





Center
of Excellence
in Finance

Prioritizacija strukturnih reformi u ERP-u

Proces, zaduženja i metode

Jelena Rančić



Funded by the European Union.

Fiscal Implications of Structural Reforms

Struktura prezentacije

- Zašto je prioritizacija važna?
- Zaduženja i odgovornost za donošenje odluka
- Vrste kriterijuma koji se koriste za proces određivanja prioriteta
- Metode i metodologije za pripremu predloga i njihovo poboljšanje
- Horizontalna i vertikalna koordinacija i značaj OCD i NVO

Važnost određivanja prioriteta

- Mora biti odraz „glavnih“ ciljeva ekonomske i fiskalne politike Vlade
- Mora uzeti u obzir trajanje i vreme za implementaciju konkretne SR
- Mora se razmotriti iz makroekonomske perspektive – „reforme je najbolje sprovoditi kada su ekonomski uslovi povoljni“
- Ponekad „manje je više“
- Značajne, kvalitetne SR, prilagođene tako da odražavaju trenutni ekonomski okvir i okruženje
- U ERP treba uključiti samo prave SR
- Politička ekonomija je uvek prisutna u procesu određivanja prioriteta

Prioritizacija SR i politička ekonomija

- SR se moraju posmatrati sa tačke „izbornih troškova”
- Trajanje sprovođenja SR
- Stav ekonomske aktivnosti (rast BDP-a)
- Vrsta predložene SR i njeni distributivni efekti
- Dobra komunikacija, transparentnost i objektivnost kako bi se obezbedila dovoljna podrška za sprovođenje
- Kredibilna posvećenost reformi i socijalnom dijalogu



Zaduženja i odgovornost

- RM ili neka druga institucija / organ je zadužen i ima „vlasništvo” nad pripremom predloga SR i sprovođenjem planiranih aktivnosti
- **Ministarstvo finansija**
- **Vlada**
- **Kabinet premijera**
- **Poseban organ u okviru Vlade**
- Sva pomenuta rešenja podrazumevaju da zaduženo telo mora da ima snažne kapacitete za proces odlučivanja – *Određivanje prioriteta nije ad hoc radnja već proces!*
- Adekvatan vremenski okvir za određivanje prioriteta (počinje čim zemlja dobije od EK ocenu i CSR).



Kriterijumi za proces određivanja prioriteta

- **Kvalitativni i/ili kvantitativni kriterijumi**
- **Ukoliko je moguće i zavisno od konkretne SR, koristite i jedne i druge**

Kvalitativna ocena SR

- Da li je to prava SR koja doprinosi strukturnim promenama ekonomije ili je samo aktivnost koja se može klasifikovati pod „redovne aktivnosti“
- Da li je predložena SR napisana, objašnjena i povezana sa aktivnostima, da li je vremenski okvir za realizaciju planiranih aktivnosti prikladan?
- Da li su indikatori, početna (osnovna) vrednost i ciljne vrednosti osmišljene tako da odražavaju jasnu vezu sa ciljevima i istovremeno omogućavaju jednostavno merenje i ocenu postignutog napretka?
- Da li je početna godina utvrđena u skladu sa metodologijom za utvrđivanje troškova SR?
- Da li su potencijalni rizici i verovatnoća njihove realizacije dobro tretirani?

Kvalitativna ocena SR

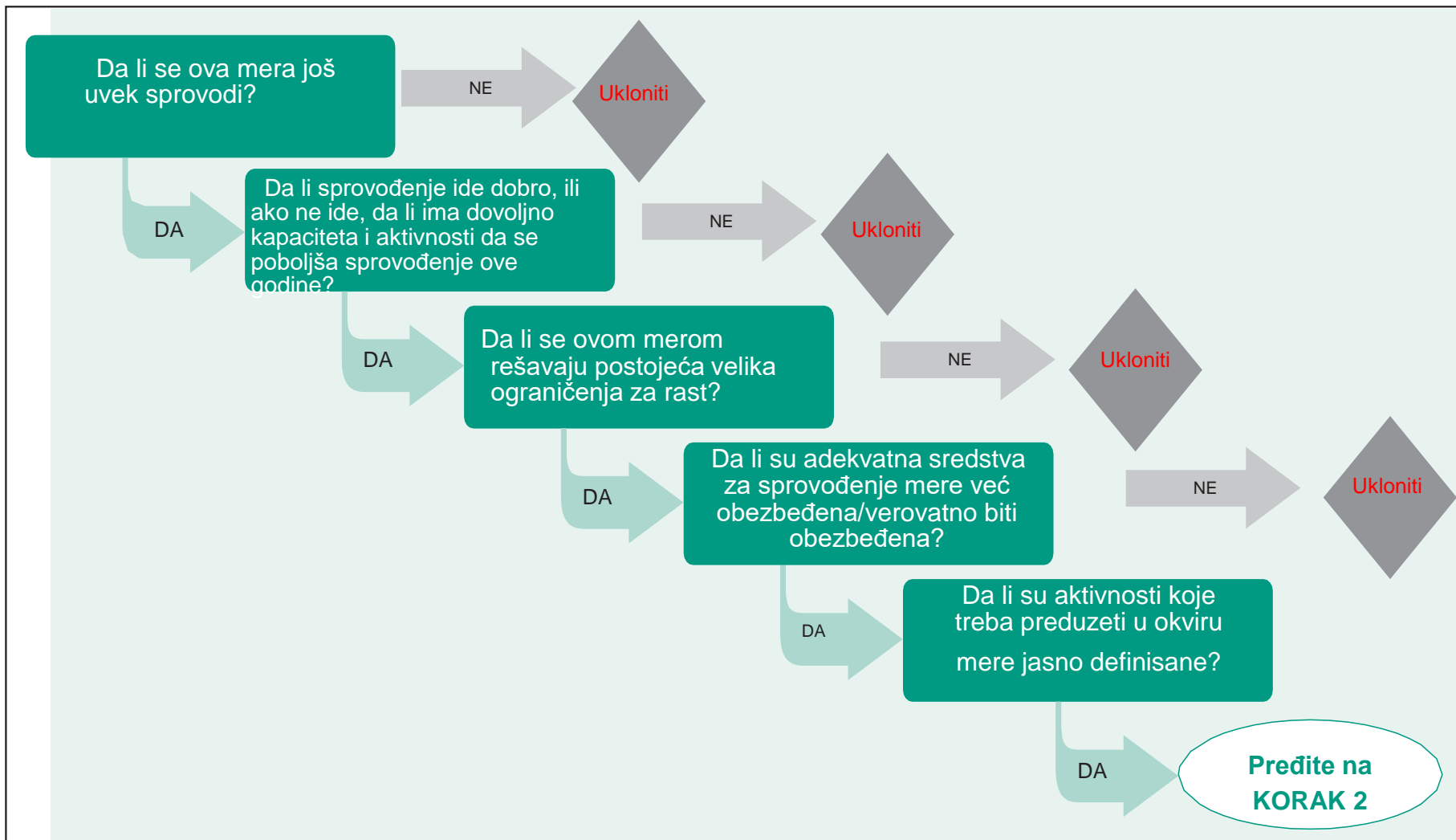
- ERP alat za određivanje prioriteta / OECD
- Pitanja za skrining (presek)
- Pitanja u okviru evaluacije
- Holistički pregled
- Uticaj na rast BDP-a, zaposlenost i budžet
- Primer iz prakse (Crna Gora)

Kvalitativna procena - alat OECD-a za određivanje prioriteta

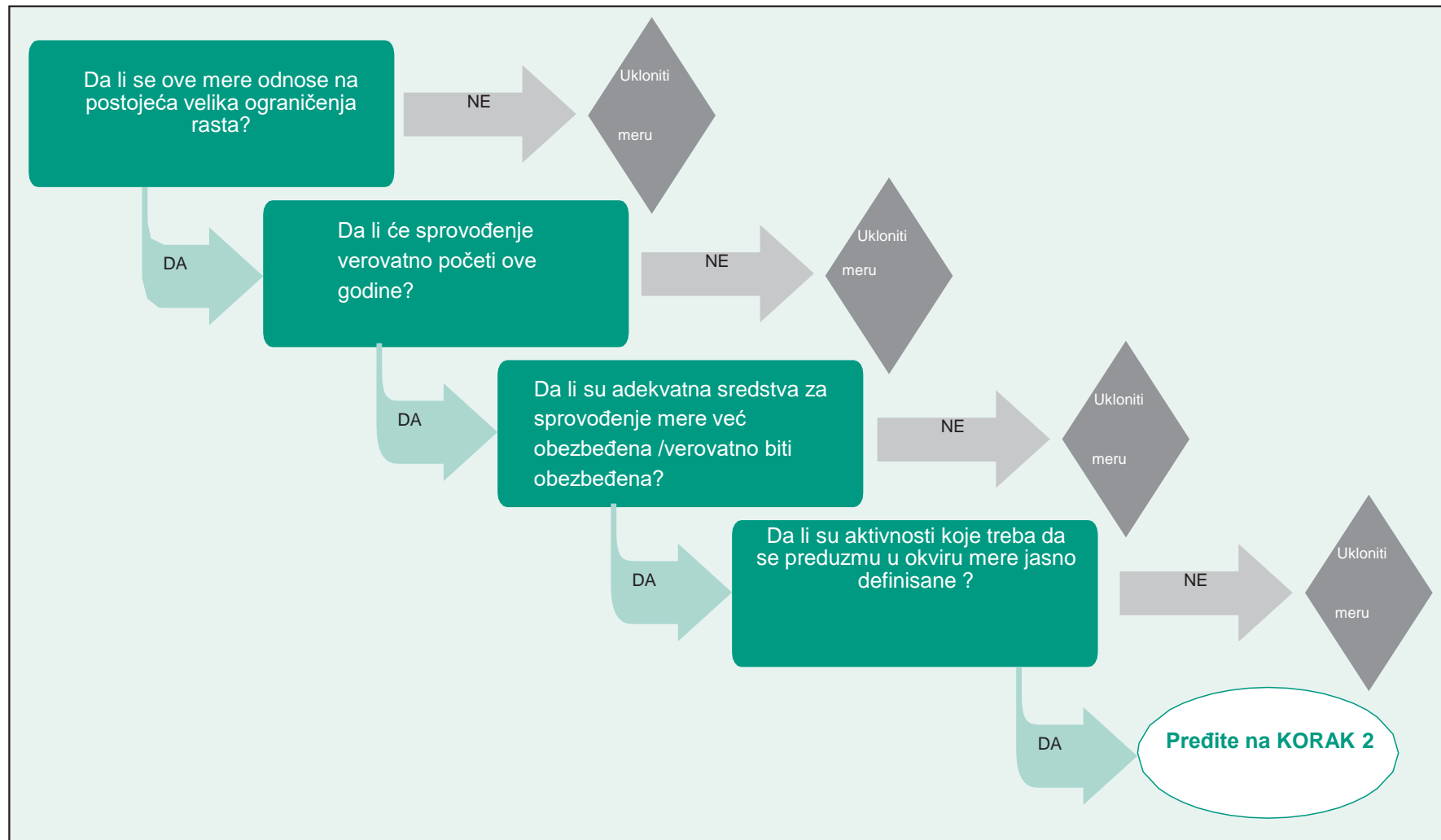
Metodologija je zasnovana na tri sledeća koraka:

1. Pitanja za skrining – nastavak reformi iz prethodnih ERP-ova i /ili nove reforme
2. Evaluacija mera – ocenjivanje mera (uticaj na rast, konkurentnost i zaposlenost) i kvalitativna evaluacija (kompleksnost i rizik po sprovođenje)
3. Holistički pregled – konačni koraci u razvoju uravnoteženog skupa prioriternih mera

Pitanja za skrining za postojeće SR - korak 1



Postavljena pitanja za nove mere – korak 1



Evaluacija mera – korak 2

➤ Ocena uticaja:

1. Ekonomska konkurentnost i rast:

- ocena 10 – bavi se velikim preprekama rastu
- ocena 8 - velike mere za rast
- ocena 6 - srednji uticaj
- ocena 0 - nizak uticaj

2. Uticaj na zaposlenost:

- ocena 5 - direktan uticaj
- ocena 2 – indirektan uticaj
- ocena 0 - nizak uticaj

Evaluacija mera – korak 2

- **Kvalitativne informacije o meri na osnovu:**
 1. složenosti sprovođenja – visoka / srednja / niska
 2. rizika po sprovođenje - visoki / srednji / niski
 3. Ocena mere iz prethodnog ERP-a koju je dala EK – pozitivna / negativna

Holistički pregled – korak 3

➤ Razvoj skupa prioritetnih mera:

1. Na osnovu evaluacije iz 2. koraka, treba pripremiti prvu listu od 15 do 20 prioritetnih mera. Lista treba da sadrži mere sa minimalnim cenzusom od 8 bodova i bez značajnih kvalitativnih nedostataka.

2. Kritički proceniti listu prioriteta koristeći kriterijume holističkog pregleda.

3. Konačno, izmeniti listu prioriteta ukoliko je potrebno da bi se izradila dobro izbalansirana i smisljena konačna lista prioritetnih mera.

Kriterijumi holističkog pregleda – korak 3

- Da li se prioritetne mere bave svim većim ograničenjima rasta?
- Da li prioritetne mere uzimaju u obzir sve političke smernice?
- Da li su sva područja u odeljku ERP-a o strukturnim reformama uzeta u obzir?
- Da li je skup prioriteta u skladu sa ključnim dokumentima državne politike?
- Da li su rizici po sprovođenje povezani sa paketom prioriteta u celini savladivi?
- Da li su dugoročna strukturna pitanja dovoljno obrađena?
- Da li postoji ravnoteža između složenih sveobuhvatnih mera sa srednjoročnim uticajem i jednostavnijih ciljanih mera sa neposrednim efektom?
- Da li skup prioriteta predstavlja verodostojnu i konzistentnu strategiju politike usmerenu ka ekonomskom rastu i poboljšanju konkurentnosti?
- Da li je konačni broj prioriteta između 15 i 20?

Primeri iz prakse - Crna Gora - SR u ovoj oblasti poslovnog okruženja i smanjenja sive ekonomije

Broj	Prioritetna reformska mera	Ocena uticaja (ponder)	Uticaj na konkurentnost	Uticaj na zaposlenost	Uticaj na fiskalnu održivost	Veza sa preporukama sa ministarskog sastanka iz maja 2020.	Implementaciono ministarstvo
5	Jačanje konkurentnosti MMSP i pristup novim tržištima	8	Velik	Indirektan	Negativan	4	Ministarstvo ekonomskog razvoja
6	Unapređenje i implementacija mera za suzbijanje sive ekonomije	13	Suštinski	Indirektan	Pozitivan	4	Ministarstvo finansija i socijalnog staranja
7	Suzbijanje sive ekonomije kroz reformu Poreske uprave	10	Velik	Indirektan	Pozitivan	4	Ministarstvo finansija i socijalnog staranja
8	Uspostavljanje registra nameta	12	Suštinski	Indirektan	Neutralan	4	Ministarstvo ekonomskog razvoja i Ministarstvo finansija i socijalnog staranja
9	Implementacija elektronskog sistema za javne nabavke (ESJN)	10	Velik	Indirektan	Pozitivan	/	Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Kvantitativna ocena

- Uticaj posebne SR na BDP i njegove glavne agregate (investicije, izvoz itd.)
- Efkwkti na konkurentnost
- Uticaj na tržište rada i zaposlenost
- Uticaj na zaštitu životne sredine („Zeleni dogovor“)
- Fiskalni/budžetski troškovi
- Uticaj na javne prihode (povećanje/smanjenje)

Veličina uticaja

Vremenski okvir

- Mali naspram velikog uticaja - pristrasna procena (primer - digitalizacija procesa u zdravstvenom sektoru)
- Koji je odgovarajući vremenski okvir? Kratak rok (digitalizacija), srednji rok (fiskalna konsolidacija) i dug rok (obrazovanje)
- Poboljšanje i omogućavanje koordinacije i saradnje sa makro sektorima Ministarstva finansija za ocenu uticaja na makroekonomske pokazatelje
- Treba predstaviti kratak prikaz ukupnog uticaja prioriternih SR



Metode/metodologija za pripremu predloga SR - saveti

Ne postoji jedinstveni recept za sve zemlje i SR

- Polazna tačka – cilj predloženih promena i jasna razlika i razumevanje da li je u pitanju SR ili mera/aktivnost – redovne aktivnosti.
- Koji je suštinski cilj - povećanje životnog standarda za građane, stvaranje povoljnih uslova za preduzeća - unapređenje i poboljšanje poslovne klime, na primer.
- Razmislite koji od ovih ciljeva može da ispuni predložena SR, i koji su načini i sredstva (promena postojećeg zakona, priprema novog zakona, izmene i dopune podzakonskih akata) da bi se to postiglo - pripremite opis SR.
- Pokušajte da podelite i date za SR planirane aktivnosti, vremenski okvir, adekvatne pokazatelje.
- Utvrdite odgovarajuće troškove i proverite da li je to u skladu sa budžetskim okvirom za srednjoročni period vašeg ministarstva. Proverite usklađenost sa opštom ekonomskom i fiskalnom politikom predloženom i utvrđenom u okviru makro i fiskalnih poglavlja u ERP-u – da li su troškovi predložene reforme uključeni u budžetski okvir i šire u fiskalni okvir.
- Paralelno izradite listu relevantnih aktera, klasifikujte ih u matrici, prikazujući njihov stav (protiv, neutralan, podržavaju) i snagu (jak, neutralan, slab). Takođe, podelite identifikovane aktere u skladu sa fazama pripreme / usvajanja / sprovođenja konkretne SR.



Metode/Metodologija za pripremu predloga SR - dodatni saveti

- Ukoliko postoji budžetski kalendar (predviđen organskim zakonom o javnim finansijama, kao što je Zakon o budžetskom sistemu), pratite ga što je više moguće
- Za SR koje su u toku, pokušajte da procenite efekte i uticaj za period implementacije i pripremite „razumne i vredne“ argumente zašto bi trebalo da se zadrže u sledećem ERP ciklusu.
- Maksimalno pratite uputstva i savete iz Smernica EK za ERP.

Proces koordinacije

- Utvrđivanje prioriteta nije isto što i koordinacija
- Nesmetana koordinacija između odgovornih RM i MF je od presudnog značaja
- Međutim, povećanje kapaciteta RM, kao i koordinacija između odgovornih lica za pripremu SR i sektora za finansije/budžet određenog RM takođe su značajni
- Potrebno je veće učešće makrofiskalnih sektora Ministarstva finansija u proceni uticaja na makroekonomske agregate i da li se uklapa u širi fiskalni okvir
- Poboljšanje i omogućavanje nesmetane koordinacije između RM, Ministarstva finansija i druge institucije / odgovornog organa za koordinaciju procesa pripreme ERP-a.
- Uloga OCD i NVO je značajna i vredna U različitim fazama procesa pripreme i sprovođenja SR.