





Center
of Excellence
in Finance

Приоритетизирање на структурните реформи на ПЕР

Процес, одговорности и методи

Јелена Ранчиќ



Funded by the European Union.

Fiscal Implications of Structural Reforms

Структура на презентацијата

- Зошто е важно давање приоритет?
- Одговорност и отчетност за донесување одлуки
- Видови на критериуми што се користат за процесот на приоритизација
- Методи и методологии за подготовка на предлозите и нивно подобрување
- Хоризонтална и вертикална координација и важност на граѓанските организации и невладините организации

Важноста на приоритизацијата

- Мора да ги одразуваат „главните“ цели на економската и фискалната политика на Владата
- Треба да ја земе предвид должината / времето за имплементација на конкретни СР
- Мора да се разгледаат од макроекономска перспектива - „реформите најдобро се спроведуваат кога економските услови се поволни“
- Понекогаш „помалку е повеќе“
- Значајни, квалитетни СР, прилагодени на начин да ги рефлектираат тековните економски рамки и опкружување
- Само вистинските СР треба да бидат вклучени во ПЕР
- Политичката економија е секогаш присутна во процесот на приоритизација



Приоритизација на СР и политичката економија

- СР мора да се гледаат од точката на „изборни трошоци“
- Времетраење на спроведувањето на СР
- Состојбата на економската активност (раст на БДП)
- Вид на предложениот СР и нејзините дистрибутивни ефекти
- Добра комуникација, транспарентност и објективност со цел да се обезбеди доволна поддршка за спроведувањето
- Кредибилни заложби за реформите и социјалниот дијалог



Одговорност и отчетност

- ЛМ или некоја друга институција / агенција е одговорна и има „одговорност“ за подготовка на предлог за СР и спроведување на планираните активности
- Министерство за финансии
- Влада
- Премиерски кабинет
- Посебно тело основано во владата
- Сите споменати решенија имплицираат дека одговорното тело мора да има силни капацитети за процес на донесување одлуки - приоритетирањето не е ад хок акција, тоа е процес!
- Соодветна временска рамка за приоритизација (започнете веднаш штом земјата ќе ги добие проценката на ЕК и ООП).

Критериуми за процес на приоритизација

- **Квалитативни и / или квантитативни критериуми**
- **Доколку е можно и во зависност од конкретната СР користете ги и двата критериума**

Квалитативна проценка на СР

- Дали навистина СР придонесува за структурни промени во економијата или е само активност што може да се класифицира како „обична работа“
- Дали предлогот на СР е напишан, објаснет и поврзан со активностите и дали е соодветна временската рамка за реализација на планираните активности?
- Дали индикаторите, почетната (основната) вредност и целните вредности се дизајнирани на начин да ја рефлектираат јасната врска со целите и истовремено да овозможат едноставност во мерењето и проценката на постигнатиот напредок?
- Дали основната година е подмирена во согласност со Методологијата за трошоци за СР?
- Дали потенцијалните ризици и веројатноста за нивна реализација се добро решени?

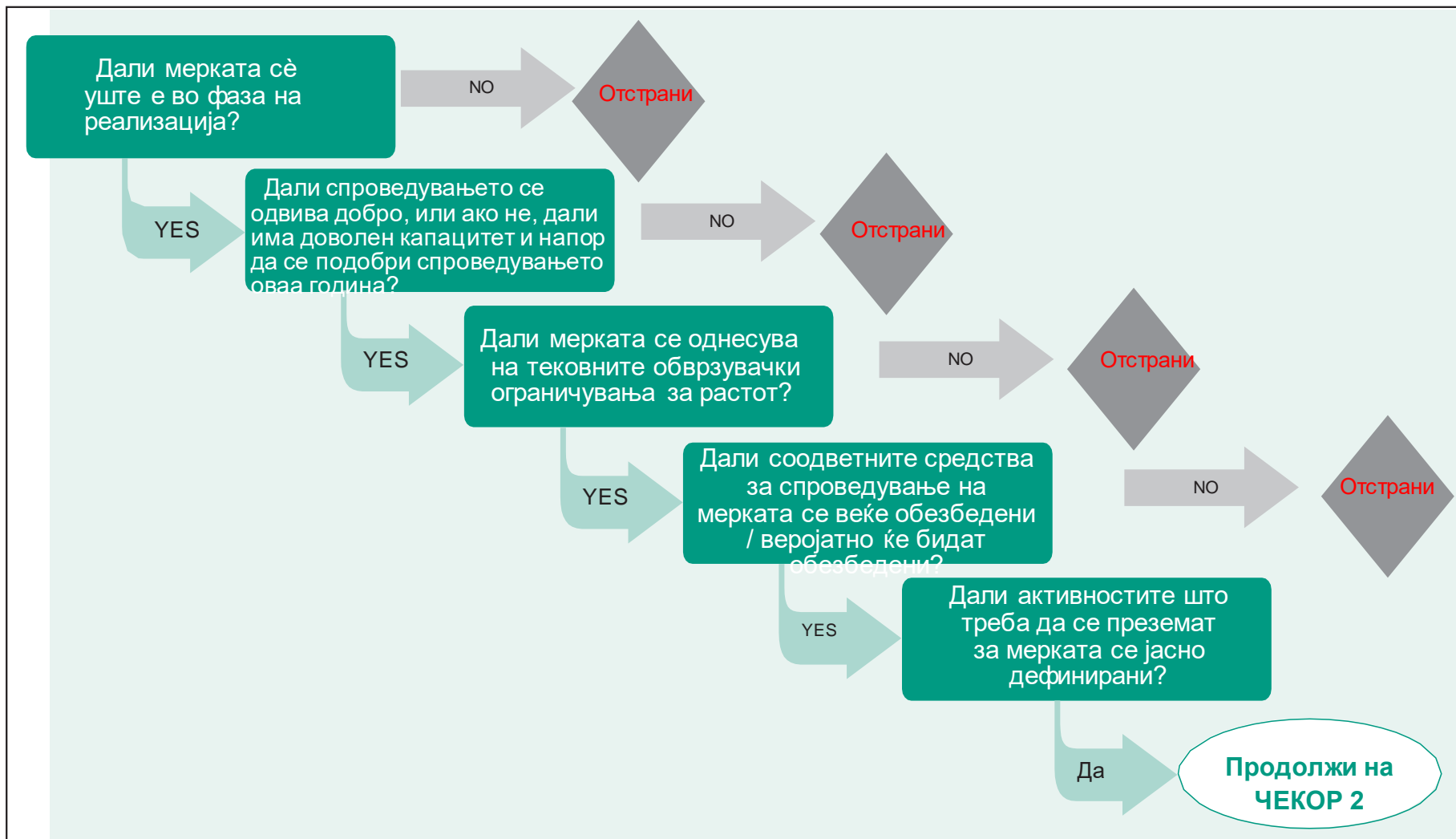
Квалитативна проценка на СР

- Алатка за приоритет на ПЕР/ ОЕЦД
- Скрининг (исклучени) прашања
- Прашања за проценка
- Холистички преглед
- Влијание врз растот на БДП, вработеноста и буџетот
- Пример од праксата (Црна Гора)

Квалитативна проценка - Алатка за приоритет на ОЕЦД

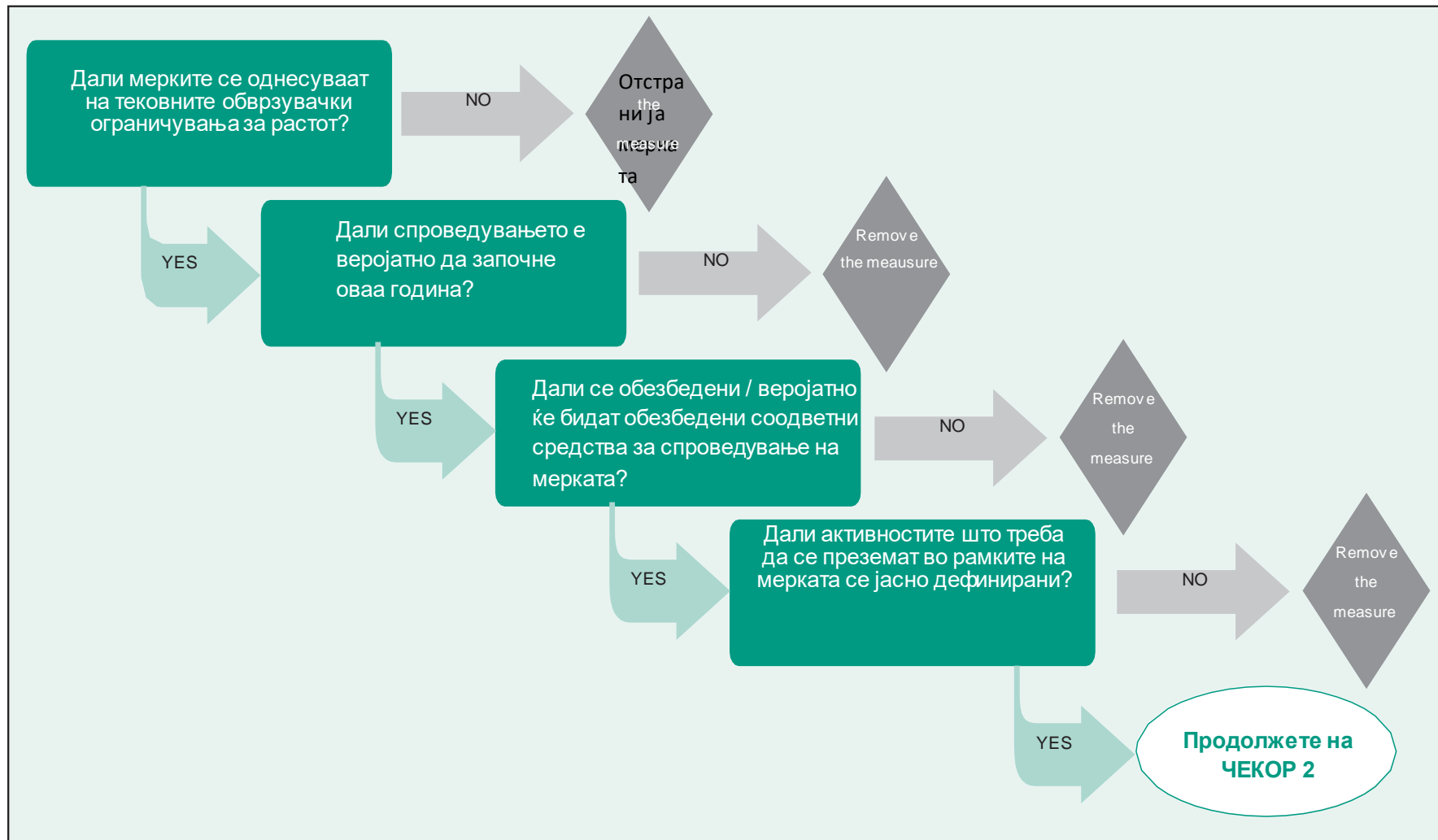
1. Прашања за скрининг - континуирани реформи од претходните ПЕР и / или нови реформи
2. Евалуација на мерките - Оценување на мерките (влијание врз растот, конкурентноста и вработувањето) и квалитативно оценување (сложеност и ризик за спроведување)
3. Холистички преглед - последни чекори за развој на избалансиран пакет на приоритетни мерки

Скрининг прашања за постојните СР- чекор 1





Скрининг прашања за постојните СР- чекор 1



Евалуација на мерките - чекор 2

➤ **Оценување на влијанието:**

1. Економска конкурентност и раст:

- резултат 10 - се осврнува на најголемите пречки за раст
- резултат 8 - големи мерки за раст
- резултат 6 - средно влијание
- резултат 0 - мало влијание

2. Влијание врз вработувањето:

- резултат 5 - директно влијание
- резултат 2 - индиректно влијание
- резултат 0 - мало влијание

Евалуација на мерките - чекор 2

- Квалитативни информации за мерката заснована на:
1. Комплексноста за спроведување - висока / средна / ниска
 2. Ризици за имплементација - високи / средни / ниски
 3. Проценка на мерката од претходната ПЕР обезбедена од ЕК - позитивна / негативна

Холистички преглед - чекор 3

- Развивање на група приоритетни мерки:
 1. Врз основа на евалуацијата од чекор 2, треба да се подготви нацрт на првата листа од 15-20 приоритетни мерки. Списокот треба да вклучува мерки со минимално 8 поени, под претпоставка дека нема важни квалитативни недостатоци.
 2. Критички да се процени списокот на приоритети користејќи холистички критериуми за преглед.
 3. На крај, изменете го приоритетниот список доколку е потребно за да развиете добро балансиран и значаен конечен список на приоритетни мерки.

Холистички преглед - чекор 3

- Дали приоритетните мерки се однесуваат на сите обврзувачки ограничувања за растот?
- Дали приоритетните мерки се однесуваат на сите насоки на политиките?
- Дали се опфатени сите области во делот на ПЕР за структурни реформи?
- Дали збирот на приоритети е во согласност со клучните документи на националната политика?
- Дали ризиците за спроведување, поврзани со збирот приоритети како целина, може да се управуваат?
- Дали на долгорочните структурни прашања им е дадено доволно внимание?
- Дали постои рамнотежа помеѓу комплексните сеопфатни мерки со среднорочно влијание и поедноставните насочени мерки со непосредно влијание?
- Дали збирот на приоритети претставува кредибилна и конзистентна стратегија за политика насочена кон економски раст и подобрување на конкурентноста?
- Дали конечниот број на приоритети е помеѓу 15 и 20?

Примери од пракса - Црна Гора - СР во областа на деловното опкружување и намалувањето на неформалната економија

| Number of RM | Мерка за приоритетна реформа | Резултат на влијанието (пондерирање) | Влијание врз конкурентноста | Влијание врз вработувањето | Влијание врз фискалната одржливост | Референца кон упатствата за политика дадени во мај 2020 година | Министерство кое ја спроведува мерката |
|--------------|---|--------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------------|--|---|
| 5 | Зајакнување на конкурентноста на МСМЕ и пристап до новите пазари | 8 | Големо | Индиректно | Негативно | 4 | Министерство за економски развој |
| 6 | Подобрување и спроведување на мерките за сузбивање на неформалната економија | 13 | Substantial | Индиректно | Позитивно | 4 | Министерство за финансии и социјална заштита |
| 7 | Сузбивање на неформалната економија преку реформа на Даночната администрација | 10 | Големо | Индиректно | Позитивно | 4 | Министерство за финансии и социјална заштита |
| 8 | Воспоставување на регистар на трошоци | 12 | Substantial | Индиректно | Неутрално | 4 | Министерство за економски развој и Министерство за финансии и социјална заштита |
| 9 | Имплементација на електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) | 10 | Големо | Индиректно | Позитивно | / | Министерство за финансии и социјална заштита |

Квантитативна проценка

- Влијанието на одредена СР врз БДП и нејзините главни агрегати (инвестиции, извоз, итн.)
- Ефекти врз конкурентноста
- Влијание врз вработувањето и пазарот на трудот
- Влијание врз заштитата на животната средина („Зелен договор“)
- Фискални / буџетски трошоци
- Влијание врз јавните приходи (зголемување / намалување)

Големина на влијанието

Временска рамка

- Мало наспроти големо влијание - пристрасна проценка (пример - дигитализација на процесите во здравствениот сектор)
- Која е соодветната временска рамка? Краткорочна (дигитализација), среднорочна (фискална консолидација) и долгорочна (образование)
- Зајакнување и овозможување на координација и соработка со макро одделенијата на МФ за проценка на влијанието врз макроекономските индикатори
- Треба да се презентира резиме од вкупното влијание на приоритетните СР

Методи / методологија за подготовка на предлогот на СР - неколку совети

Нема заеднички рецепт за сите земји и СР

- Појдовна точка - целта на предложените измени и јасна дистинкција и разбирање дали станува збор за СР или мерка / активност - деловна активност како и обично.
- Која е суштинската цел - зголемување на животниот стандард за граѓаните на една земја, создавање поволни услови за деловните активности – подобрување на бизнис климата, на пример.
- Размислете која од овие цели може да се исполни со предложените СР и кои се начините и средствата (промена на постојниот закон, подготовка на нов закон, измени и дополнувања на подзаконските акти) за да се постигне ова - подгответе го описот на СР.
- Обидете се да ги поделите и наведете СР за планираните активности, временската рамка, соодветните индикатори.
- Направете соодветен буџет и проверете дали е во согласност со буџетската рамка за среднорочниот период на вашето Министерство. Проверете ја конзистентноста со општата економска и фискална политика предложена и решена во рамките на макро и фискалните поглавја на ПЕР - дали предложените реформски трошоци се интегрирани во буџетската рамка, и пошироко во фискалната рамка.
- Паралелно подгответе ја листата на релевантни чинители, класифицирајте ги во матрицата, покажувајќи го нивниот став (против, неутрален, поддржувачки) и моќта (висока, неутрална, ниска). Исто така, поделете ги идентификуваните чинители во согласност со фазите на подготовка / усвојување / имплементација на конкретни СР.

Методи / методологија за подготовка на предлогот на СР - дополнителни совети

- Доколку има буџетски календар (предложен од органски закон за јавни финансии, како што е законот за буџетски систем), следете го колку што е можно
- За тековните СР, обидете се да ги процените ефектите и влијанието за периодот на имплементација и да подготвите „разумни и вредни“ аргументи зошто треба да се задржат во следниот циклус на ПЕР.
- Во најголема мера следете ги упатствата и советите пропишани со Упатството на ЕК.

Процес на координација

- Приоритизацијата не е иста со координацијата
- Добрата координација меѓу одговорните ЛМ и МФ е од клучно значење
- Сепак, зголемувањето на капацитетите на ЛМ, како и координацијата помеѓу одговорните лица за подготовка на СР и одделот за финансии / буџет, особено на ЛМ, е исто така значајно
- Потребно е поголемо вклучување на макро фискалните оддели на МФ во проценка на влијанието врз макроекономските агрегати и дали таа се вклопува во пошироката фискална рамка
- Зајакнување и „измазнување“ на координацијата помеѓу ЛМ, Министерството за финансии и друга институција / одговорно тело за координација на процесот на подготовка на ПЕР
- Улогата на граѓанските организации и невладините организации е значајна и вредна во различните фази на процесот на подготовка и имплементација на СР