

FISR2

STRUCTURAL REFORMS BETTER INTEGRATED
WITHIN FISCAL FRAMEWORKS

Prioritizacija strukturnih reformi u ERP-u

CEF eksperti

Struktura prezentacije

- Zašto je prioritizacija važna?
- Odgovornost i kredibilitet 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 vrijeme 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, dizajnirane tako da odražavaju trenutni ekonomski okvir i ambijent
- U ERP treba uključiti samo prave SR
- Politička ekonomija je uvijek prisutna u procesu određivanja prioriteta

Prioritizacija SR i politička ekonomija

- SR se moraju posmatrati sa aspekta „izbornih troškova”
- Trajanje sprovođenja SR
- Privredni ciklus (rast/pad BDP-a)
- Vrsta predložene SR i njeni distributivni efekti
- Dobra komunikacija, transparentnost i objektivnost kako bi se obezbijedila dovoljna podrška za sprovođenje SR
- Kredibilitet za sprovođenje reformi i socijalni dijalog

Odgovornost i kredibilitet

- RM ili neka druga institucija/organ je zadužen i ima „vlasništvo” nad pripremom predloga SR i sprovođenjem planiranih aktivnosti:
 - Ministarstvo finansija
 - Vlada
 - Kabinet premijera
 - Posebno tijelo u okviru Vlade
- Sva pomenuta rješenja podrazumijevaju da institucija mora imati dovoljno kapaciteta za proces odlučivanja– Određivanje prioriteta nije *ad hoc* radnja već proces!
- Adekvatan vremenski okvir za određivanje prioriteta (počinje čim zemlja dobije od EK ocjenu ERP-a i KDO).

Kriterijumi za proces određivanja prioriteta

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

Kvalitativna ocjena SR

- Da li se radi o pravoj SR koja doprinosi strukturnim promjenama ekonomije ili je samo aktivnost koja se može klasifikovati kao „redovan, tekući posao“
- Da li je predložena SR napisana, objašnjena i povezana sa aktivnostima, da li je vremenski okvir za realizaciju planiranih aktivnosti adekvatan?
- Da li su indikatori, početna (bazna) vrijednost i ciljne vrijednosti osmišljene tako da odražavaju jasnu vezu sa ciljevima i istovremeno su jednostavni za mjerenje i ocjenu ostvarenog napretka?
- Da li je bazna godina utvrđena u skladu sa metodologijom za utvrđivanje troškova SR?
- Da li su potencijalni rizici i vjerovatnoća njihove realizacije dobro prepoznati?

Kriterijumi za proces određivanja prioriteta

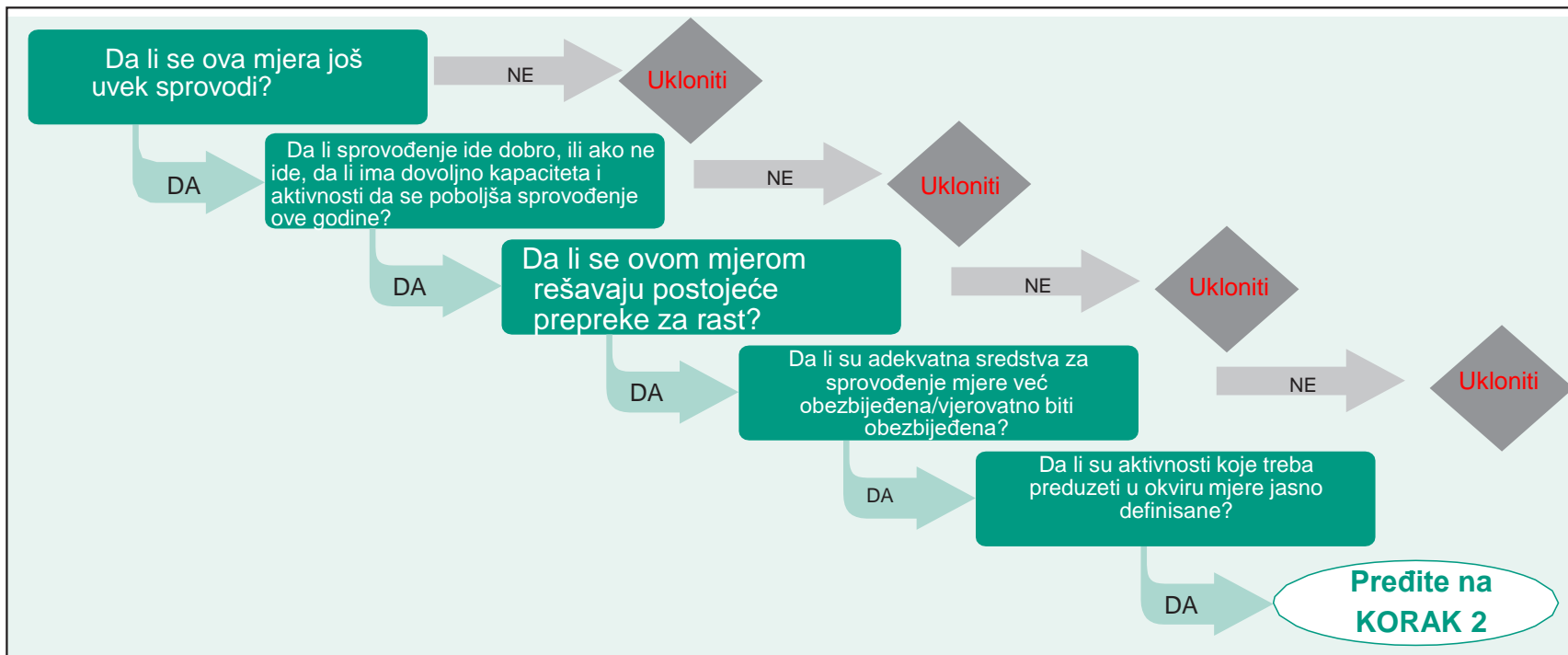
- Alat za određivanje prioriteta SR u ERP-u - OECD
- Tzv. Skrining pitanja (presek)
- Evaluaciona pitanja
- Holistički pregled
- Uticaj na rast BDP-a, zaposlenost i budžet
- Primjer iz prakse (Crna Gora)

Kvalitativna procjena - alat OECD-a za određivanje prioriteta

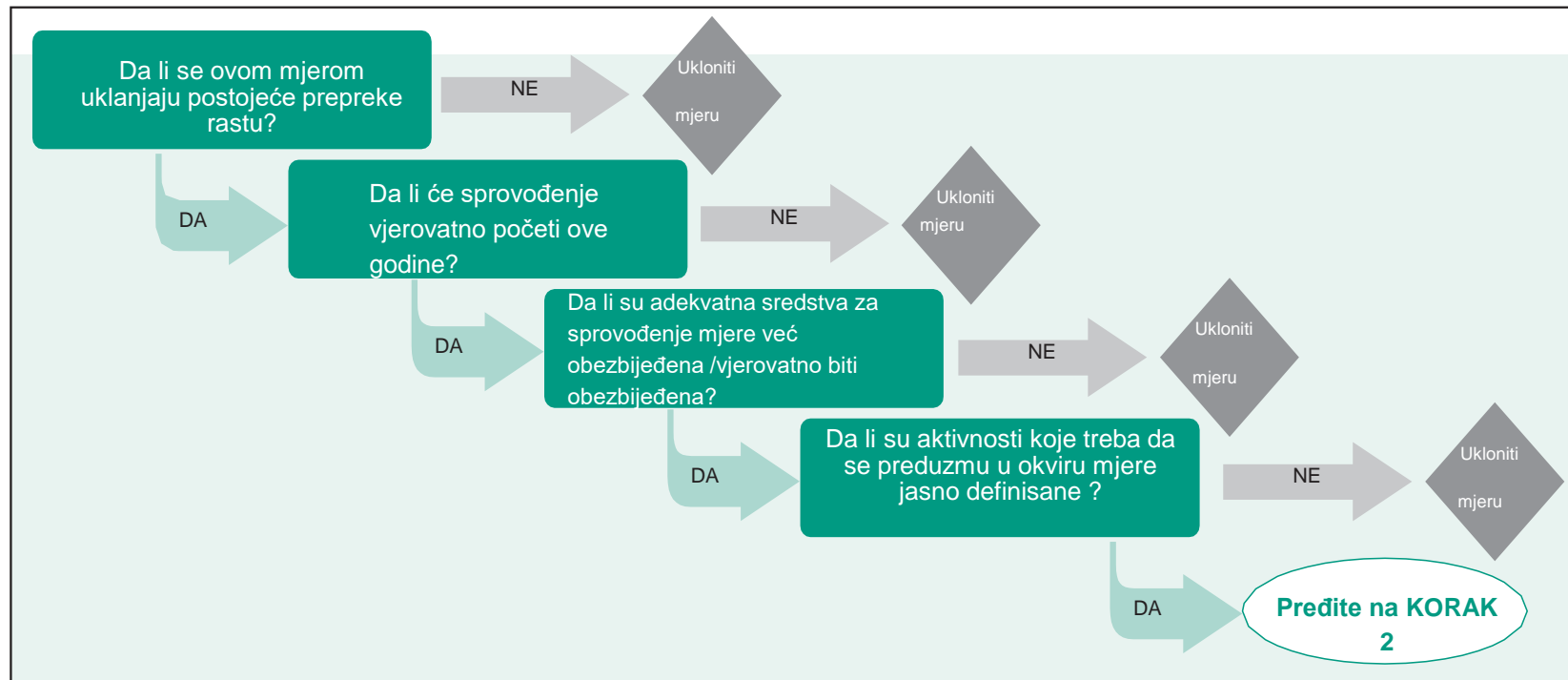
Metodologija je zasnovana na tri sljedeća koraka:

1. Pitanja skrining – za postojeće ili nove reforme
2. Evaluacija reformi – ocjenjivanje mjera (uticaj na rast, konkurentnost i zaposlenost) i kvalitativna evaluacija (kompleksnost i rizik za sprovođenje)
3. Holistički pregled – finalni koraci u odabiru skupa prioriternih mjera

Skrining pitanja za postojeće SR - korak 1



Postavljena pitanja za nove mjere – korak 1



Evaluacija mjera – korak 2

Ocjena uticaja:

1. Konkurentnost i rast privrede:
 - ocjena 10 – adresira glavne prepreke rastu BDP
 - ocjena 8 – glavne mjere za rast
 - ocjena 6 - srednji uticaj
 - ocjena 0 - nizak uticaj
2. Uticaj na zaposlenost:
 - ocjena 5 - direktan uticaj
 - ocjena 2 – indirektan uticaj
 - ocjena 0 - nizak uticaj

Evaluacija mjera – korak 2

Kvalitativne informacije o mjeri na osnovu:

1. složenosti sprovođenja – visoka / srednja / niska
2. rizika po sprovođenje - visoki / srednji / niski
3. ocjena mjere iz prethodnog ERP-a koju je dala EK – pozitivna/negativna

Holistički pregled – korak 3

➤ Razvoj skupa prioriternih mjera:

1. Na osnovu evaluacije iz 2. koraka, treba pripremiti prvu, preliminarnu listu od 15 do 20 prioriternih mjera. Lista treba da sadrži mjere sa minimalnim brojem bodova od 8 i bez značajnih kvalitativnih nedostataka.
2. Kritički procijeniti listu prioriteta koristeći kriterijume holističkog pregleda.
3. Konačno, izmijeniti listu prioriteta ukoliko je potrebno da bi se pripremila konzistentna i konačna lista prioriternih mjera.

Kriterijumi holističkog pregleda – korak 3

- Da li prioritetne mjere dobro adresiraju ključna ograničenja rastu?
- Da li su prioritetne mjere u skladu sa Smjernicama EK?
- Da li su sve reformske oblasti analizirane?
- Da li je skup prioriteta u skladu sa ključnim dokumentima državne politike?
- Da li se može upravljati rizicima za sprovođenje SR?
- Da li su strukturne reforme dovoljno analizirane?
- Da li postoji balans između složenih, sveobuhvatnih mjera sa srednjoročnim uticajem i jednostavnijih ciljanih mjera sa neposrednim efektom?
- Da li skup prioriteta SR predstavlja kredibilnu i konzistentnu politiku usmjerenu ka ekonomskom rastu i poboljšanju konkurentnosti?
- Da li je konačni broj prioriteta SR između 15 i 20?



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

Broj	Prioritetna reformska mjera	Ocjena uticaja (ponder)	Uticaj na konkurentnost	Uticaj na zaposlenost	Uticaj na fiskalnu održivost	Veza sa preporukama sa ministarskog sastanka iz maja 2020.	Nadležno ministarstvo
5	Jačanje konkurentnosti MMSP i pristup novim tržištima	8	Velik	Indirektan	Negativan	4	Ministarstvo ekonomskog razvoja
6	Unaprjeđenje i implementacija mjera za suzbijanje sive ekonomije	13	Značajan	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	Značajan	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 ocjena

- Uticaj posebne SR na BDP i njegove glavne agregate (investicije, izvoz itd.)
- Efekti 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 procjena (primjer - 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 ocjenu uticaja na makroekonomske pokazatelje
- Sumarni prikaz ukupnog efekta prioriternih SR

Proces koordinacije

- Određivanje prioriteta zavisi od ERP koordinacije, ali to nije isti proces.
- Određivanje prioriteta zahtijeva sveobuhvatnije konsultacije i holistički pristup.
- Određivanje prioriteta nije politički korektno. Određivanje prioriteta je ispravno samo ako rezultira konkurentnim, održivim, zelenim, inkluzivnim i digitalizovanim rastom sa ciljem unaprjeđenja kvaliteta života građana.
- Prioritizacija nije organizaciono korektna. Ne morate da vidite sva resorna ministarstva prisutna u poglavlju 5.
- „Manje je više“ – bolje je imati 15 dobro prioritizovanih SR kojima su tačno procijenjeni troškovi i koje poboljšavaju konkurentnost nego 25 politički i organizaciono ispravnih.
- Uloga ERP koordinatora je ključna. Koordinator zna vezu između mjera i strategije razvoja, ali i fiskalnog i ekonomskog uticaja.
- RM treba da budu objektivna i nepristrasna kada se prioritizuju i uključena u procjenu troškova i budžetiranje mjera SR.

Metode/Metodologija za pripremu predloga SR - dodatni saveti

- Ukoliko postoji budžetski kalendar (predviđen krovnim 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 procjenite efekte i uticaj za period implementacije i pripremite „dobre i jake“ argumente zašto bi trebalo da se zadrže u sledećem ERP ciklusu.
- Maksimalno pratite uputstva i savete iz Smjernica EK za ERP.