



Strukturne reforme i ocena njihovog ekonomskog uticaja

Erik Kanton

(Erik Canton)

*Generalni direktorat za ekonomske i fiskalne poslove
Evropska komisija*

Obuka u organizaciji CEF-a, 3. mart 2021.

O Generalnom direktoratu za ekonomske i fiskalne poslove

- ECFIN je zadužen za politike EU kojima se podstiču ekonomski rast i oporavak, zaposlenost, stabilnost javnih finansija i finansijska stabilnost u celini
- ECFIN je organizovan na sektore po državama i (tematska) horizontalna odeljenja
- Vršiti funkciju „ekonomske službe“ unutar Komisije
- Glavni zainteresovani akteri: države članice EU, ECB, EIB, MMF, OECD, G20

O Generalnom direktoratu za ekonomske i fiskalne poslove

- ECFIN je zadužen za politike EU kojima se podstiču ekonomski rast i oporavak, zaposlenost, stabilnost javnih finansija i finansijska stabilnost u celini
- ECFIN je organizovan na sektore po državama i (tematska) horizontalna odeljenja
- Vršiti funkciju „ekonomske službe“ unutar Komisije
- Glavni zainteresovani akteri: države članice EU, ECB, EIB, MMF, OECD, G20

O Odeljenju za ekonomiku strukturnih reformi i investicija

- 19 zaposlenih, prvenstveno ekonomisti (doktori ekonomskih nauka)
- Široka lepeza tema organizovanih oko pojma produktivnosti: inkluzivni rast, poslovno okruženje, javna uprava, oporezivanje, investicije
- “Klijenti”
 - Komitet za ekonomsku politiku i Evrogrupa
 - Sektor za pojedinačne države i druge službe Komisije
 - Druge međunarodne organizacije, Nacionalni odbori za produktivnost

Struktura obuke

- *Šta su to strukturne reforme i zašto su bitne?*
- Kako oceniti uticaj reformi?
- Pilot-projekat zasnovan na Nacionalnim programima reformi
- Zaključne napomene

Šta su to strukturne reforme?

- Reforme na strani ponude
- Otklanjanje strukturnih „uskih grla“
- Mogu imati uticaj i na strani tražnje
- Uticaj na ekonomiju, socijalna pitanja, životnu sredinu

Ne postoji samo jedna definicija

- Širok spektar mera, uključujući reforme na tržištu rada i proizvoda, kao i pojedine fiskalne reforme
- Reforme kojima se pospešuje konkurencija (npr. liberalizacija zaštićenih sektora)
- Unapređenje tržišne fleksibilnosti (npr. tržišta rada)
- Unapređenje poslovnog okruženja
- Povećano usmerenje poreskih sistema ka podršci za privredni rast

Struktura obuke

- Šta su to strukturne reforme i zašto su bitne?
- *Kako oceniti uticaj reformi?*
- Pilot-projekat zasnovan na Nacionalnim programima reformi
- Zaključne napomene

Nije lako oceniti uticaj

- Često mora proći duže vremena da stvarni efekti postanu vidljivi
- Teško je izvesti zaključak o uzročno-posledičnoj vezi
- Teško je konstruisati pokazatelje za reformske mere
- Kako od javnih politika doći do ishoda?

Ocenjivanje reformi u ECFIN-u:

Korak 1. Merenje reforme

Korak 2. Utvrđivanje kanala prenošenja

Korak 3. Ocena ekonomskog uticaja

(bilo ekonometrijskim putem ili upotrebom modela DSGE)

Korak 1. Merenje reforme

- Metod 1: „zatvaranje jaza“ do primera najbolje prakse, odnosno model „šta ako?“ (EK, MMF, OECD)
 - Pokazatelji o javnim politikama ili učinku
- Metod 2: Merenje stvarno sprovedenih reformskih mera

Primeri pokazatelja za merenje reformi:

- OECD, Regulacija tržišta proizvoda (*Product Market Regulation, PMR*)
- OECD, Propisi o zaštiti radnih mesta (*Employment Protection Legislation, EPL*)
- Svetska banka, anketa *Doing Business*
- Stopa zamene naknade za slučaj nezaposlenosti
- „Poreski klin“ i drugi pokazatelji podsticajnih efekata oporezivanja rada

Korak 2. Identifikacija kanala prenošenja

Istraživač mora da navede kako se efekti prenose, npr:

- Tržišna dinamika: ulazak, rast i izlazak firmi sa tržišta
- Korekcije cena
- Preraspodela resursa
- Poboľjšano povezivanje poslodavaca sa zaposlenima na tržištu rada

Korak 3: Ocena ekonomskog uticaja

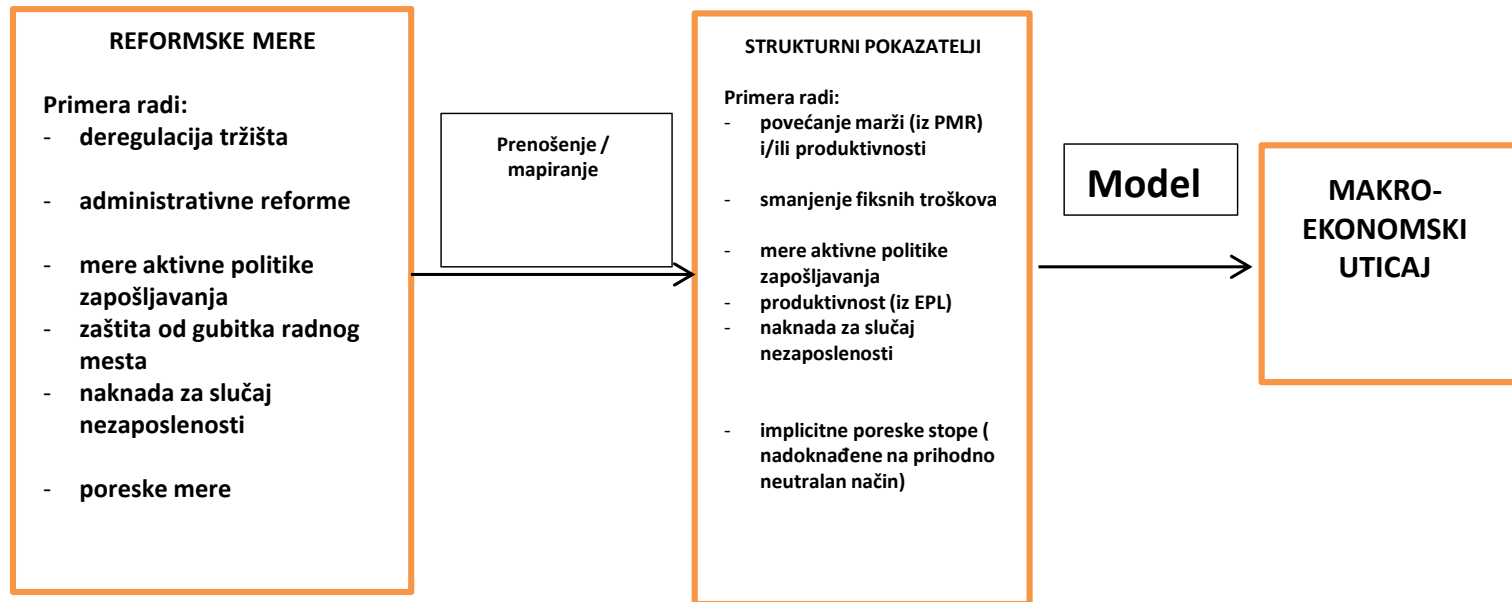
- Ekonometrija:
 - U ECFIN-u: na međuvarijablama
 - U drugim institucijama: i efekti na BDP
- Model QUEST
 - Modelom QUEST se mogu izmeriti šokovi na tržištima proizvoda usled povećanja marži, troškova ulaska, produktivnosti, subvencija za istraživanje i razvoj
 - Reforme tržišta rada mogu se meriti, primera radi, promenom stopa zamene

Struktura obuke

- Šta su to strukturne reforme i zašto su bitne?
- Kako oceniti uticaj reformi?
- *Pilot-projekat zasnovan na Nacionalnim programima reformi*
- Zaključne napomene

Pilot-projekat ECFIN-a zasnovan na NPR

- Odabrane reformske mere između 2013. i 2015.
- Na osnovu NPR Italije, Španije, Portugalije i Francuske
- Usredsređuje se na strukturnu komponentu reformi, odnosno isključuje neposredne fiskalne uticaje
- Koristimo rigoroznu metodologiju da bi rezultati iz svih zemalja bili međusobno uporedivi
- Biramo samo mere koje se mogu kvantifikovati na dovoljno pouzdan i rigorozan način
- Timski rad sektora za pojedinačne države i horizontalnih odeljenja



Stvarne reformske mere se na strukturne pokazatelje mogu preneti direktno ili indirektno

Reforme tržišta proizvoda

Reforme tržišta rada

Poreske reforme

Reforme tržišta proizvoda

Neposredno se mapiraju u model QUEST

- Smanjenje troškova osnivanja privrednog subjekta: uticaj kroz troškove ulaska na tržište
- Smanjenje administrativnog opterećenja: uticaj kroz režijske troškove rada

Posredno prenošenje (zahteva dopunsku analizu)

- Deregulacija sektorskih tržišta proizvoda: promena vrednosti indeksa PMR => šok povećanja marže (Thum-Thysen & Canton, 2015)
- Druge reforme kojima se unapređuje efikasnost: uticaj kroz produktivnost

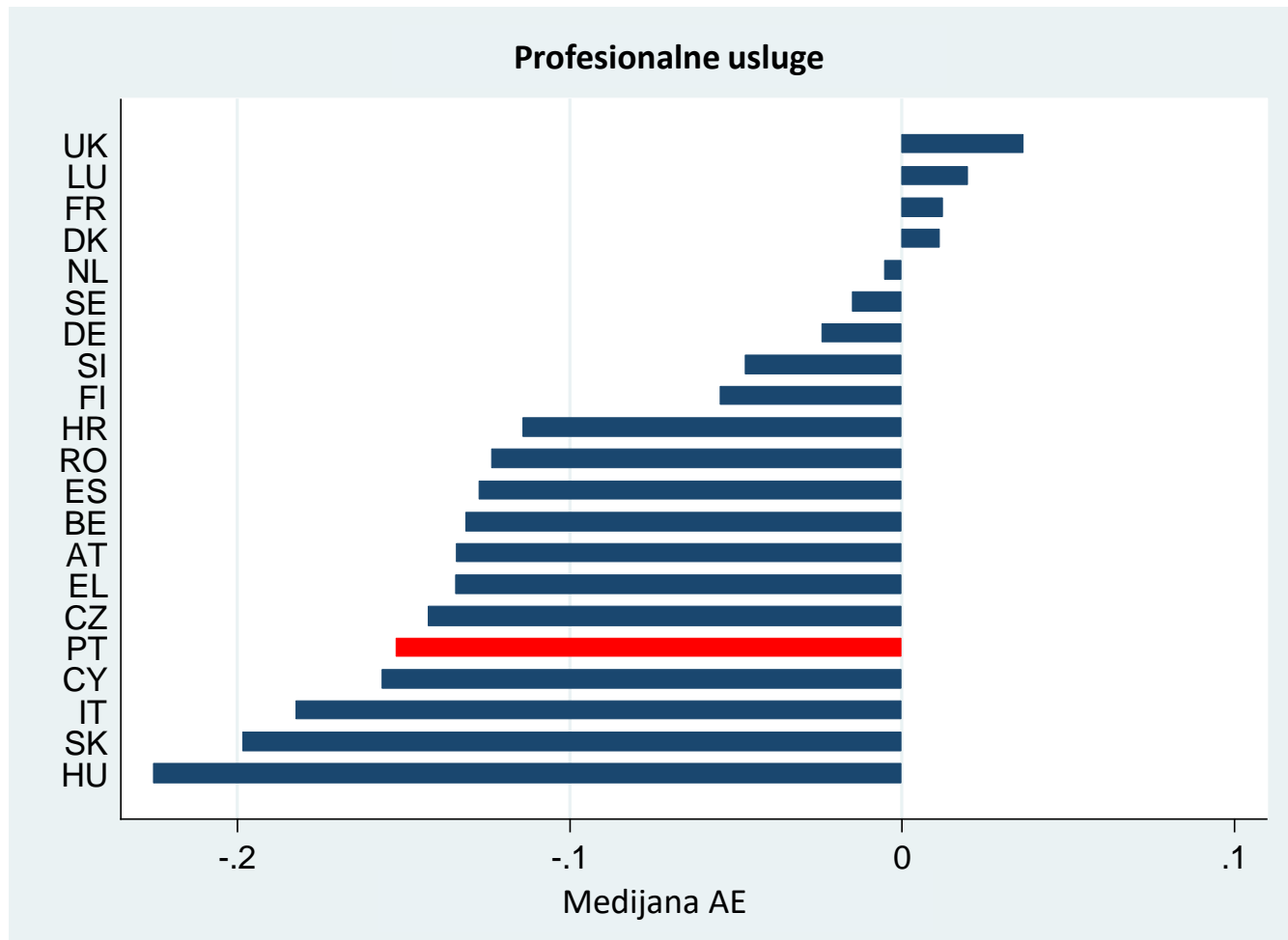
Primer vežbe sa prenošenjem efekata (1)

- Reforma radi pojednostavljenja malih veleprodajnih preduzeća u Španiji 2012.
- Vrednost indeksa PMR u maloprodaji iznosi 2,88 nakon reforme (objavljena vrednost za 2013)
- „Naknadnim inženjeringom“ vrednosti indeksa PMR-a korišćenjem upitnika za merenje PMR-a dobija se vrednost PMR-a pre reforme od 3,61
- Procenjeno je da su usled ove promene PMR-a marže u maloprodaji smanjene sa 14,3% na 11%

Primer vežbe sa prenošenjem efekata (2)

- Transpozicija Direktive o profesionalnim kvalifikacijama u Portugaliji
- Usvajanje novog horizontalnog okvirnog zakona
- Predlozi strukovnih udruženja za izmenu propisa i internih pravila kako bi se uskladila sa horizontalnim okvirnim zakonom
- Ukidanje prekomernih ograničenja i pojednostavljenje pristupa

Alokativna efikasnost u profesionalnim uslugama



Povećanje produktivnosti usled reforme profesionalnih usluga u Portugaliji

| | Pravne profesije | Računovodstvene profesije | Arhitektura i inženjering |
|--|------------------|---------------------------|---------------------------|
| PMR pre reforme | 3,88 | 3,17 | 2,325 |
| PMR nakon reforme | 3,25 | 3,08 | 2,47 |
| Δ PMR | -0,63 | -0,09 | +0,145 |
| Uticaj na fluktuaciju pripadnika profesije | +1,10%-poena | +0,16%-poena | -0,25%-poena |
| Uticaj na AE | +0,036 | +0,005 | +0,008 |
| Uticaj na produktivnost rada | +2,70% | +0,38% | -0,61% |

Reforme tržišta rada

- Naknada za slučaj nezaposlenosti: prenosi se kroz neto stopu zamene
- Mere aktivne politike zapošljavanja: potrošnja
- Reforme koje utiču na stopu aktivnosti (npr. vezane za naknadu za slučaj nesposobnosti za rad, porodiljsko odsustvo, dostupnost brige o deci): prenose se na osnovu procena domaćih organa (ako postoje)
- Reforme sistema obrazovanja: prenose se na osnovu projektovanih efekata na nivo obrazovanja
- Reforme EPL: prenose se na šok po produktivnost na osnovu procene OECD-a

Primer vežbe sa prenošenjem efekata (1)

- Španija i Portugalija imale su relativno izdašne sisteme naknada za slučaj nezaposlenosti
- Smanjenje stope zamene nakon prvih 6 meseci dovelo je do smanjenja pokazatelja neto stope zamene (tokom 5 godina za „tipičnog“ radnika sa dugim stažem uplate doprinosa)
(npr. sa 59% u 2011. na 48% u 2013. u Portugaliji)

Primer vežbe sa prenošenjem efekata (2)

- U Portugaliji je uveden nov program stručnog obrazovanja sa ciljem da se učenici zadrže u školskom sistemu
- Izvršena je procena (na osnovu podataka o pohađanju škole tokom prve pune godine rada projekta) broja studenata koji će u okviru projekta steći viši stepen obrazovanja ili kvalifikacija

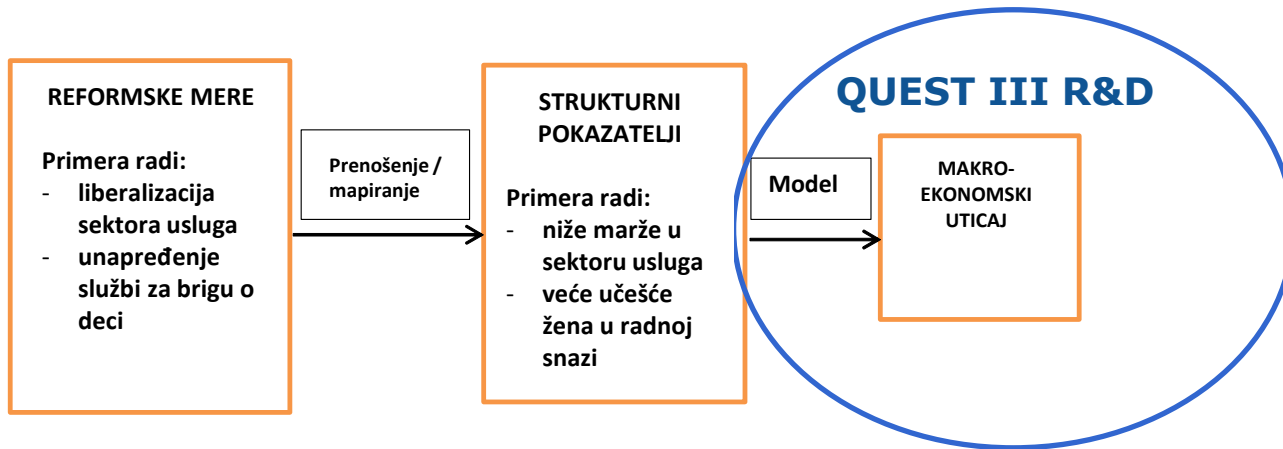
Poreske reforme

- Poreske reforme su promene propisanih poreskih stopa i/ili poreskih osnovica
- Prenose se na šokove putem implicitnih poreskih stopa (IPS) na kapital, rad i potrošnju
- Eks ante prihodna neutralnost: promene poreza na potrošnju, rad i kapital u srazmeri sa poreskom strukturom od pre sprovođenja reforme

Primer vežbe sa prenošenjem efekata

- Reforme poreza na dohodak građana u Španiji 2014:
 - smanjenje broja kategorija obveznika prema iznosima prihoda, proširenje osnovice
 - dovela je do smanjenja IPS na rad za 0,83 pp u 2015. i 2016.
 - što je nadomešćeno povećanjem IPS na kapital (0,3 pp), rad (0,4 pp) i potrošnju (0,17 pp) radi prihodno neutralne korekcije svih poreza

Šira slika: ukupan uticaj na BDP



Prednosti analize zasnovane na modelu

- Identifikacija konkretnih kanala prenošenja
- Efekti opšteg ekvilibrijuma (efekti povratne sprege)
- Efekti tražnje
- Dinamični efekti
- Širi makroekonomski uticaj (zaposlenost, trgovina, državni budžet)

Model

Ekonomiju čine:

Domaćinstva
Niskih | srednjih | visokih
veština

Firme koje proizvode finalna
dobra
Monopolistička konkurencija

Naučnoistraživački instituti

Firme koje proizvode
intermedijarna dobra
Monopolistička konkurencija

Monetarna vlast
Centralna banka

Fiskalna vlast
Vlada

Kalibracija strukturnih pokazatelja u modelu QUEST

- Marže (Thum-Thyssen & Canton, 2015)
- Troškovi ulaska na tržište (Svetska banka)
- Implicitne poreske stope (TAXUD / EUROSTAT / EUROMOD)
- Poreske povlastice za istraživanje i razvoj (OECD)
- Mere aktivne politike zapošljavanja (EUROSTAT)
- Izdašnost naknade za slučaj nezaposlenosti (OECD)

Primer prenošenja: Španija

| Reforma | Prenošenje | Šokovi prema modelu |
|---|---|---|
| Poreska reforma 2012. | ITR_C: +1,18pp ITR_L: +0,17pp ITR_K: +0,71pp Neutralnost prihoda (kompenzovano) | ITR_C: +0,65pp ITR_L: -1,22pp ITR_K: -0,30pp |
| Zakon o jedinstvu tržišta iz 2013. Reforma sektora maloprodaje 2012. | Smanjenje prepreka za nove privredne subjekte PMR: -0,73 => marže 14,3->11,0 | Troškovi ulaska na tržište: -35% Marža na finalne proizvode -0,5 |
| Naknada za slučaj nezaposlenosti 2012. Zaštita radnih mesta 2012. | Naknada za slučaj nezaposlenosti nakon 6 meseci: 60% -> 50% EPL -0,14 | Neto stopa zamene -3pp Produktivnost +0,14 |
| Penzijska reforma 2013. | Učešće radne snage od 60 do 64 godine: +3,2 (2020); +6,9 (2060) | Radna snaga od 60 do 64 godine: +14% |
| Poreska reforma 2014. | ITR_L: -0,83pp ITR_K: -1,26pp Neutralnost prihoda (kompenzovano) | ITR_C: +0,33pp ITR_L: -0,03pp ITR_K: -0,65pp |

Primer: rezultati za Španiju

| Godina | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2030 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|------|
| BDP | 0,17 | 0,37 | 0,59 | 0,72 | 0,86 | 1,01 | 1,16 | 1,31 | 2,80 |
| Zaposlenost | 0,31 | 0,58 | 0,78 | 0,89 | 0,98 | 1,07 | 1,18 | 1,29 | 2,54 |
| Trgovinski bilans (u % BDP-a) | 0,23 | 0,26 | 0,22 | 0,23 | 0,23 | 0,23 | 0,24 | 0,25 | 0,31 |
| Državni bilans (u % BDP-a) | 0,72 | 0,97 | 1,20 | 1,33 | 1,48 | 1,64 | 1,81 | 1,98 | 4,14 |

BDP: pozitivni efekti (+1,3% do 2020)

Zaposlenost: pozitivni efekat (+1,3% do 2020)

Trgovinski bilans: manji pozitivni efekat

Budžetski bilans: pozitivni efekat (penzijska reforma)

Rezime rezultata (1)

- BDP do 2020: Francuska +0,4; Italija +1,3; Španija +1,3; Portugalija +2,1
 - Stope rasta bi se tako mogle povećati za između 0,1 i 0,3 pp
 - Čak i veći rast BDP-a na duži rok
-
- Pozitivni uticaj na javne finansije (veći poreski prihodi)
 - Uticaj strukturnih reformi mogao bi da bude potcenjen (nismo bili u stanju da kvantifikujemo brojne mere) ili precenjen (suviše optimističke pretpostavke o sprovođenju reformi)
 - Procene domaćih vlasti su ponekad čak i više
 - Prenošnje reformskih mera skopčano je sa značajnim neizvesnostima

Rezime rezultata (2)

Ova ocena uticaja:

BDP do 2020: Francuska +0,4; Italija +1,3; Španija +1,3;
Portugalija +2,1

Poređenje sa utvrđenim referentnim vrednostima
(povećanje BDP-a ako svaka država za polovinu smanji jaz
koji je deli od zemalja koje ostvaruju najbolje rezultate):

BDP do 2020: Francuska +4,2; Italija +3,9; Španija +3,2;
Portugalija +2,4

Određeni napredak dosada je ostvaren sprovedenim/
planiranim reformama, ali ima još prostora za poboljšanja.

Kvantifikacija je složen zadatak

Nije sve mere lako kvantifikovati: pojedine mere nisu ocenjene (~40%):

- smatraju se beznačajnim,
- nije jasno kako se može kvantifikovati makroekonomski efekti reformi, ako uopšte postoje.

„Prenošenje“ reformskih mera u promene strukturnih pokazatelja koje se mogu kvantifikovati skopčano je sa značajnim neizvesnostima:

- (ne)posredna kvantifikacija mera,
- pretpostavljena brzina sprovođenja,
- pouzdanost empirijskih procena na kojima je ocena morala da se zasniva.

Rezultati ne zavise u velikoj meri od modela, ali mogu biti osetljivi na određene pretpostavke modela, npr. pretpostavke fiskalne i monetarne politike, kompenzatorna plaćanja itd.

=> Procene su skopčane sa značajnim neizvesnostima i trebalo bi im pristupati sa oprezom.

Struktura obuke

- Šta su to strukturne reforme i zašto su bitne?
- Kako oceniti uticaj reformi?
- Pilot-projekat zasnovan na Nacionalnim programima reformi
- *Zaključne napomene*

Struktura obuke

- Šta su to strukturne reforme i zašto su bitne?
- Kako oceniti uticaj reformi?
- Pilot-projekat zasnovan na Nacionalnim programima reformi
- *Zaključne napomene*

Zaključne napomene

- Sve brže se povećava upotreba mikroekonomskih podataka (Orbis, CompNet i sl.)
- Eksperimentisanje sa javnim politikama

Hvala vam na pažnji



European
Commission



http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip023_en.pdf

Model QUEST III sa istraživanjem i razvojem

