



Програм економских реформи - 10 година касније

Ранка Миљеновић
Славица Кукољ

Центар за европске политике - ЦЕП

Децембар 2023.

Садржај

Резиме _____	3
Увод _____	3
Преглед структурних реформи по циклусима _____	6
Преглед реализације структурних реформи по кључним изазовима и специфичним областима _____	9
Закључци и препоруке _____	21

Резиме

Програм економских реформи (Economic Reform Programme - ЕРП) је инструмент који служи као алат за координацију макроекономске и фискалне политике између земаља Западног Балкана и ЕУ са фокусом на планирање и спровођење структурних реформи које треба да доведу до испуњења економских критеријума за чланство. Уједно, ЕРП представља и кровни економски документ, јер за циљ има целокупно уређење управљања економским политикама и економским развојем. Његова сврха је припрема државе кандидата или потенцијалног кандидата за чланство за учешће у процесу економског и фискалног надзора који се спроводи у свим државама чланицама ЕУ (Европски семестар).

Република Србија, као и сви кандидати и потенцијални кандидати за чланство у ЕУ, учествује у овој вежби од 2015. године и тренутно је у току десети, а по многим мишљењима и последњи који изазива већу пажњу цивилног друштва и јавности, циклус припреме ЕРП, за период 2024 – 2026. године. Како ЕРП представља преносни (тзв. *rolling*) програм, сваке године се спроводи нови циклус његове израде уз извештај континуитет у постављеним приоритетима у реформском процесу како би се могао оценити напредак и јасније увидети правац предложене економске политике.

Имајући у виду да до данас не постоји на једном месту систематизовани приказ структурних реформи предвиђених и реализованих у току различитих ЕРП циклуса, овај извештај треба да осветли то подручје и пружи одговор на питање: с обзиром на то да се структурне реформе преносе из циклуса у циклус, да се неке нове дефинишу како би одговориле и на нове изазове, док се неке протоком времена више не укључују у ЕРП, колико је то тачно структурних реформи од 2015. до 2023. године предвиђено и колико их је и реализовано?

Увод

Економски критеријуми важан су део процеса европских интеграција свих држава које претендују на чланство у Европској унији (ЕУ).¹ Свака земља кандидат пре пуноправног приступања мора да изгради функционалну тржишну економију која има капацитет да издржи конкурентски притисак унутар јединственог тржишта ЕУ. Стратегијом проширења ЕУ из 2014. године, економски критеријуми и управљање економским политикама истичу се у први план, поред реформе јавне управе (РЈУ) и владавине права (Основе прво),² и с годинама постају све значајнији у процесу приступања. Изменама методологије проширења у фебруару 2020. године, када је 35 посебних преговарачких поглавља груписано у шест тематских кластера,³ економски критеријуми су, поред реформе правосуђа и основних права, правде, слободе и безбедности, јавних набавки, финансијске контроле, функционисања демократских институција и РЈУ, поново заузели важно место и нашли се у Кластеру 1 Основе. Напредак земље у реализацији политика из овог кластера, условљава њен напредак и отварање и затварање осталих кластера, чиме се истиче неоспорни значај ових питања.

Свака земља кандидат пре пуноправног приступања мора да изгради функционалну тржишну економију која има капацитет да издржи конкурентски притисак унутар јединственог тржишта ЕУ. Стратегијом проширења ЕУ из 2014. године, економски критеријуми и управљање економским политикама истичу се у први план, поред реформе јавне управе и владавине права, и с годинама постају све значајнији у процесу приступања.

1 Критеријуми за приступање (Копенхагенски критеријуми), опширније на: <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

2 Стратегија проширења ЕУ, 2014, доступно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-strategy-paper-2014_en

3 „Унапређење процеса приступања – веродостојна ЕУ перспектива за Западни Балкан“, Комуникација Европске комисије ка Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, фебруар 2020. године, доступно на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181

Поменутом Стратегијом проширења ЕУ из 2014. године, а у циљу унапређења управљања економским политикама у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима, ЕУ уводи Програм економских реформи (ЕРП). ЕРП је служио као алат за координацију макроекономске и фискалне политике између економија Западног Балкана и ЕУ, а фокус је стављен на планирање и спровођење структурних реформи које би, временом, довеле до испуњења економских критеријума за чланство. ЕРП је у периоду 2015 – 2023. године био најважнији стратешки документ у економском дијалогу ЕУ и кандидата (и потенцијалних кандидата) за чланство у ЕУ. На њега се, заједно са Фискалном стратегијом, гледало као на кровни економски документ Републике Србије, јер је за циљ имао целокупно унапређење управљања економским политикама и економским развојем, кроз дефинисање приоритета у одређеном периоду, а имајући у виду да ни после скоро четири године од рока предвиђеног Законом о планском систему План развоја Републике Србије није ни припремљен.⁴

ЕРП чине два дела: а) макроекономски и фискални оквир; и б) одабране структурне реформе. Анализа макро-економске и фискалне ситуације садржи опис тренутног стања, пројекције и план за наредне три године и припрема се у складу са Фискалном стратегијом. Структурне реформе се идентификују и приоритизују у циљу повећања конкурентности националне економије и већег привредног раста и развоја. Оба дела ЕРП чине логичку целину и структурне реформе би требало да произилазе из макроекономске и фискалне анализе.

Сврха ЕРП је да припреми државе кандидате и потенцијалне кандидате за учешће у процесу економског и фискалног надзора које се спроводи у свим државама чланицама ЕУ (*Европски семестар*)⁵. Почев од 2015. године, ЕРП се, као такозвани преносни (*rolling*) документ, припремао на годишњем нивоу, са пројекцијама развоја и структурним реформама које ће се спроводити у наредне три године.⁷

ЕРП чине два дела: а) макроекономски и фискални оквир; и б) одабране структурне реформе. Анализа макро-економске и фискалне ситуације садржи опис тренутног стања, пројекције и план за наредне три године и припрема се у складу са Фискалном стратегијом. Структурне реформе се идентификују и приоритизују у циљу повећања конкурентности националне економије и већег привредног раста и развоја. Оба дела ЕРП чине логичку целину и структурне реформе би требало да произилазе из макроекономске и фискалне анализе.

Припремом ЕРП у Републици Србији координира Министарство финансија, заједно са Републичким секретаријатом за јавне политике (РСЈП), а у процесу учествује више од 100 представника државне и јавне управе, у оквиру радне групе Владе Републике Србије.

Од самог почетка припреме ЕРП у Републици Србији, односно од 2015. године, цивилно друштво је активно укључено у процес израде овог документа, а Република Србија се издваја као пример добре праксе у региону у сарадњи државних институција (које креирају овај документ) и цивилног друштва, кроз доприносе у виду коментара и сугестија. Од 2016. године, у читав процес укључен је и Национални конвент о ЕУ (Конвент) и његова Међусекторска радна група за ЕРП кроз коју цивилно

друштво на системски начин приступа припреми и праћену спровођења овог документа и и заговара учешће цивилног друштва од најранијих фаза циклуса.⁸

⁴ Закон о планском систему („Службени гласник РС, број 30/2018), члан 6 и члан 53

⁵ Те је зато ЕРП познат и као Европски семестар у малом (*European Semester Light*)

⁶ У складу са Стратегијом проширења 2014 – 2015, Европска комисија, страна 5, доступно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-strategy-paper-2014_en

⁷ Сви документи које је Република Србија усвојила у овом процесу, доступни су на веб сајту Министарства финансија: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/program-ekonomskih-reformi-erp>

⁸ Више о Међусекторској радној групи за ЕРП на: <https://eukonvent.org/medjusektorske-radne-grupe/program-ekonomskih-reformi/>

У 2023. години у више наврата долази до измена која се односе на ЕРП. Најпре, за десети по реду циклус израде ЕРП (2024 – 2026), који је тренутно у току, промењена је методологија документа. За разлику од претходних година, када је дефинисано и преко 20 структурних реформи по једном циклусу, Смерницама Европске комисије (ЕК) за циклус 2024 – 2026. године⁹ утврђено је да број структурних реформи не може да прелази шест и то по две за сваку од идентификоване три области: Конкурентност (која обухвата пословно окружење и смањење сиве економије; реформу државних предузећа; реформе економске интеграције; пољопривреду, индустрију и услуге; и истраживање, развој и иновације), Одрживост и отпорност (у оквиру које могу да се формулишу реформе које се односе на зелену транзицију (дигиталну трансформацију; реформе енергетског тржишта; и реформу саобраћајне инфраструктуре), Људски капитал и социјалне политике (коју чине образовање и вештине; запошљавање и тржиште рада; социјална заштита и инклузија, као и здравство).

Потом, у новембру ове године, ЕК је усвојила нови План раста за Западни Балкан 2024 – 2027. године¹⁰ који би требало економијама региона да донесе унапред неке од бенефита чланства у ЕУ, да подстакне економски раст и умањи социо-економске разлике између држава региона и чланица ЕУ. План раста се темељи на четири стуба: први који се фокусира на економску интеграцију Западног Балкана са Јединственим тржиштем ЕУ; други који се односи на унапређење економске интеграције у самом региону кроз Јединствено регионално тржиште (*Common Regional Market – CRM*); трећи који треба да убрза основне реформе (Реформска агенда), док ће кроз четврти стуб, Инструмент за реформу и раст за Западни Балкан, ЕУ пружити финансијску подршку реформама које треба да се спроведу.

У суштини, ове новине значајно утичу на припрему и спровођење ЕРП. Наиме, под окриљем Плана раста за Западни Балкан, свака економија ће припремити своју Реформску агенду кроз коју ће земља идентификовати сет приоритетних реформи, које ће бити дефинисане кроз низ квалитативних и квантитативних показатеља и чије испуњење и спровођење ће служити као услов за добијање средстава из Инструмента за реформу и раст. Структурне реформе из ЕРП више се неће налазити у том документу већ прелазе у Реформску агенду те је предвиђено да и области које ће бити укључене у Реформску агенду већином буду оне које је и ЕРП обухватао: пословно окружење (конкурентност), реформа енергетског сектора и зелена транзиција (одрживости и отпорност) и образовање и вештине. Додатна област која ће бити покривена Реформском агендом односи се на основне реформе, укључујући владавину права. Самим тим, с обзиром да је цивилно друштво, па и Конвентова Међусекторска радна група за ЕРП, превасходно заинтересовано за реформски део документа, за очекивати је да се пажња у наредном периоду са ЕРП пребаци на Реформску агенду и да десети циклус ЕРП, односно онај за период 2024 – 2026. године буде последњи за који су организације цивилног друштва исказале значајнији интерес.

Иако сваки нови ЕРП прати извештај о спровођењу реформи из претходног циклуса (Табела 11), тај извештај је фокусиран на опис напретка у реализацији појединачних активности и не постоји један свеобухватан документ у ком су приказани ефекти спровођења реформи из ЕРП током година. То је делимично и због тога што су ЕРП реформе пратили и мањкави индикатори, на које је цивилно друштво и Конвентова Међусекторска радна група за ЕРП, у редовном дијалогу са представницима државе, увек скретала пажњу и питање дефинисања адекватних показатеља структурних реформи, на основу којих би било могуће пратити утицај на различите области које је ЕРП покривао, а у крајњој линији и на конкурентност привреде.

Такође, не постоји на једном месту систематизован број реформи које су од 2015. године до циклуса 2023 – 2025. године¹¹ биле предвиђене, нити је јавно доступан документ уколико постоји, у ком је анализирано које реформе су у потпуности спроведене, које делимично, а које уопште нису. Поред тога, евидентан је и одређени број структурних које су се нашле у једном или два циклуса ЕРП, да би у наредном изостале, без да су спроведене или да је разлог објашњен.

9 Guidance for the Economic Reform Programmes 2024-2026 of candidate countries and potential candidates: <https://cloud.cef-see.org/index.php/s/DRraL4PENa3PFcc>

10 План раста за Западни Балкан 2024 – 2027. године, доступно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-presents-new-growth-plan-western-balkans-including-eu6-billion-grants-and-loans-2023-11-08_en

11 С обзиром да је ЕРП 2024-2026 тек у припреми у време израде овог извештаја, а и да је дошло до измене у Смерницама ЕК за израду ЕРП и методологији његове израде, те није могуће извршити адекватно поређење, овај извештај обухвата девет циклуса ЕРП, од 2015-2017. године, до оног 2023 – 2025. године

Имајући у виду да евалуација ефеката које је ЕРП имао на привреду Србије, укључујући животну средину, реформу енергетског сектора, саобраћај, јавно здравље и друге области повезане са привредом, изискује свеобухватнију анализу и дужи временски период на располагању, као и мобилизацију значајнијих ресурса, циљ овог документа је да прикаже шта се у временском периоду од осам година (од првог циклуса ЕРП па све до документа за период 2023 – 2025) дешавало по питању структурних реформи. Односно, овај извештај анализира области у којима су структурне реформе дефинисане, оцењује на општем нивоу њихово спровођење, а идентификује и недостатке у процесу, односно оне реформе које без објашњења своје место нису нашле у наредним циклусима ЕРП а нису ни имплементирани, као и где је реализација структурних реформи најслабија, односно оне приоритете који се већ годинама, из циклуса у циклус налазе на листи, а нема напретка у спровођењу.

У ових девет циклуса који су посматрани током ове анализе, неколико пута долазило је до измене Смерница ЕК по којима су државе припремале документа те је тако, рецимо, од циклуса ЕРП 2022 – 2024. године ЕК идентификовала по три кључна изазова за конкурентности и инклузивни раст, те је требало идентификовати структурне реформе које ће помоћи превазилажењу тих изазова.

На основу анализе структурних реформи предвиђених ЕРП од 2015. године до последњег циклуса који се прати овим извештајем, биће формулисана препоруке за доносиоце одлука које ће врло лако моћи да се имплементирају у Реформску агенду¹² и тако не понове уочене мањкавости из ЕРП. Поред тога, извештај може да послужи и цивилном друштву у даљем дефинисању предлога цивилног сектора и заговарању одређених структурних реформи кроз нови документ – Реформску агенду.

Методологија за израду овог извештаја се темељи на коришћењу квалитативног приступа у прикупљању и обради података. Првидео методологије обухвата архивско истраживање, што подразумева детаљно проучавање доступних докумената (примарних¹³ и секундарних¹⁴), анализу писаних материјала и релевантних информација. Теренски део квалитативног приступа изради овог документа обухвата информације прикупљене током консултативних догађаја између цивилног друштва и представника институција задужених за припрему и спровођење ЕРП, које координира Министарство финансија.

Овај извештај је подељен у четири целине. После уводног дела, који представља почетни део извештаја, изложена је анализа структурних реформи по циклусима. Трећи део чини преглед и анализа реализације структурних реформи по кључним изазовима и специфичним областима, док су на крају. У четвртм делу, дати закључци и препоруке доносиоцима одлука за наредне документе економског управљања, које се врло лако могу применити у пракси и самим тим унапредити како процес припреме економских политика, њихову транспарентност и инклузивност, тако и спровођење реформи и мерење њиховог учинка.

Преглед структурних реформи по циклусима

Од самог почетка припреме ЕРП, циклус 2015 – 2017. године, структурне реформе су груписане и дефинисане према областима. Поред тога, важно је истаћи да је и у ових девет циклуса који су посматрани током ове анализе, неколико пута долазило до измене Смерница ЕК по којима су државе припремале документа те је тако, рецимо, од циклуса ЕРП 2022 – 2024. године ЕК идентификовала по три кључна изазова за конкурентности и инклузивни раст, те је требало идентификовати структурне реформе које ће помоћи превазилажењу тих изазова.¹⁵ Поред тих кључних изазова и са њима повезаних структурних реформи, приоритети су дефинисани и за друге области од значаја за привреду Србије.

¹² Како је објашњено горе у тексту, структурне реформе из ЕРП прелазе у Реформску агенду у оквиру Плана раста за Западни Балкан.

¹³ Званични документи Владе Републике Србије, стратегије, политике, закони и слично; Смернице ЕК; процене Савета за економска и финансијска питања (ECOFIN) и др;

¹⁴ Различити извештаји и анализе независних стручњака, међународних организација, других организација цивилног друштва и слично

¹⁵ За Републику Србију, у том циклусу 2022 – 2024. године, три изазова су се односила на повећање запослености, посебно младих, и усклађивање квалификација са потребама тржишта рада, унапређење пословног амбијента повољнијег за инвестиције и Ефикасније коришћење енергије уз даље отварање енергетског тржишта

Први циклус ЕРП, 2015 – 2017. године, усмерен је на кључне економске аспекте попут фискалне консолидације, стабилизације девизног курса као и на реформу пословног окружења, тржишта рада и јавног сектора. Дефинисани су приоритети кроз осам кључних реформи за ту годину, обухватајући унапређење саобраћајне инфраструктуре, одрживост животне средине, обезбеђење енергетске безбедности, усвајање новог стратешког оквира за истраживање и иновације, национални оквир квалификација и побољшање приступа финансирању МСП.¹⁶

Како је администрацији Србије, на челу са Министарством финансија, ово био први пут да учествује у једном оваквом процесу, може се рећи и да је овај циклус био и пилот пројекат државној управи, те је и било за очекивати да наредни циклуси буду и ефикаснији и делотворнији.

У наредним циклусима, структурне реформе су мењале и унапређивале. Неке од реформи понављају се кроз све циклусе ЕРП (на пример, трансформација пореске управе), док се друге завршавају у неколико циклуса и настављају се као редовне активности (као што је реформа тржишне инспекције).

Током развоја и имплементације ЕРП, фокус се све више преусмерава ка ИТ сектору, дигитализацији и развоју науке, истраживању и иновацијама, зеленој транзицији. Број структурних реформи расте од 8 у првом циклусу до 22 у 2023. години.

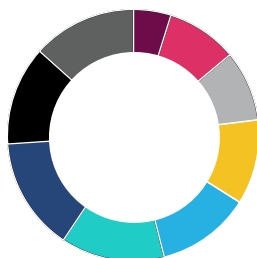
Табела 1: број структурних реформи по циклусима

ЕРП циклус	Програмски период	Број структурних реформи по циклусу
1.	2015-2017	8
2.	2016-2018	15
3.	2017-2019	15
4.	2018-2020	18
5.	2019-2021	20
6.	2020-2022	22
7.	2021-2023	24
8.	2022-2024	21
9.	2023-2025	22
Укупно		165

Највише структурних реформи предвиђено је у циклусу 2021 – 2023. године и то 24 структурне реформе. За овим периодом следе циклуси 2020 – 2022. године и 2023 – 2025. године са по 22 дефинисане структурне реформе, као и 2022 – 2024. година са укупно 21 структурном реформом и 2019 – 2021. година са 20 структурних реформи.

Графикон 1

Удео структурних реформи по циклусима за период 2015-2023



■ циклус 1 ■ циклус 2 ■ циклус 3 ■ циклус 4 ■ циклус 5
■ циклус 6 ■ циклус 7 ■ циклус 8 ■ циклус 9

Овај извештај прати имплементацију структурних реформи (СР) у дефинисаним областима током свих девет ЕРП циклуса. Резултати су показали да значајан део структурних реформи није у потпуности спроведен у, а неке су чак уклоњене из приоритета или се планирају пребацити у будуће циклусе или шире реформе. Пример је СР Одрживо и ефикасно управљање привредним субјектима у власништву Републике Србије, односно СР која је дефинисана и спровођена у 4 циклуса, до 2019. године, али није

16 ЕРП 2015 – 2017, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/program-ekonomskih-reformi-erp>

пренета у ЕРП 2020-2022, јер је оцењено да активности у овој области спадају у редовне послове. Због незавршеног процеса реструктурирања свих јавних предузећа, враћа се у ЕРП од циклуса 2022.

Такође, неке СР, које су спроведене кроз више циклуса током времена са развојем области или изменом Смерница ЕК мењале називе, па се у овом извештају користи назив из последњег циклуса њеног спровођења.

Пошто је ЕРП преносни документ, и реформе се у њему понављају. Од 165 појединачних СР по свих девет посматраних циклуса ЕРП, три се понављају у свих девет ЕРП циклуса, пет у осам циклуса, једна у седам, три у шест, пет у исто толико циклуса (пет), колико их је и у четири циклуса, четири у три циклуса, пет у два и 12 у по једном циклусу, односно укупно 43 структурне реформе, разврстане у више области.

Иако се реформе понављају, за очекивати је да ће већина бити у потпуности спроведена у периоду од девет посматраних циклуса и да ће се њиховим спровођењем остварити одређени резултати. Ипак, анализирани СР показују да то баш и није тако. Поред тога, било је и случајева да се СР, које нису у потпуности спроведене нису нашле у наредним циклусима ЕРП без објашњења или су, након што не би биле уврштене међу приоритете у једном или више циклуса, поново нашле место на листи након неког времена, исто без објашњења. На пример, СР Успостављање одрживог система финансирања животне средине, која је своје место нашла у ЕРП 2015 – 2017, 2019 – 2021, 2020 – 2022. године, а за коју су се организације цивилног друштва годинама залагале, без објашњења није више била укључена у касније ЕРП циклусе, иако и по самом извештају тј. Табела 11, СР није у потпуности реализована – до датума усвајања ЕРП 2021 – 2023. године, у којом те реформе више није било, процењено је да је само 40% реализовано и да је СР тек почела са спровођењем.

Са друге стране, имамо пример СР Трансформација Пореске управе, која се под идентичним називом у ЕРП налази скоро од самог почетка припреме овог документа и која би већ требало да је прерасла у редовну активност државне управе. Додуше, предвиђене активности у оквиру СР су се временом мењале, у зависности од тога шта је реализовано у претходном периоду. Али ипак, а имајући у виду „конкуренију“ која влада између различитих институција како би се предложене СР са шире листе нашле у коначној верзији документа за дати период, не спорећи значај ове специфичне СР (Трансформација Пореске управе), државни органи би требало да сагледају потребу да се оне које су постале већ текући посао ипак не налазе у документу који би требало да да највише приоритете у економским и финансијским политикама за наредни период.

Табела 2: Број реформи према фази спровођења

Фаза спровођења СР	СР спроведена	СР делимично спроведена	СР избрисана са листе приоритета, па поново приказана након неког времена	СР није уопште спроведена и није више део ЕРП	СР у континуитету на листи	Нова СР
Број СР	8	10	2	2	17	4

Као што може да се види у табели, а на основу прикупљених података, код само 8 реформи су планиране активности спроведене у целости, на пример реформе е-простор, е-управа, е-фискализација, МСП, запошљавање, иако се даље реформе у овим областима настављају као редован посао.

Преглед реализације структурних реформи по кључним изазовима и специфичним областима

У овом делу анализирамо испуњеност реформи по кључним изазовима и специфичним областима. Кључни изазови и области су дате према последњем анализираним ЕРП документу, за циклус 2023 – 2025. године, док су СР из претходних година, на основу тематике и садржине уврштене у одређену област или кључни изазов. За сваку СР дат је и број ЕРП циклуса у којима су се нашле, просечан степен реализације (на основу података из Табеле 11 у оквиру ЕРП), као и њихов статус.

Табела 3: Преглед спровођења СР у области запошљавања

Кључни изазов: Повећање запослености, посебно младих, жена и осетљивих група, и социјална заштита од сиромаштва						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ¹⁷	Период СР	% реализације ¹⁸	Статус	Напредак ¹⁹
1	Успостављање оквира за увођење Гаранција за младе у РС	2	2023-2025 2022-2024	80%	СР се спроводи у континуитету Одређена кашњења (у усвајању Плана имплементације), због промене надлежности институција након формирања Владе 2022. године	Умерени напредак
2	Реформа Фонда за младе таленте	1	2023-2025	N/A	Нова СР	N/A
3	Квалификације оријентисане према потребама тржишта рада	9	2015-2017 2016-2018 2017-2019 2020-2022 2021-2023 2022-2024 2023-2025	68,6	СР се спроводи у континуитету % реализације је мањи јер су средства за израду студија за развој и евалуацију дуалног образовања пренамењена ребалансом буџета.	Ограничен напредак
4	Унапређење амбијента за подстицање, подршки и праћење циркуларних и економских миграција	4	2023-2025 2022-2024 2021-2023 2020-2022	65%	СР се спроводи у континуитету	Ограничени напредак
5	Унапређење националне политике запошљавања у складу са добром праксом и ЕУ стандардима	1	2020-2022	90%	СР спроведена у једном циклусу. Наставак кроз редовне активности	Значајан напредак

Као што може да се види из Табеле 3, реформе из ове области су своје место нашле у свим ЕРП циклусима. Иако неке од њих нису у потпуности реализоване кроз ЕРП (нпр. СР која се односи на унапређење националне политике запошљавања, бр. 5 у табели), њено даље спровођење и праћење спровођења није настављено кроз овај документ. Такође, ефекти свих СР и даље нису испитани, мада

17 У којима је СР предвиђена

18 Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

19 Процена аутора а на основу следеће скале – без напретка: 0-40% реализације СР; ограничени напредак: 40-60% реализације СР; умерени напредак: 61-70% реализације СР; значајан напредак: 71-93% реализације СР; пуна имплементација: 94-100% реализације СР

се поставља питање на који начин ће бити вредновани с обзиром да мањкавости у формулисану показатеља, на које цивилно друштво годинама упозорава.

Таблеа 4: Преглед спровођења СР у области унапређења пословног амбијента

Кључни изазов: Унапређење пословног амбијента повољнијег за инвестиције						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ²⁰	Период СР	% реализације ²¹	Статус	Напредак
6	Унапређење квалитета пружања јавних услуга кроз оптимизацију и дигитализацију административних поступака – еПапир	8	2023-2025 2022-2024 2021-2023 2020-2022 2019-2021 2018-2020 2017-2019 2016-2018	62,2%	СР се спроводи у континуитету , у појединим циклусима је реализација нижа због унапређења инфраструктуре на којој је регистар формиран, процеса јавних набавки, развојања софтвера, координације институција и слично	Ограничени напредак
7	Одрживо и ефикасно управљање привредним субјектима у власништву РС	6	2023-2025 2022-2024, 2019-2021 2018-2020 2017-2019 2016-2018	54,33%	СР у 4 циклуса. Након што је изостављена у ЕРП 2020-2022 , јер је оцењено да активности у овој области спадају у редовне, враћена је у ЕРП од циклуса 2022-2024, јер није довршено реструктурирање свих ЈП	Ограничени напредак
8	Развој домаћег тржишта капитала кроз увођење нових правних института и обезбеђивање већег степена заштите инвеститора	2	2023-2025 2022-2024	73%	СР се спроводи у континуитету	Умерени напредак
9	Унапређење управљања капиталним инвестицијама	5	2019-2021 2018-2019 2017-2019 2016-2018 2015-2017	53,5%	СР делимично спроведена , предвиђене активности се даље спровode као редовни послови	Ограничени напредак

20 У којима је СР предвиђена

21 Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

10	Унапређење управљања јавним просторним развојем у РС кроз успостављање дигиталне платформе е-Простор	1	2021-2023	90%	СР спроведена, активности које нису спроведене настављене су даље као редован посао	Значајан напредак
11	Унапређење геопросторног сектора креирањем стратешке дигиталне платформе као подршка инвестиционом одлучивању	4	2021-2023 2020-2022	60%	СР делимично спроведена, изазови у прикупљању података од великог броја актера и изради софтвера/ наставак кроз редовне активности	Ограничени напредак

И у области овог кључног изазова, приметна је редовна присутност одређених СР (као што је еПапир), који би требало да је већ прерастао у редовну активност свих органа државне управе који учествују у овом процесу. А са друге стране имамо реформе које нису спроведене у потпуности или је проценат њихове реализације нижи, а без додатног објашњења нису уврштене у наредне циклусе ЕРП.

Табела 5: Преглед спровођења СР у области реформе енергетског сектора

Кључни изазов: Озелењавање енергетског сектора и потпуно отварање енергетског тржишта						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ²²	Период СР	%	Статус	Напредак
12	Унапређење услова за повећање енергетске ефикасности кроз стварање услова за примену енергетског означавања и екодизајна, као и кроз подстицаје за унапређење енергетске ефикасности	5	2023-2025 2022-2024 2021-2022 2020-2022 2019-2020	78%	СР се спроводи од 2019, приоритет у светлу светске енергетске кризе	Значајан напредак
13	Интеграција обновљивих извора електричне енергије кроз пројекат "Београд 2025"	1	2023/2025	N/A	Нова СР	

22 У којима је СР предвиђена

14	Развој енергетског тржишта уз изградњу енергетске инфраструктуре	9	2023-2025 2022-2024 2021-2023 2020-2022 2019-2021 2018-2020 2017-2019 2016-2018 2015-2017	74%	СР се спроводи у континуитету , али је у првом циклусу део шире СР која укључује и транспорт. Изазови у реализацији се односе на израду техничке документације, дозволе и јавне набавке	Значајан напредак
----	---	---	---	-----	--	--------------------------

Имајући у обзир значај ове области, нарочито у светлу дешавања од фебруара 2023. године, реформама које би оснажиле енергетску позицију Републике Србије, нарочито кроз обновљиве изворе електричне енергије и кроз повећање енергетске ефикасности, ни у једном ЕРП циклусу није покљоњено довољно пажње. Такође, недостаје и аспект приватног сектора, односно подршка привредним субјектима, нарочито малим и средњим предузећима и предузетницима, са мање капацитета, у унапређењу њихове енергетске ефикасности.

У наредном периоду, кроз Реформску агенду, у овој области би требало дефинисати и спроводити амбициозније СР, као што је убрзати спровођење реформе диверсификације извора енергије, бржу технолошку модернизацију уз уважавање свих еколошких стандарда у производњи електричне енергије и унапредити одрживост система енергетског сектора.

Табела 6: Област управљања јавним финансијама

Област: Управљање јавним финансијама						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ²⁴	Период СР	% реализације ²⁵	Статус	Напредак
15	Трансформација Пореске управе	8	2023-2025 2022-2024 2021-2023 2020-2022 2019-2021 2018-2020 2017-2019 2016-2018	72,2%	СР се спроводи у континуитету од 2016. године	Значајан напредак
16	Увођење новог модела фискализације и прелазак на електронско фактурисање	2	2022-2024 2021-2023	87,5%	СР спроведена	Значајан напредак

У овој области поново истичемо СР која се односи на трансформацију Пореске управе, где јесте стварно постигнут значајан напредак, нарочито дигитализацијом процедура и поступака. Али, цивилно друштво већ неколико година потенцира да би требало да је ова СР бпрерасла у текуће активности администрације, а да би у ЕРП уместо ње требало да се нађу оне мере које имају прави реформски и трансформативни карактер.

24 У којима је СР предвиђена

25 Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

Табела 7: Област зелене транзиције и заштите животне средине

Област: Зелена транзиција и заштита животне средине						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ²⁶	Период СР	% реализације ²⁷	Статус	Напредак
17	Примена циркуларне економије у стварању повољног окружења за зелену транзицију	4	2023-2025 2022-2024 2021-2023 2020-2022	53,33%	СР се спроводи у континуитету од 2020. Реализација током 2020 и 2021. нешто спорија због КОВИД 19	Ограничени напредак
18	Успостављање одрживог система финансирања заштите животне средине	3	2020-2022 2019-2021 2015-2017	40%	СР делимично спроведена (у ЕРП у првом циклусу, па тек у петом и шестом).	Ограничени напредак

Предвиђање само две структурне реформе које се односе на животну средину кроз девет циклуса, и то обе уз врло лимитиран напредак у спровођењу говори о значају који се овој области поклања у Републици Србији. Поред тога, успостављање одрживог система финансирања заштите животне средине је тема за коју се цивилно друштво већ дужи период залаже и чије спровођење заговара. Чињеница да је ова СР била предвиђена и у првом циклусу ЕРП, а потом и у петом и шестом циклусу (између којих је протекло доста времена а да није по том питању ништа урађено), док је у међувремену стање у области заштите животне средине, загађења ваздуха и поштовања стандарда знатно погоршано, говори у прилог томе да теме животне средине наилазе на снажан отпор код доносилаца одлука.

Табела 8: ИКТ и дигитална трансформација

Област: ИКТ и дигитална трансформација						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ²⁸	Период СР	% реализације ²⁹	Статус	Напредак
19	Развој и унапређење националне информационо-комуникационе инфраструктуре	8	2023-2025 2022-2024 2021-2023 2020-2022 2019-2021 2018-2020 2017-2019 2016-2018	74%	СР се спроводи у континуитету од 2016, кашњење у извођењу радова	Значајан напредак
20	Повећање доступности е-управе унапређењем инфраструктуре и увођењем нових технологија	2	2021-2023 2020-2022	80%	СР спроведена у ЕРП - приоритет Владе РС наставља као редован посао	Значајан напредак

26 У којима је СР предвиђена

27 Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

28 У којима је СР предвиђена

29 Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

21	Успостављање инфраструктуре и окружења за креирање и примену иновативних ИТ решења	1	2023-2025	N/A	Нова СР, спровођење у току	N/A
22	Подршка развоју талената и креативних индустрија оснивањем мултифункционалног иновативно-креативног центра Ложионица	1	2023-2025	N/A	Нова СР, спровођење у току	N/A

Значајан број СР из ове области који су током свих циклуса ЕРП нашле своје место у документу и напредак остварен у реализацији активности предвиђених структурним реформама јасно говори о томе да је ова област апсолутни број један на листи приоритета Владе Србије. Када се томе додају и неке друге СР, које се налазе у другим областима или кључним изазовима, али у себи садрже префикс „е-“, њихов број је још већи (еПапир, е-фискализација и слично). Неспорећи њихов значај ипак се поставља питање оправданости избора толиког броја СР које у себи садрже елементе е-Управе, док се другој страни (приватни сектор), на којој је терет усклађивања како са токовима времена, тако и захтевима регулативе, не поклања пажња у дигиталној трансформацији при окриљу ЕРП. Такође, упитна је и диспропорционалност са многим другим, горућим областима (нпр. зелена транзиција и животна средина).

Такође, важно је истаћи упитност приоритизације одређених СР у овој области, пре свега ако узмемо у обзир критеријуме утицаја на целокупну привреду и/или елементе и регионалног развоја. Наиме, одређене СР у овој области, а везују се и за приватне пројекте које је на нетранспарентан начин и под питањем легалности подржала држава, имају лимитиран утицај и обухватају релативно мали број привредних субјеката које таргетирају, насупрот пројеката дигиталне трансформације читавих сектора који су могли да буду предвиђени кроз СР и који би значајније утицали на конкурентност привреде. Такође, имајући у виду да се опет приоритизује пројекат у најразвијенијем делу Републике Србије (Регион Београд, и то сами центар), споран је његов значај на националном нивоу. Уместо да се реализују пројекти који би допринели балансираном регионалном развоју и смањењу диспаритета међу различитим деловима Србије, и даље се потенцирају активности у најразвијенијем делу земље. Наравно да нема ништа спорно у развоју приватног сектора и у развијеним деловима земље, али није нужно то додатно подстицати подршком Владе, јер би до тога дошло природно. Управо супротно, Влада својим политикама и подстицајима треба да подржи развој оваквих центара у другим, мање развијенијим деловима Србије.

Табела 9: Област истраживање, развој и иновације

Област: Истраживање, развој и иновације						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ³⁰	Период СР	% реализације ³¹	Статус	Напредак
23	Подршка научноистраживачкој делатности кроз јачање научноистраживачких капацитета	7	2021-2023 2020-2022 2019-2020 2018-2020 2017-2019 2016-2018 2015-2017	79,25%	СР се спроводила у континуитету од 2015 до 2021, везана за СР Вештачка интелигенција Наставак кроз нове шире СР и редован посао	Значајан напредак

³⁰ У којима је СР предвиђена

³¹ Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

24	Развој стартап екосистема	3	2023-2025 2022-2024 2021-2023	78%	СР се спроводи у континуитету од 2021. наставак реформе за МСП и научно иновационе пројекте	Значајан напредак
25	Стварање услова за развој бионаука и биономије кроз изградњу БИО4 Кампуса	2	2023-2025 2022-2024	70%	СР се спроводи у континуитету	Умерени напредак
26	Успостављање инфраструктуре и окружења за креирање и примену иновативних и решења базираних на вештачкој интелигенцији	1	2022-2024	67%	СР делимично спроведена, али је део шире реформе у наредном циклусу	Умерени напредак
27	Унапређење институционалне подршке за развој паметних специјализација и иновација	1	2021-2023	70%	СР се спроводила у континуитету од 2015 до 2021, везана за СР Вештачка интелигенција	Умерени напредак

И ова област је знатно била заступљена у свим циклусима ЕРП, може се рећи с правом јер реформе које су њоме биле обухваћене таргетирале су како јавни сектор, тако и приватни, пре свега мала и средња предузећа и предузетнике (МСПП) и стартапове. Ипак, значајно би било у наредном периоду евалуирати резултате постигнуте спровођењем ових СР и њихове ефекте.

Табела 10: Економске интеграције

Област: економске интеграције						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ³²	Период СР	% реализације ³³	Статус	Напредак
28	Унапређење услова и уклањање препрека трговини	5	2019-2021, 2020-2022, 2021-2023, 2022-2024, 2023-2025	74%	СР се спроводи у континуитету од 2019. године, док је део реформе био укључен и ранијим циклусима ЕРП	Значајан напредак

Ова област је неспорно значајна за унапређење конкурентности српске привреде, а пре свега због изласка на Јединствено тржиште ЕУ и усклађивање са техничким прописима и стандардима чиме се уклањају нецаринске препреке трговини. Ипак, остаје нејасно зашто се кроз реформу у сваком циклусу као једна од активности предвиђају преговори о приступању Србије Светској трговинској организације (СТО), када већ дуже време нема помака на том плану, из разних разлога. Организације цивилног друштва су у више наврата инсистирале да ова СР треба да се преобликује, да обухвати неке друге значајније и утицајније активности, док преговори о приступању СТО треба и могу да буду текућа активност управе.

³² У којима је СР предвиђена

³³ Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

Табела 11: Транспорт

Област: Транспорт						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ³⁴	Период СР	% реализације ³⁵	Статус	Напредак
29	Унапређење ефикасности и безбедности у железничком саобраћају	9	2023-2025 2022-2024 2021-2023 2020-2022 2018-2020 2017-2018 2016-2018 2015-2017	53%	СР се спроводи у континуитету у 9 циклуса. У прва три циклуса у склопу шире реформе са енергетиком, друмским саобраћајем.	Умерени напредак
30	Унапређење капацитета и квалитета друмског саобраћаја кроз реформу путног сектора (у погледу формирања уговорног односа између РС и управљача државних путева и даљу примену новог начина уговарања одржавања на основу учинка)	5	2020-2022 2018-2020 2017-2018 2016-2018 2015-2017	45,66%	СР делимично спроведена, у ЕРП до 2020. Наставља се као редован посао. У прва три циклуса у склопу шире реформе са енергетиком и железничким саобраћајем.	Ограничен напредак

Док унапређење транспортне инфраструктуре, како у железничком тако и друмском саобраћају неспорно има позитиван утицај на повећање конкурентности читаве привреде, и у овој области остаје упитно, док се не припреми права процена ефеката ЕРП структурних реформи, зашто су реформе са тако ниским процентом реализације, као и то зашто је СР која се односи на друмски саобраћај након дужег понављања кроз ЕРП, престала да буде приоритизована иако није у потпуности имплементирана.

Табела 12: Област пољопривреде, индустрије и услуга

Пољопривреда						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ³⁶	Период СР	% реализације ³⁷	Статус	Напредак
31	Унапређење конкурентности пољопривреде	8	2023-2025 2022-2024 2021-2023 2020-2022 2019-2021 2018-2020 2017-2019 2016-2018	53,4%	СР се спроводи у континуитету од 2016. године	Умерени напредак

34 У којима је СР предвиђена

35 Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

36 У којима је СР предвиђена

37 Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

32	Унапређење вођења регистра пољопривредних газдинстава и одобравања националних подстицаја у пољопривреди кроз развој портала еАграр	1	2020-2022	10%	СР није у потпуности спроведена у оквиру циклуса у ком се наша, са јако ниским процентом реализације. Није предвиђена у даљим циклусима ЕРП као самостална СР	Нема напретка
33	Унапређење процеса комасације	1	2021-2023	15%	СР није у потпуности спроведена у оквиру циклуса у ком се наша, са јако ниским процентом реализације. Није предвиђена у даљим циклусима ЕРП као самостална СР	Нема напретка
34	Унапређење система финансијске подршке пољопривреди кроз дигитализацију и аутоматизацију процеса	1	2021-2023	32%	Делимично спроведене СР. Постаје део шире реформе конкурентности пољопривреде у наредном циклусу.	Нема напретка
Индустрија						
35	Подизање конкурентности индустрије	5	2021-2023 2019-2021 2018-2020 2017-2019 2016-2018	57%	СР није пренета у ЕРП 2020-2022, јер се више циклуса налази у ЕРП. Због значаја, враћена у ЕРП након интервенције Конвента у циклусу 2021-2023	Умерен напредак

36	Побољшање приступа финансијским средствима за МСПП	5	2019-2021 2018-2020 2017-2019 2016-2018 2015-2017	78,5%	СР спроведена , а даљи рад у овој области представља редовне активности ресора. У новом циклусу ЕРП више пажње посвећено финансирању иновативних МСПП и дигитализацији (СР 13 Подршка иновативним стартап компанијама и дигиталној трансформацији привредних друштава)	Значајан напредак
37	Унапређење стратешког оквира инфраструктуре квалитета и интеграције у Јединствено тржиште ЕУ	7	2023-2025 2022-2024 2021-2023 2020-2022 2018-2020 2017-2019 2016-2018	55%	СР делимично спроведена , није пренета у циклус 2019-2021. Поново враћена у ЕРП у циклусу 2021-2023.	Умерени напредак
38	Унапређење делотворности инспекцијског надзора	4	2019-2021 2018-2020 2017-2019 2016-2018	79%	СР спроведена кроз ЕРП , даље активности представљају текући посао управе.	Значајан напредак

СР у области пољопривреде, индустрије и услуга од изузетног су значаја за унапређење конкурентности привреде и отварање нових радних места. Ипак, приметан је доста низак проценат реализације реформи у делу који се односи на пољопривреду. Такође, и овде је евидентан моменат да се нека од СР налази у једном или више циклуса, па онда не буде предвиђена кроз неколико докумената, да би опет нашла своје место у ЕРП. Ово доводи у питање начин приоритизације и одабира СР у појединачним циклусима.

Табела 13: Област образовања

Област: образовање						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ³⁸	Период СР	% реализације ³⁹	Статус	Напредак
39	Унапређивање ефикасности и управљања системом образовања	1	2015-2017	N/A	СР спроведена у једном циклусу , настављајући се као редовна активност управе	N/A
40	Дигитализација система образовања и увођење јединственог информационог система просвете (образовања)	3	2022-2024 2021-2023 2020-2022	47,67%	СР спроведена у једном циклусу , настављајући се као редовна активност управе	Ограничен напредак

38 У којима је СР предвиђена

39 Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

Без обзира што систем образовања у Србији изискује свеобухватне реформе, а имајући на уму више него скромне резултате које наши ученици остварују на ПИСА тестирању⁴⁰, у овој области су у току девет циклуса биле предвиђене само две СР, од тога једна само у једном циклусу ЕРП и то првом. Поред тога, уместо правих системских реформи, нагласак је и овде стављен на „е-“ елемент и тиме пропуштена шанса за утврђивање и спровођење делотворних промена.

Табела 14: Област социјалне заштите

Област: Социјална заштита						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ⁴¹	Период СР	% реализације ⁴²	Статус	Напредак
41	Унапређење, адекватности, квалитета и таргетираности мера социјалне заштите	6	2021-2023 2020-2022 2019-2021 2018-2020 2017-2019 2016-2018	41%	СР делимично спроведена кроз ЕРП до 2021. године , након тога као редован посао	Ограничен напредак
42	Повећање радне активације радно способних лица која се налазе у систему социјалне заштите, тезе запошљивих незапослених лица у складу са прописима из области запошљавања	4	2019-2021 2018-2020 2017-2019 2016-2018	94,5%	СР спроведена , даље активности кроз редовне послове Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	Пуна имплементација

У овој области треба даље унапредити обухват и адекватност социјалних давања за оне који живе испод нивоа сиромаштва, укључујући и социјалну помоћ и дечији додатак и решити питање великог броја предмета у службама социјалне заштите, те није јасно зашто прва СР у овој области није настављена кроз ЕРП с обзиром на нижи ниво напретка у реализацији.

Табела 15: Јавно здравље

Област: Јавно здравље						
Редни број	Назив СР	Број ЕРП циклуса ⁴³	Период СР	% реализације ⁴⁴	Статус	Напредак
43	Унапређење ефикасности здравственог система кроз дигитализацију процеса	3	2023-2025 2022-2024 2021-2023	64%	СР се спроводи у континуитету од 2021. године	Умерени напредак

Ова СР се у ЕРП дефинише као реакција на глобалну пандемију изазвану вирусом Ковид-19 у оквиру када се систем јавног здравља сусрео са бројним изазовима. Ипак, и овде је присутан искључиво тај „е-“ елемент, који јесте неоспорно значајан и олакшава и убрзава различите процедуре. Ипак, дубинске реформе система нису предвиђене.

40 Међународни програм процене ученичких постигнућа, којим се оцењује читалачка, математичка и писменост у природним наукама

41 У којима је СР предвиђена

42 Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

43 У којима је СР предвиђена

44 Подаци из табела 11 ЕРП су дати за 7 циклуса (2017 – 2022). Подаци за 2023. годину још нису доступни, а за прва два циклуса су само описни и општи

Закључци и препоруке

Припрема и спровођење ЕРП су, у претходних девет циклуса и десетим у току, неспорно имали значајан утицај на планирање јавних политика у области економског управљања и финансијског планирања. Ако ни због чега другог, била је то одлична показна вежба државној администрацији како се врши приоритизација и како само најважније реформе треба да се нађу у јавним политикама, а да при том буду реалне, спроводиве и, најзначајније, да за њихову реализацију имају опредељена средства (што буџетска, што кроз донације). Поред тога, институције су могле да стекну утисак како ће економски и финансијски дијалог са ЕК, само на једном дубљем и тешњем нивоу, да изгледа једног дана кад Србија постане пуноправна чланица ЕУ. И само спровођење структурних реформи засигурно је донело разне бенефите.

Такође, као што је истакнуто, ЕРП је играо и улогу кровног документа у економским политикама и развојним стратегијама, јер су се макар ту налазили послогани приоритети Владе Републике Србије, кад већ Развојни план и даље недостаје у планском систему.

У целокупном процесу припреме и спровођења ЕРП се у протеклих 10 година развила и завидна сарадња јавног сектора и цивилног друштва која може да послужи као пример и институцијама у другим областима планирања јавних политика. Дијалог организација цивилног друштва и представника државне управе окупљених у Радној групи Владе Србије за припрему и спровођење ЕРП одвијао се од самог почетка на транспарентан и инклузиван начин, а више је примерака препорука цивилног друштва које су, ако не одмах, онда у наредном циклусу узете у обзир код припреме документа.

Ипак, небројано је и недостатака у читавом процесу. Питање приоритизације тј одабира СР за ЕРП је увек било дискутабилно и недовољно транспарентно. Критеријуми за то како је која СР изабрана тј. најпре уврштена на ширу листу реформи, а потом и одабрана да се нађе како у нацрту тако и финалној верзији документа у одређеном циклусу, нису били јавно доступни нити је у дијалогу државне управе и цивилног друштва икад разјашњено који су. Поред тога, препоруке ЕЦОФИН дате у оцени одређеног циклуса ЕРП и у смерницама ЕК за израду новог документа, често су занемариване.

Ефекти које је имплементација СР, од самог почетка и циклуса 2015 – 2017. године, па до последњег циклуса који је у потпуности реализован, нису познати. У самом ЕРП документу, међу анексима у Табели 11, сваке године се припреми и табеларни извештај о реализацији СР из претходног циклуса. Међутим, то је и даље на нивоу извештаја шта од активности је реализовано, а шта није. Не постоји дубинска евалуација резултата који су постигнути и није познат утицај који је остварен спровођењем СР. Томе доприносе и мањкави индикатори који нису адекватно дефинисани ни у једном ЕРП документу и више су показатељи реализације активности него резултата и ефеката.

Иако је укљученост цивилног друштва у процес израде ЕРП редован, до дијалога долази прекасно. Коментари могу, писаним путем да се доставе на ширу, прелиминарну листу структурних реформи односно у тренутку када су институције већ предложиле своје кандидате за СР. А консултације се организују једном годишње, односно након што је нацрт текста ЕРП и свих одабраних СР већ припремљен и када постоји могућност само козметичких, а не и суштинских измена.

Пошто је десети циклус ЕРП, који је тренутно у току, за период 2024 – 2026 по свему судећи последњи овог формата и изгледа, јер је предвиђено да СР з ЕРП пређу у Реформску агенду која ће се припремати у оквиру Плана раста ЕУ за Западни Балкан, препоруке које су дате у наставку текста дефинисане су тако да се могу имплементирати и у Реформској агенди:

- Пре свега, неопходно је извршити свеобухватну евалуацију ефеката које је ЕРП тј. које су СР усвојене у свим циклусима ЕРП произвеле током имплементације на привреду Србије, њену конкурентност, иновативност, трансформацију у складу са најновијим глобалним и европским токовима (дигитализација, зелена транзиција и енергетска ефикасност), а самим тим и на свакодневни живот грађана;
- Приликом креирања будућих докумената економског управљања (било ЕРП или Реформске агенде) неопходно је дефинисати јасне критеријуме за избор реформи које ће се наћи како на прелиминарној листи, а тако и у финалној верзији документа и објаснити их и заинтересованој јавности;
- Смањити неусклађеност са препорукама ЕКОФИН датим у оценама годишњих ЕРП докумената, као и са смерницама ЕК за израду ЕРП пре свега оних које се односе на животну средину, реформу енергетског тржишта и дигиталну трансформацију (али привреде, не е-управу);
- Цивилно друштво и заинтересовану јавност неопходно је укључити у процес од самог почетка, док ресорне институције још увек нису изашле са својим предлозима реформи, како би цивилно друштво заиста могло да да њихове, на чињеницама засноване, предлоге структурних реформи и како њихово укључивање у процес не би било само про форме ради, на самом крају;
- Изнова процењивати сврсисходност и неопходност укључивања предложених СР и/или јединичних активности у оквиру одређених СР јер се поставља питање значаја укључивања СР константно у документа, ако након више циклуса нису спроведене и ако нису остварени неки мерљиви и опипљиви резултати.
- Показатеље/индикаторе учинка, како квантитативне тако и квалитативне, дефинисати тако да приказују резултате и ефекте (исходе и утицај) СР, а не реализоване активности. На тај начин ће се успоставити и одговарајући начин за праћење спровођења СР али и вредновање постигнутих ефеката;
- Уједначити опис СР тако да све буду презентоване на исти начин и обухвате и прецизно дефинисане активности. У ЕРП документима на различит начин описиване. Неке су садржале јасне активности, док су друге биле врло штуре и дескрипцији, те није било лако уочити и закључити шта ће одређеном реформом бити урађено и постигнуто. Ову генерализацију и уопштавање би требало избегавати, а све активности логички пописати и набројати. Ово би осигурало боље разумевање сваке реформе и стратегија за њену имплементацију;
- Изменити процес извештавања о спровођењу појединачних реформи, односно редефинисати извештај тако да се фокусира на то које резултате је спровођење реформи донело друштву и привреди, а не на то шта од активности које СР је спроведено.



Ова публикација настала је у оквиру Оперативног гранта за спровођење стратешког плана Центра за европске политике (ЦЕП) за добру владавину, уз финансијску подршку Европске уније.

За садржину ове публикације искључиво је одговоран Центар за европске политике и та садржина нужно не изражава званичне ставове Европске уније.