerene na (i) ubrzani ekonomski oporavak i (ii) otklanjanje socijalnih i zdravstvenih posledica ekonomske krize.



- Postojeći odeljak o ključnim preprekama bi trebalo redefinisati u skladu sa izmenjenim naglaskom celog poglavlja i blisko ga vezati sa posebnim poglavljem o odgovoru mera politike na krizu izazvanu kovidom-19 (predloženim u tački 2.2. u gornjem tekstu). Trebalo bi objasniti i kako je zdravstvena i ekonomska kriza uticala na ljudske i finansijske resurse za sprovođenje strukturnih reformi u 2020. i 2021. godini.
- Jasno je da će, radi reakcije na ekonomsku krizu izazvanu kovidom-19, prioriteta strukturnih reformi morati da budu značajno redefinisani i usmereni na moguću komplementarnost (sinergije) između strukturnih reformi i kratkoročnih mera ekonomskog oporavka. Trebalo bi prestati sa dosadašnjom praksom prenošenja većine strukturnih reformi iz poslednjeg prethodnog ERP-a jer se time ne obezbeđuje dovoljno prostora za rešavanje najhitnijih ekonomskih i socijalnih izazova u periodu krize.
- *Konkretnije*, moguće smernice za redefinisavanje prioriteta strukturnih reformi mogle bi da prate sledeća načela:
 - Postojeće reforme bi trebalo ponovno razmotriti i izmeniti tako da se njihovim sprovođenjem istovremeno ostvari dvojak cilj podsticanja ekonomskog oporavka na kratak rok i podržavanja strukturnih promena na srednji rok. Primera radi, opšte mere podrške privredi mogle bi se preusmeriti na pružanje neposredne podrške onima na koje je kriza uticala, zajedno sa dodatnom podrškom za obimnije i strateškije restrukturiranje privrede. Sličan pristup mogao bi se primeniti i na pojedine sektorske i trgovinske reforme, a možda i na reforme tržišta rada i socijalne zaštite.
 - Postojeće reforme koje ne mogu da se izmene na taj način, kao što su liberalizacija tržišta, deregulacija ili reforma obrazovanja, i koje će biti teže sprovesti u trenutnim okolnostima, trebalo bi odložiti za kasniji ERP, odnosno ne treba ih prenositi u ERP za period od 2021. do 2023.
 - Umesto reformi koje se odlažu treba uvesti kratkoročne mere za pospešivanje ekonomskog oporavka ili otklanjanje socijalnih posledica krize, čak i kada te mere ne predstavljaju „strukturne reforme“ u smislu otklanjanja osnovnih prepreka za inkluzivan privredni razvoj ili konkurentnost.
 - U prvom krugu neformalnih razmena mišljenja sa nacionalnim koordinatorima za ERP pomenuto je da se sa resornim ministarstvima već vode razgovori o izmeni prioriteta mera, kao i da širom regiona postoji značajan interes za razmenu informacija o takvim promenama prioriteta. U ovom dokumentu ilustrovan je mogući pristup ovim promenama prioriteta, ali ga ne bi trebalo shvatati kao stav da su neke oblasti strukturnih reformi relevantnije od drugih. Promene prioriteta bi trebalo razmatrati na nivou pojedinačnih mera a ne oblasti politika.



- Predloženi broj prioriternih mera mogao bi da ostane od 15 do 20, ali bi tu kvotu trebalo raspodeliti između „novih“ mera, usmerenih na ubrzan ekonomski oporavak, i „tradicionalnih“ strukturnih reformi.
- Formulisanje mera
 - Mere u „novoj“ grupi trebalo bi prvenstveno prepustiti samim državama kandidatima. Te mere će imati veće fiskalne implikacije, te bi ih trebalo snažnije unakrsno povezati sa poglavljem o fiskalnim pitanjima.
 - Mere u „tradicionalnoj“ grupi bi trebalo uglavnom pripremati na isti način kao što je opisano u postojećim Smernicama za izradu ERP-a, ali uz određeni prostor za odstupanje od strogih standarda za njihovu formulaciju. Primera radi, u sadašnjoj situaciji može biti otežano praćenje sprovođenja i obezbeđivanje smislenih ključnih pokazatelja učinka, kao i detaljno planiranje aktivnosti za tri naredne godine.
- Oblasti politika (sektori) strukturnih reformi
 - Kako će mere u „novoj“ grupi biti kratkoročne i usmerene na ekonomski oporavak, trebalo bi ih predstaviti kao jedinstven blok i ne deliti ih prema oblastima politika.
 - Mere u „tradicionalnoj“ grupi bi trebalo da ostanu organizovane po oblastima politika, ali uz jasnu naznaku da se strukturne reforme u ovom trenutku ne očekuju nužno u svim oblastima politika. Definiciju oblasti politika iz postojećih Smernica za izradu ERP-a ne bi trebalo menjati u interesu kontinuiteta i jasnoće.

3.3. Predložene izmene CEF-ovog Metodološkog uputstva za utvrđivanje troškova sprovođenja strukturnih reformi

- Usled ekonomskog šoka koji je izazvala pandemija kovida-19 povećaće se potreba za primenom javnih politika radi reagovanja na povećanu osetljivost eksternih i fiskalnih pozicija ovih zemalja. Obim i uticaj te osetljivosti moraće da se proceni i razmotri u okviru makroekonomskih projekcija i budžetskih izgleda.
- Takva povećana osetljivost imaće značajne implikacije po utvrđivanje troškova reformi i njihovo finansiranje. Javiće se dve osnovne implikacije po strukturne reforme u celini: (1) smanjenje sredstava za pojedine reforme ili njihovo odlaganje, i (2) preraspodela sredstava u korist reformi i kratkoročnih mera koje će se smatrati najznačajnijim za podsticanje ekonomskog oporavka. Predlažemo da se ovi uticaji na reforme u celini objasne i razrade u uvodu u poglavlje 5 a ne u odeljcima o utvrđivanju troškova svake pojedinačne reforme.
- Postojeće Metodološko uputstvo za utvrđivanje troškova sprovođenja strukturnih reformi ostaje primenljivo na utvrđivanje troškova pojedinačnih reformi. Uputstvo je pripremljeno i



usvojeno kao opšta metodologija koja se može primeniti na najrazličitije mere, pa se stoga može koristiti za utvrđivanje troškova strukturnih reformi za obe grupe mera u budućim ERP-ovima, kao što je napomenuto u gornjem tekstu (odnosno, kako „novih“ tako i „tradicionalnih“ mera).

- Glavni izazov za utvrđivanje troškova reformi u budućim ERP-ovima biće povećana neizvesnost i rizik vezani za troškove i dostupnost finansiranja. To je pitanje primene Smernica za utvrđivanje troškova a ne prilagođavanja samog Metodološkog uputstva. U okviru jesenjeg ciklusa obuka, državama koje učestvuju u ovom projektu može se pružiti podrška kroz preporuke za ublažavanje ovih rizika, primera radi:
 - *pažljivo razmatranje rizika vezanih za sprovođenje:* u toku 2021. godine ljudski resursi i institucionalni kapaciteti za sprovođenje reformi biće ograničeni, što bi trebalo da se odrazi na realno planiranje sprovodivih aktivnosti, a samim tim i na realno (a ne „naduvano“) planiranje troškova;
 - *pažljivo razmatranje rizika vezanih za dostupnost sredstava:* treba strogo slediti postojeće metodološke preporuke i u tabele unositi samo sredstva koja su sigurno obezbeđena, te izbeći korišćenje kolone „tek treba da se utvrdi“;
 - *izrada scenarija za nepredviđene situacije kod reformi koje zahtevaju značajna sredstva:* treba unapred odrediti koje aktivnosti će se prioritetno sprovesti u slučaju da ne budu dostupna sva planirana sredstva. Ovo je značajno jer, čak iako su sredstva opredeljena u budžetima ili u sporazumima sa donatorima u trenutku donošenja ERP-a, tokom 2021. godine zbog fiskalnih implikacija krize izazvane kovidom-19 postojaće izuzetno visok rizik da ta sredstva ne budu realizovana;
 - *proaktivno istraživanje „manevarskog prostora“ za dobijanje dodatnih sredstava za reforme i mere koje se smatraju najbitnijim za ekonomski oporavak.* Resorna ministarstva bi zajedno sa Ministarstvom finansija i koordinatorom za ERP trebalo da aktivno istraže mogućnosti za obezbeđivanje potrebnih sredstava već i pre utvrđivanja troškova reformi. „Manevarski prostor“ za obezbeđivanje potrebnih sredstava može da podrazumeva preraspodelu sredstava u okviru budžeta sa manje važnih aktivnosti ili prenamenu donatorske podrške u okviru tekućih ili planiranih projekata;
 - iako ovo ne spada u domen samih Smernica za utvrđivanje troškova, realnijem planiranju budžetskih sredstava za strukturne reforme značajno bi doprinelo *bliže usklađivanje kalendara za izradu ERP-a i kalendara za pripremu i usvajanje budžeta.*
- Dodatni izazov sa utvrđivanjem troškova za buduće ERP-ove tiče se i mogućeg značajnog broja novousvojenih reformi i mera. To može da zahteva intenzivniju obuku iz primene Metodološkog uputstva za utvrđivanje troškova sprovođenja strukturnih reformi tokom jeseni 2020. nego što je prvobitno bilo planirano.

