

# POVEZIVANJE STRUKTURNIH REFORMI I FISKALNIH OKVIRA

**Janez Šušteršič,**  
spoljni ekspert CEF-a



# Rezime

## STRUKTURNE REFORME U ERP-ovima

- Razvoj izraza „strukturne reforme“
- Odabir (prioritizacija) reformi
- Pravilno osmišljavanje reformskih mera
- Sprovođenje reformi i njegovo praćenje

## POVEZIVANJE STRUKTURNIH REFORMI I FISKALNIH OKVIRA

- Utvrđivanje troškova strukturnih reformi i izrada budžeta za njih
- Budžetske projekcije u ERP-ovima
- Usaglašenost ERP-ova
- Strukturne reforme i srednjoročno budžetsko planiranje

# Razvoj izraza „strukturne reforme“

- Strukturne reforme su postale popularne kada je naglasak stavljen na fleksibilnost i konkurentnost privreda, nasuprot makro-upravljanju ekonomskim ciklusima, što se naziva i „ekonomija ponude“ (*supply-side economics*)
- Lisabonska strategija EU (2000) predstavljala je pokušaj da se unapređenje konkurentnosti poveže sa modernizacijom „Evropskog socijalnog modela“
- Definicija iz ERP-a je kombinacija usmerenosti na konkurentnost i potrebe da se unaprede zapošljavanje i socijalna zaštita, što odražava ključne razvojne izazove u državama kandidatima i potencijalnim kandidatima

## Definicija „strukturnih reformi“ iz ERP-a

Pod strukturnim reformama podrazumevaju se javne politike kojima se:

- otklanjaju prepreke za osnovne pokretače rasta,
- omogućava što efikasnije korišćenje resursa i produktivnih faktora, ili
- doprinosi stvaranju ravnopravnije i inkluzivnije ekonomije.

**(Smernice za izradu ERP-a iz 2019.)**

Ovo obuhvata politike kojima se:

- **tržišta rada** modernizuju i čine prilagodljivijim i fleksibilnijim,
- **tržišta proizvoda i usluga** čine efikasnijim,
- **regulatorno okruženje** za privredu pojednostavljuje dok se istovremeno povećava transparentnost ekonomije u celini,,
- stvaraju jednake prilike i obezbeđuje **socijalna inkluzija**.

Javna ulaganja u **infrastrukturu** mogu se smatrati merama ako se njima doprinosi reformi tržišta.

# Odabir (prioritizacija) reformi

*Na osnovu „Priručnika za prioritizaciju“ OECD-a*

## PITANJA ZA SKRINING (ELIMINACIONA PITANJA):

**Da li se time otklanja ozbiljna prepreka rastu?**

**Postoji li dovoljno kapaciteta i sredstava za sprovođenje?**

**Postoje li jasno definisane aktivnosti za sprovođenje?**

## PITANJA ZA ODABIR:

**Uticaj na konkurentnost/rast**

**Uticaj na zaposlenost**

**Složenost sprovođenja**

**Rizici za sprovođenje**

**Ocena sprovođenja mere od strane Evropske komisije (ako je prenetu u naredni period)**

# Pravilno osmišljavanje mera u okviru ERP-a

- Povezati samo jedan cilj sa merom
- Objasniti vezu sa preprekama za konkurentnost i zapošljavanje
- Jasno opisati sadržinu mere
- Navesti konkretne aktivnosti i njihove očekivane izlazne rezultate
- Uključiti ključne pokazatelje učinka

# Reforme u ERP-ovima od 2019. do 2022.

*Na osnovu poglavlja 4.2, Rezime strukturnih reformi, iz sedam ERP-ova*

Naziv oblasti	Broj	Učešće	Najčešće navođene reforme
Reforma tržišta energije i transporta	21	16%	Liberalizacija/otvaranje tržišta Energetska efikasnost, obnovljivi izvori energije Infrastruktura
Sektorski razvoj	18	14%	Ulaganja u poljoprivredu, poljoprivredna proizvodnja Industrijska politika Turizam
<b>Poslovni ambijent i borba protiv sive ekonomije</b>	<b>36</b>	<b>27%</b>	Smanjenje regulatornog opterećenja, e-usluge Siva ekonomija, naplata poreza, inspekcijski nadzor Podrška za MSP
Istraživanje, razvoj, inovacije i digitalna ekonomija	15	11%	Sistem i podrška za istraživanje, razvoj i inovacije Infrastruktura i regulacija širokopojasnog pristupa internetu
Trgovinske reforme	8	6%	Uklanjanje prepreka za trgovinu
Obrazovanje i veštine	16	12%	Usklađivanje sistema za obuku i stručno obrazovanje sa potrebama tržišta rada
Zapošljavanje i tržište rada	8	6%	Aktivne mere na tržištu rada
Socijalna zaštita i uključivanje	10	8%	Sistem socijalne zaštite Sistem zdravstvene zaštite



# Sprovođenje reformi

Sprovođenje reformi u 2018.	
Nije sprovedeno (0)	0 %
U pripremi (1)	9 %
Inicijalna faza (2)	34 %
Sprovođenje u toku (3)	26 %
Napredna faza (4)	26 %
Sprovedeno (5)	5 %

Sprovođenje smernica politika za konkretne države u toku 2018.	
Ograničeno	3 države
Delimično	4 države

Prema ocenama Evropske komisije za 7 ERP-ova od 2018. do 2020. (iz aprila 2019.)

Prema ocenama EK na osnovu izveštaja o sprovođenju ERP-ova od 2019. do 2021, Tabela 11 (ne uključuje Tursku i BiH).

**Šta otežava sprovođenje?**

**Neprecizno planiranje aktivnosti?**  
**Nedostatak odgovarajućih mehanizama za izveštavanje i praćenje?**  
**Institucionni, ljudski i finansijski kapaciteti za sprovođenje?**  
**Jaz između mera u ERP-u i ključnih političkih prioriteta?**



# Povezivanje reformi sa fiskalnim okvirom

## Utvrđivanje troškova strukturnih reformi i izrada budžeta za njih (poglavlja 4 i 5 ERP-a)

**UTVRĐIVANJE TROŠKOVA:** U potpunosti utvrditi troškove za svaku aktivnost koja je deo mere.

**IZRADA BUDŽETA:** Postarati se da je planirano budžetsko finansiranje usklađeno sa odobrenim budžetom i dokumentom srednjoročnog ekonomskog okvira – stavke treba da proveriti Sektor budžeta u Ministarstvu finansija.

**SABIRANJE:** U poglavlju 5 treba obračunati ukupne očekivane troškove reformi po godinama kao i ukupno očekivano budžetsko finansiranje u svakoj godini. Treba naglasiti samo najskuplje i finansijski najrizičnije reforme.

# Povezivanje reformi sa fiskalnim okvirom

## Srednjoročne projekcije budžeta (poglavlje 3.3. ERP-a)

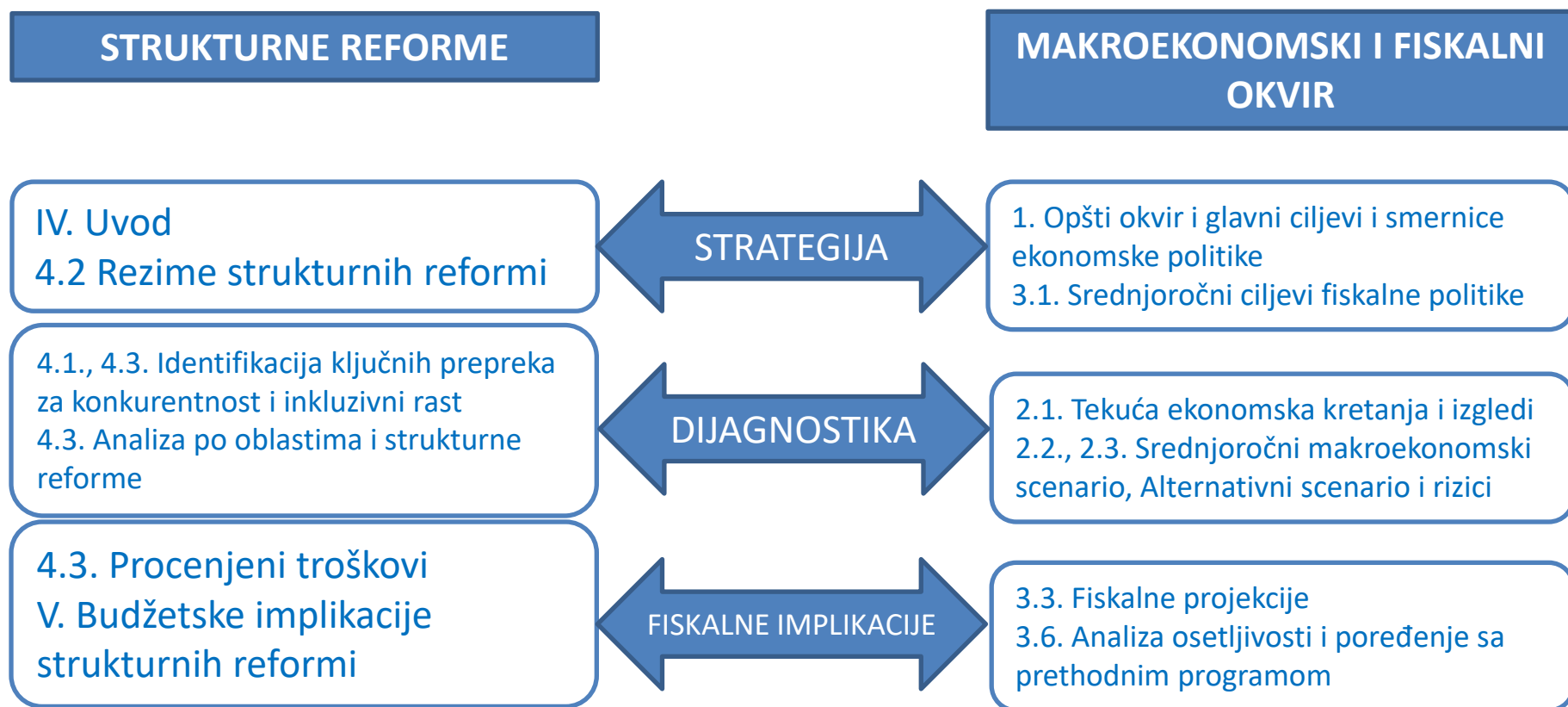
**PROJEKCIJE RASHODA:** Postarati se da su barem najskuplje reforme navedene među prioritetima na strani rashoda – neka tekst ovog poglavlja proveri koordinator za strukturne reforme u ERP-u.

**PROJEKCIJE PRIHODA:** Navesti da li su očekivani efekti strukturnih reformi navedeni u procenama. Ako je to slučaj, navesti kvantitativne procene očekivanih efekata.

**MAKROEKONOMSKI OKVIR:** Navesti da li su očekivani ekonomski efekti reformi uključeni u osnovni scenario korišćen za izradu fiskalnih projekcija. Ako je to slučaj, navesti kvantitativne procene očekivanih efekata na privredni rast i budžet.

# Povezivanje reformi sa fiskalnim okvirom

## Okvir za unutrašnju usaglašenost ERP-ova



# Povezivanje reformi sa fiskalnim okvirom

## Postizanje usaglašenosti kroz saradnju

- Strategija.** **Kreatori politika** bi trebalo da budu uključeni u ovaj proces u najranijoj fazi radi definisanja ukupne strategije javnih politika.
- Dijagnostika.** **Makroekonomski sektor i koordinator strukturnih reformi** bi trebalo da usaglase stavove o ključnim izazovima i mogućim efektima reformi.
- Fiskalne implikacije.** **Resorna ministarstva i sektor za budžet** bi trebalo da se postaraju da su troškovi reformi realni, finansirani i navedeni u srednjoročnim budžetskim projekcijama. **Koordinator strukturnih reformi** bi trebalo da se postara da se ključne reforme navode u poglavlju o fiskalnoj i makroekonomskoj politici.

# Povezivanje reformi sa fiskalnim okvirom

## Dokument o srednjoročnom planiranju budžeta

**OPŠTA PREPORUKA:** Finansiranje ključnih prioriteta, uključujući strukturne reforme u ERP-u, treba učiniti vidljivim u ovom dokumentu.

### MOGUĆI PRISTUPI:

- Programsko budžetiranje u punom obimu.
- Delimično programsko budžetiranje ključnih reformi i prioriteta.
- Odvojene budžetske linije za ključne reforme i prioritete.
- Predstavljanje rashoda prema sektorima javnih politika.
- Predstavljanje posebnog „reformskog i investicionog“ budžeta.
- Korišćenje klasifikacije rashoda na osnovu javnih politika (programska klasifikacija, klasifikacija funkcija države – COFOG).
- Zahtevanje od resornih ministarstava da finansijske planove predstavljaju po javnim politikama i ciljevima a ne samo (uvećanim) rashodima.
- Zasnivanje pregovora o budžetu na argumentima vezanim za javne politike i prioritete.