



Primeri zemalja: Razmatranja o pregledima potrošnje u novim zemljama članicama EU: Dizajn izbora



Theo Thomas, glavni ekonomista,
Emilia Skrok, viši ekonomista,
PEMPAL, Jerevan
12. februar 2015. godine

Strictly Confidential © 2015

Kratak pregled prezentacije

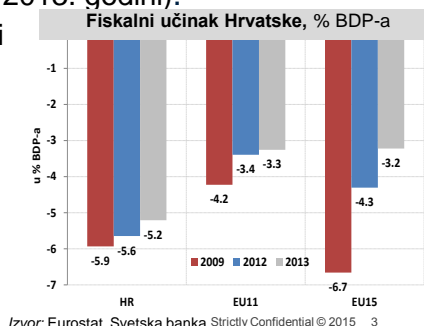
1. Ciljevi pregleda potrošnje u novim zemljama članicama
2. Opšta pitanja u vezi dizajna u novim zemljama članicama
3. Četiri pitanja u vezi dizajna u novim zemljama članicama
4. Sažetak zapažanja



Svetska kriza je otkrila makroekonomske oblike neravnoteža

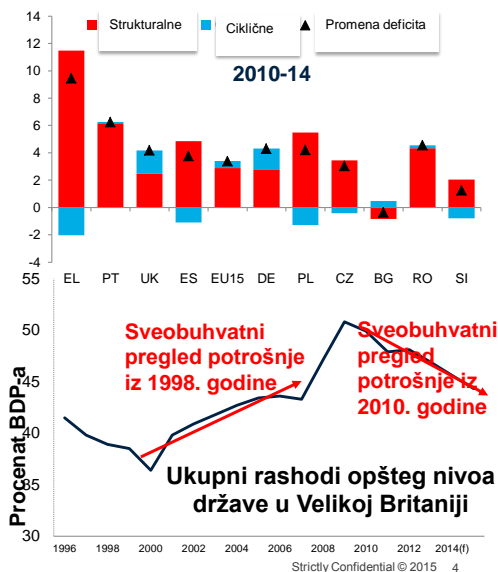
na primer, Hrvatska

- Gubitak proizvodnje tokom poslednjih pet godina – 12% BDP-a iz 2008. godine
- Stopa nezaposlenosti se više nego udvostručila (17% u 2013. godini); stopa nezaposlenosti kod mladih je na nivou iznad 40% i najniža je radna snaga po stopi učestvovanja u strukturi opšte radne snage u EU (51% u 2013. godini).
- Od 2009. godine, fiskalni deficiti su se povećali do prosečnog nivoa od 6%, a u 2013. godini se nivo javnog duga udvostručio na 76% BDP-a.
- Spoljni dug je ostao na povišenom nivou od 105% BDP-a.



Fiskalni kontekst – potreba za strukturalnim uštedama

- Mnoge zemlje su preko strukturalnih reformi uspele da sprovedu značajne promene u nivoima deficita
- Iako su pregledi potrošnje korišćeni u vrlo različitim konteksima

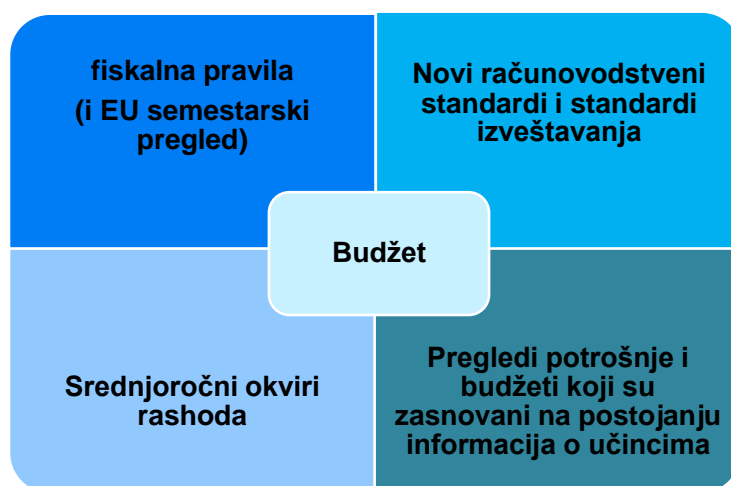


Osnovna reforma fiskalnih okvira i okvira potrošnje širom zemalja EU

- Pakt o stabilnosti i rastu EU uspostavlja limite deficita i duga
- Srednjoročnim opštim ciljem se uspostavljaju ciklično prilagođavani budžetski ciljevi opšte države
- Semestarski pregled usklađivanja fiskalnih okvira širom EU
- Novi minimalni standardi za nacionalne budžetske okvire (tj. *ESA2010*)
- Procedura prekomernog deficita: uspostavlja ciljeve strukturalnog prilagođavanja
- Rashodna pravila: rashodi ne smeju rasti brže od srednjoročno mogućeg rasta BDP-a
- Budžet mora da bude zasnovan na nezavisnim makroekonomskim projekcijama



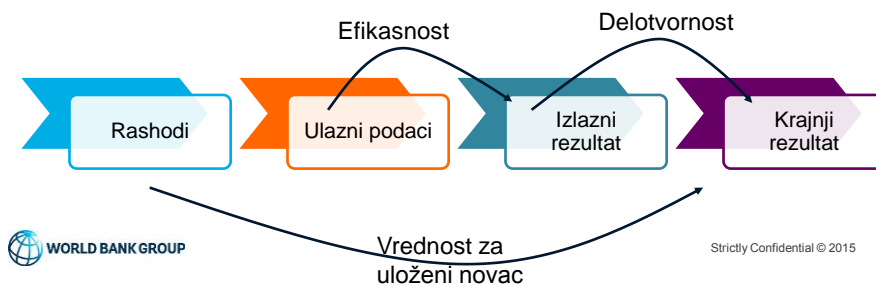
..... sa fokusom na jačanje budžeta kao alatke javne politike



Pregledi potrošnje (SR)

– alatka za evaluaciju politike i identifikovanje ušteta (na održiv način)

- Pregledi potrošnje – instrument evaluacije politike
- Fokusira se na postojeće rashode (ne na nove) i kombinuje širok (sveobuhvatan) sa detaljnim (selektivnim) pristupom
- Ciljevi pregleda potrošnje su da:
 - definiše i meri nivoe javne intervencije i njenog uticaja
 - pruža dokaze o tome da li je javna intervencija bila uspešna ili ne
 - unapređuje intervenciju (tj. putem prilagođavanja resursa preko budžeta)
- Kriterijumi pregleda potrošnje: (i) Delotvornost; (ii) Efikasnost; (iii) Vrednost za uloženi novac



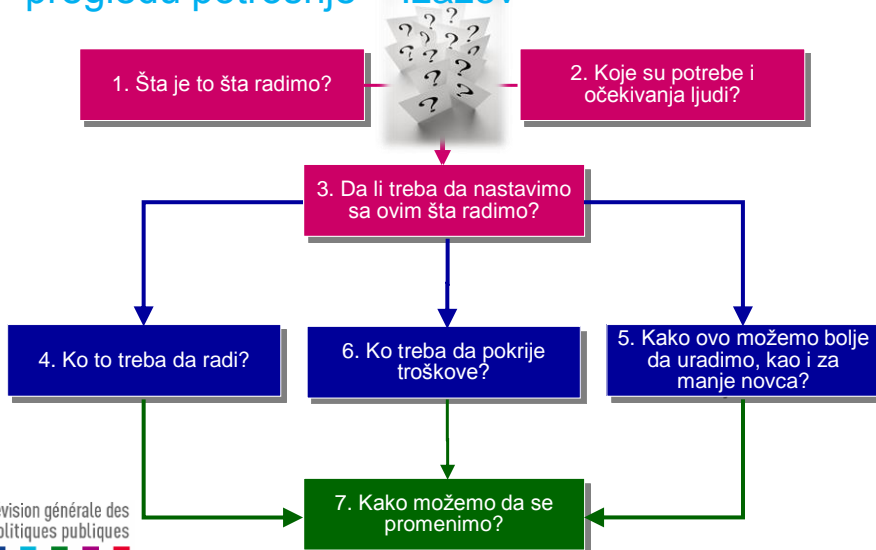
2. Opšta pitanja u vezi dizajna u novim zemljama članicama

Opseg pristupa pregleda potrošnje

Osnovni modeli pregleda potrošnje ...

		OPSEG	
		Ciljano	Sveobuhvatno
UČESTALOST	Godišnje	Strateški pregledi: Australija: 2007. godine Pregledi potrošnje: Holandija 1981. godine Evaluacije programa: Koreja: 2006. godine	Budžetiranje na nultoj osnovi: SAD: 1970-te Troškovanje zasnovano na aktivnostima: SAD, 1980-te
	Periodičn ○	Pregledi vrednosti za uloženi novac (različiti uredi za reviziju) Pregled potrošnje u Velikoj Britaniji (Velika Britanija: na primer, Pregled u oblasti odbrane iz 2011. godine)	Sveobuhvatni pregled potrošnje: Velika Britanija 1997. godine, Australija 2007. godine Holandija, 1981., 2009. godine Pregled programa: Kanada, 1994-98. godine Pregled rashoda: Irska 2011. godine La révision générale des politiques publiques, RGPP: Francuska, 2008. godine

Osnovna pitanja koja trebaju da budu postavljena u pregledu potrošnje – Izazov



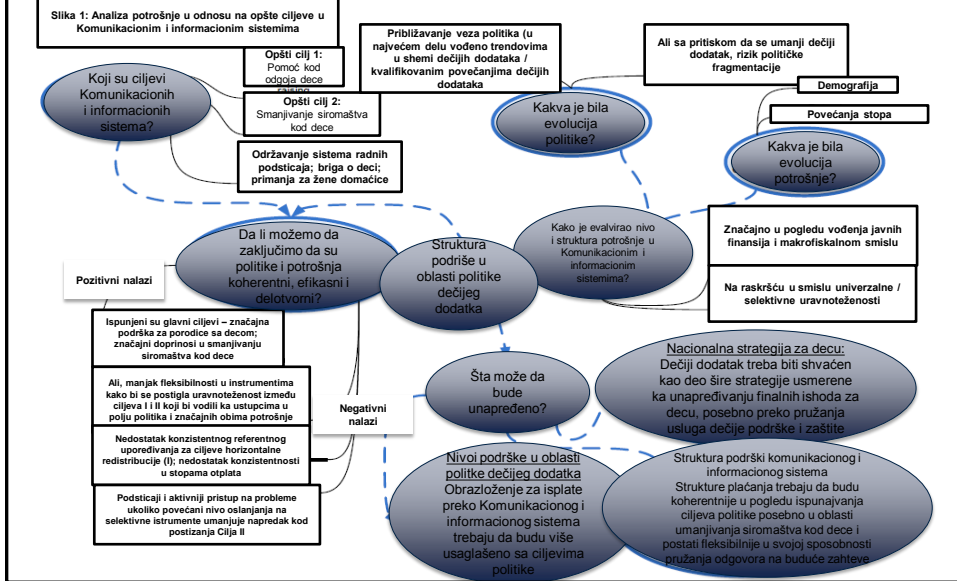
révision générale des politiques publiques

www.rgpp.modernisation.gouv.fr

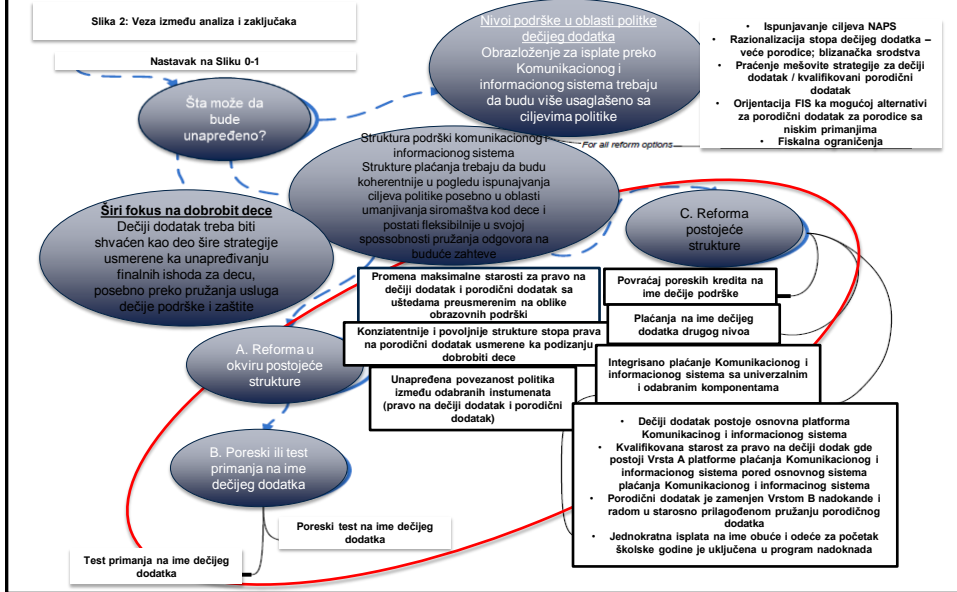
WORLD BANK GROUP

Strictly Confidential © 2015

Dizajn: Ciljevi nasuprot potrošnje: Primer iz Irske (Dečiji dodatak)



Sprovođenje: Na koje aktivnosti mogu da utiču nalazi iz pregleda potrošnje? Povratak na irski primer

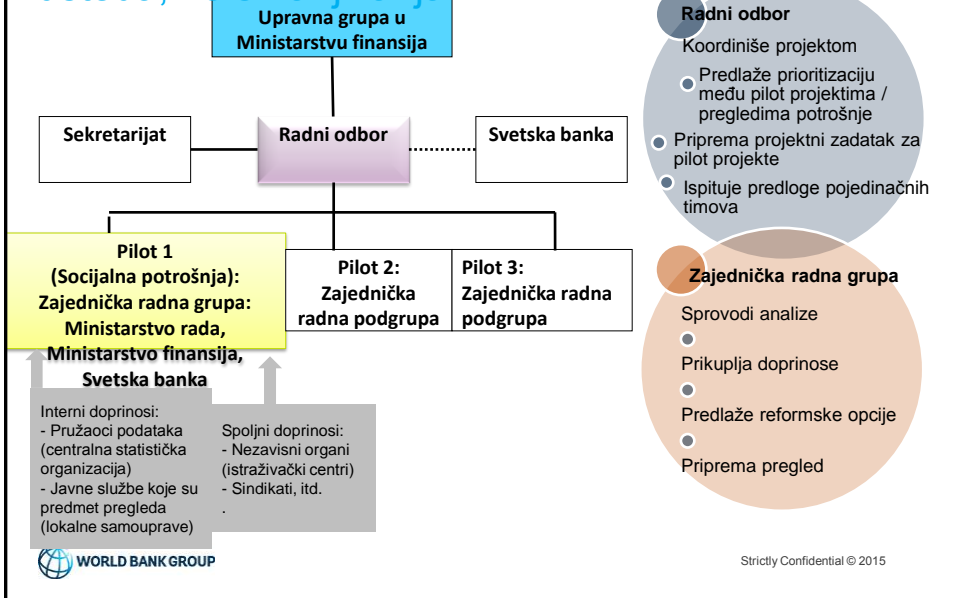


3. Četiri pitanja u vezi dizajna u novim zemljama članicama

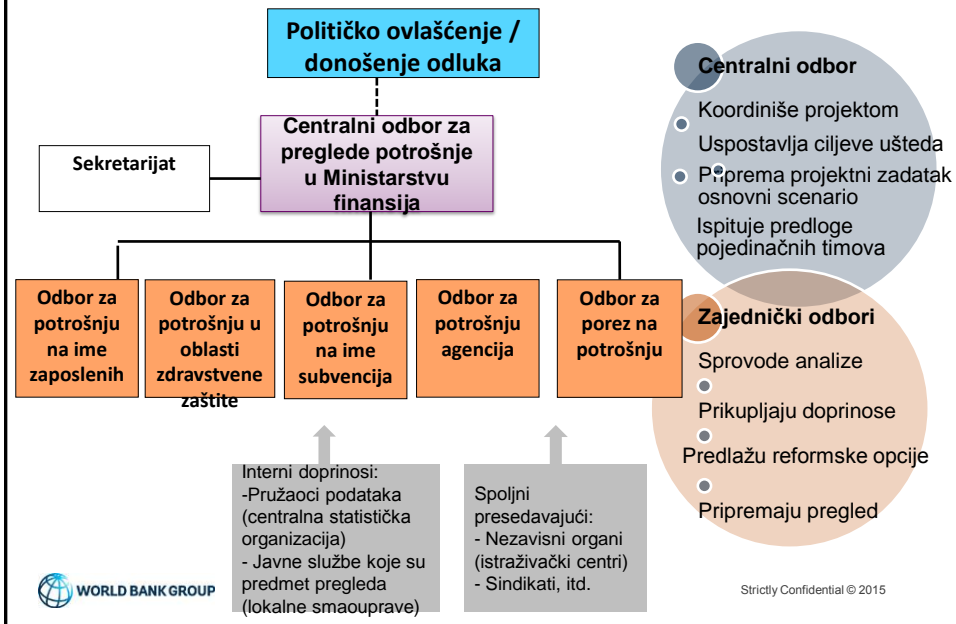
#1: Upravljanje i organizovanje pregleda potrošnje

1. Usluge državne službe nasuprot spoljno angažovanih aktera?
 - Nedostaci u vezi zavisnosti od pregleda koje obavljaju spoljno angažovani akteri
 - Kontinuitet i insajdersko znanje dobijeno iz pregleda koje obavlja državna služba
 - Stručnjaci iz privatnog sektora su korisniji za preglede efikasnosti
2. Birokratsko vođstvo Ministarstva finansija
 - Plus ostalih relevantnih centralnih agencija
 - Zaposleni u Ministarstvu finansija moraju da imaju adekvatne veštine
 - Zahtevnost u pogledu vremena zaposlenih u Ministarstvu finansija / centralnih agencija
3. Prevazilaženje otpora kod ministarstava u vezi potrošnje
 - Politički pritisak; ciljevi; opcije realokacija
4. Političko rukovodstvo
 - Suštinsko za uspeh pregleda potrošnje
 - Uspostavljanje okvira, opštih i specifičnih ciljeva
 - Donošenje krajnjih odluka u vezi opcija ušteda (posebno strateških)

Pilot projekti u Poljskoj: u vezi delotvornosti ušteda, ne smanjivanja



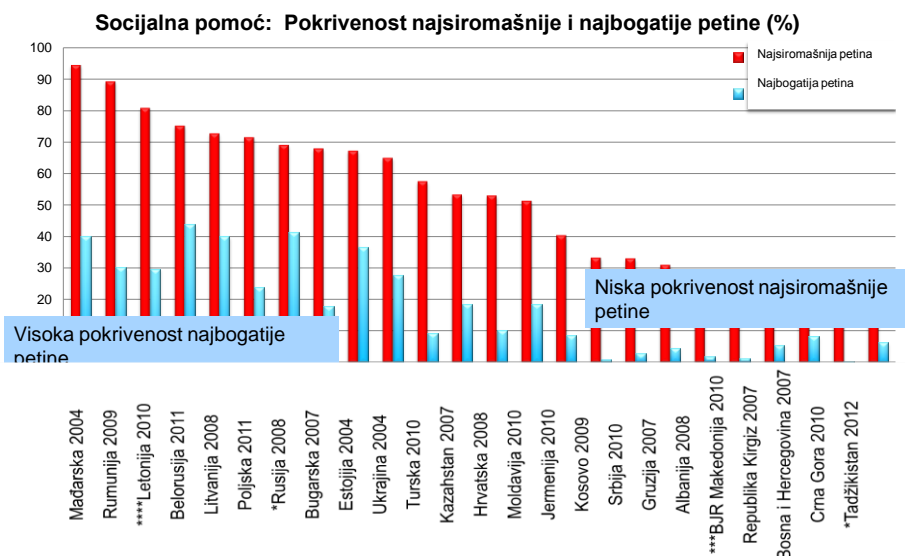
Hrvatska: traženo je da identifikuje smanjenja od 10%



#2: Utvrđivanje jasnih specifičnih ciljeva i opcija troškova

- Ministarstvo finansija obično utvrđuje osnovni scenario:
 - Novim programima se obično bavi na individualnim osnovama
 - Prepoznaje osnovne pritiske u vezi sa potrošnjom
 - Pruža umeravanje u vezi sa „diskrecionom“ u odnosu na „nediskrecionu“, administrativnu i kapitalnu potrošnju
 - Stalno pruža usmeravanje u vezi troškova, ukoliko je potrebno – na primer, zarade, penzije
- Sprečavanje „igranja“: opcije moraju biti
 - Specifične – merljivo, troškovo, utvrđen raspored za aktivnosti
 - Tehnički i politički izvodljive — na primer, tretman kolektivnih ugovora o zaradama zaposlenih?
 - Biti oprezan u vezi nagomilavanja rezultata u uskom vremenskom periodu, današnje trenutne potrošnje radi sprovođenja obećanih ušteda u budućem periodu, ili jednostavnog ukidanja kapitalne potrošnje
 - Ponovno analiziranje pravila („igra“ se prilagođava)

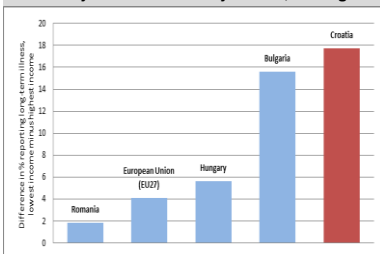
Primer: Identifikovanje potencijalnih oblika nedovoljne pokrivenosti opšteg sistema socijalne pomoći



Primer 2: Zdravstvena zaštita u Hrvatskoj

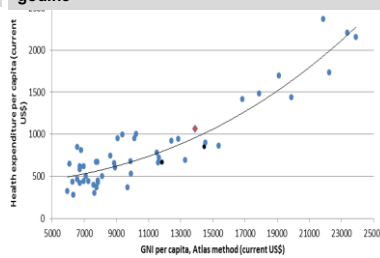
- Dobri krajnji zdravstveni rezultati, ali po visokoj ceni (9% BDP-a, u poređenju sa prosečnih 5,4% BDP-a u EU10)
- Naglo starenje stanovništva → nezarazna, hronična oboljenja, dok će stopa smrtnosti nastaviti da raste, sa potrebom za pružanjem dodatnih zdravstvenih usluga i dugoročne nege
- Hronične docnje (1% BDP-a do kraja 2013. godine, ili 15% njihovih prihoda)
- Socio-ekomske i geografske različitosti u Hrvatskoj prema zdravstvenim indikatorima

Nejednakost u izveštavanim hroničnim oboljenjima u Hrvatskoj i odabranim zemljama EU, 2010. godina



Izvor: Eurostat, EU SILC
WORLD BANK GROUP

Rashodi u zdravstvu i BNP po glavi stanovnika, 2010. godine



Izvor: SZO, Baza podataka u vezi globalnih rashoda u oblasti zdravstva. Hrvatska je data u obliku crvenog dijamanata

Pilot projekat u Poljskoj: Evaluacija potrošnje u oblasti socijalne zaštite (primer)

Cilj pregleda potrošnje

Evaluiranje potrošnje u oblasti socijalne zaštite

- Delotvornost kod ispunjavanja ciljeva politike na troškovno najefikasniji način

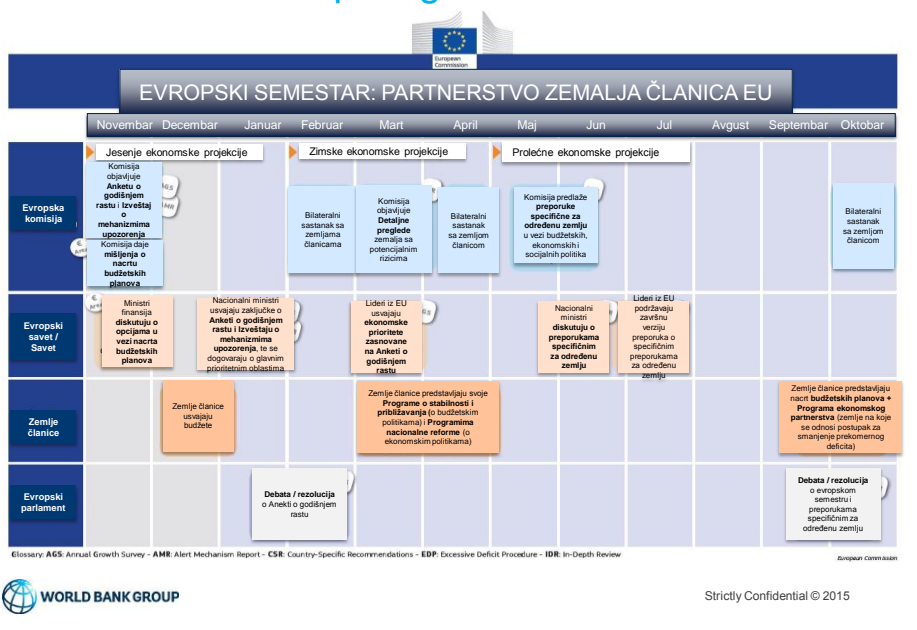
Svaka oblast potrošnje u polju zdravstvene zaštite zahteva specifično prilagođeni analitički pristup

Oblast	Cilj
Krajnja instanca socijalne pomoći i benefita na ime podrške porodice	Direktno umanjivanje siromaštva i srednjoročna samoodrživost
Programi aktivne i pasivne podrške u oblasti zapošljavanja Usluge socijalne zaštite za ranjive slojeve stanovništva	Integrisanje tržišta rada i podrška u oblasti zarada za privremeno prihodno siromašne Socijalna uključenost, umanjivanje bazičnih uzroka siromaštva
Benefiti i usluge za hendikepirana lica	Podrška u oblasti primanja, socijalne uključenosti, ukoliko je moguće

#3: Pregledi potrošnje trebaju da se integrišu sa godišnjim i srednjoročnim budžetskim okvirima

1. Politike su implementirane preko budžeta, tako da je kalendar pregleda često povezan sa narednim budžetskim ciklusom
2. Veza sa srednjoročnim okvirom rashoda dozvoljava ambicioznije uštede koje mogu da budu ostvarene
3. Održive strukturalne reforme često zahtevaju vremena za implementiranje
 - Mogu da uspostave pravac vršenja monitoringa nad reformom i njenog prilagođavanja preko implementacije narednih budžeta
4. Mere koje su usmerene ka uštedama podržavaju kredibilnost srednjoročnih fiskalnih ciljeva (i nižih troškova finansiranja budžeta)
5. Izbegavanje obavljanja sveobuhvatnih pregleda na godišnjem nivou vodi ka:
 - a. Reformskoj premorenosti – pregledi potrošnje su zahtevni u pogledu potrebnih podataka i kapaciteta!!
 - b. Očekivanjima da će krajnji rezultati biti ponovo analizirani

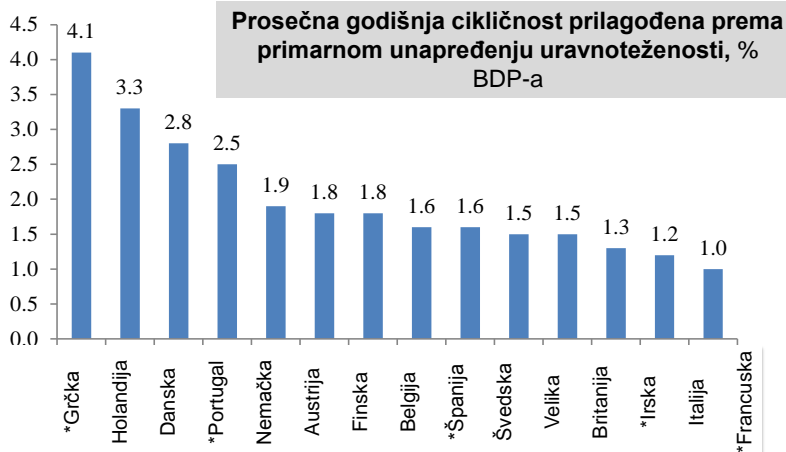
..... u okviru evropskog semestra



#4 – Izgradnja i uspostavljanje kulture da će procena i evaluacija zahtevati vremena

- Pregledi potrošnje zahtevaju veliki broj alati i podataka
 - Budžetiranje prema učincima
 - Ekonomsku procenu
 - Dodatnu evaluaciju
 - Programe i krajnje rezultate pravog kvaliteta
 - Bolje podatke
- Ovo može voditi povećanju broja mera i umora u vezi izveštavanja
- Može se sukobljavati sa potrebom upravljanja kratkoročnim pritiscima u vezi alokacije resursa i raspoloživosti zaposlenih
- Stoga, potrebno je da se fokusira na mesto gde uticaj može da bude najviši, kao i da se napravi stalni proces

Da li to moguće uraditi?



Izvor: EUROSTAT, proračuni zaposlenih Svetske banke

4. Sažetak

Zapažanja o uspehu i izazovima

1. Uspostavljanje jasnih prioriteta politike
 - Politički input je potreban za uspostavljanje prioriteta, ali u okviru realističnih ograničenja (ali šta je sa pitanjem nezavisnosti i političkih izbora?)
2. Utvrđivanje jasnih parametara i trajektorija potrošnje
 - Centralne finansijske agencije uspostavljaju ukupne parametre potrošnje, ali često sa opcijama za resorna ministarstva
 - Ciljevi ušteda mogu da budu korisno sredstvo ograničavanja, ukoliko su podržane detaljnijim analizama
3. Integrisanje pregleda potrošnje sa budžetima i srednjoročnim okvirima rashoda
 - Konzistentno je prema novom okviru EU, ali je složeno
 - Resorna ministarstva imaju informacije i znanja, ali univerzalno rešenje ne postoji
4. Uzeti u obzir kapacitete i sposobnosti
 - Kombinovanje spoljno angažovanih stručnjaka sa interno posedovanim znanjem predstavlja izazov
5. Pružanje boljih krajnjih rezultata zahteva vreme i napor
 - Potrebno je da se uspostave realistične trajektorije učinaka – ne previše, a nakon toga pažljivo pratiti ostvarivanje učinaka



Hvala

