



Center
of Excellence
in Finance

Kuptimi dhe zhvillimi e vlerësimeve të reformave strukturore përtej implikimeve fiskale

Aspekti cilësor

Tijana Stanković



Funded by the European Union.

Fiscal Implications of Structural Reforms

Pse na duhet vlerësimi i implikimeve të reformave strukturore (RS)?

- Ajo na tregon nëse jemi në rrugën e duhur, d.m.th nëse qëllimi i përcaktuar mund të arrihet me zbatimin e RS-së.
- Implikimi i një RS-je na ndihmon të vlerësojmë implikimet e RS-ve të ndërlidhura
- Zbatimi i RS-së duhet të argumentohet sipas implikimit të saj.
- Ajo u drejtohet palëve përkatëse të interesit.

Struktura e prezantimit i ndjek përgjigjet në pyetjet:

1. Çka janë RS-të?
2. Çka janë masat e reformave strukturore?
3. Si të klasifikojmë RS-në?
4. Kur na duhen RS-të?
5. Kush propozon RS-të?
6. Si qëllimi është një pikë referimi për vlerësimin e ndikimit të RS-së?
7. A mund ta "kopjojmë" implikimin e reformave strukturore tashmë të zbatuara?
8. Sa është e rëndësishme koha për vlerësimin e implikimeve të RS-ve?
9. Si ndikon ndërvarësia në vlerësimin e implikimeve të RS-ve?
10. Sa është i rëndësishëm mjedisi politik për kontekstin e vlerësimit të implikimeve të RS-ve?
11. Mos i harroni pritjet!

1. Çka janë RS-të?

- Nuk ka një përkufizim të vetëm dhe përgjithësisht të pranuar të RS-së
- Udhëzuesi i PRE-së (2019): RS-të janë politika publike që:
 - adresojnë pengesat për shtytësit themelorë të rritjes ekonomike,
 - lehtësojnë përdorimin e resurseve dhe faktorëve të prodhimit në mënyrë sa më efektive që të jetë e mundur
 - kontribuojnë për një ekonomi më të drejtë dhe më përfshirëse.
- Reformat strukturore promovojnë konkurrueshmërinë dhe rritjen e qëndrueshme afatgjatë duke ndryshuar stimujt dhe kufizimet të orientuara drejt:
 - Forcimit të punësimit dhe mirëqenies;
 - Rritjes së produktivitetit;
 - Rritjes së efikasitetit të ndarjes së resurseve;

2. Çfarë janë masat e reformave strukturore?

- Reformat strukturore zbatohen përmes masave të politikave.
- Masat e reformave strukturore të caktuara janë përpjekje konkrete të politikave që bëjnë:
 - ndryshime rregullative
 - ndryshime institucionale,
 - financimin, dhe/ose
 - ndonjëherë, investime publike në infrastrukturë
- Qëllimet individuale të masave të RS-së janë në përputhje me qëllimin e RS-së.
- Çdo masë duhet të mundësojë një funksionim më të mirë në anën e ofertës (p.sh., çmime më të ulëta për shkak të hapjes së tregut), por edhe të kërkesës (p.sh., reformat arsimore bëjnë ndryshime në nevojat e njerëzve) të ekonomisë.

2. Cilat masa nuk janë pjesë e reformave strukturore?

- Jo të gjitha investimet publike në infrastrukturë janë në të njëjtën kohë edhe masa të RS-së, por vetëm ato që mbështesin reformimin e një tregu.
- Për shembull, ndërtimi i një kopshti fëmijësh për përfshirje më të mirë të fëmijëve në edukimin parashkollor është masë e RS-së. Por, ndërtimi i kopshteve për të optimizuar numrin e fëmijëve në kopshte për shkak të rritjes së banorëve në atë lagje të qytetit - nuk është. Reformat strukturore nuk janë investime private. Investimet private janë rezultate të RS-ve.
- IHD-të nuk janë RS, megjithëse e hapin tregun. Për shembull, qeveria ua rrit vlerën resorteve turistike duke përmirësuar mjedisin e biznesit në mënyrë që të tërheqë IHD-të në industrinë e turizmit. Në këtë rast, RS është një grup masash të nevojshme për klimën e re të investimeve (p.sh. ulja e normave tatimore, periudhë më e shkurtër për marrjen e lejeve, periudhe e gjatë e dhënies së tokës publike me qira, etj.). IHD-të e pritshme vlerësohen si ndikim i asaj RS-je.

3. Si të klasifikojmë RS-të?

- Reformat strukturore klasifikohen duke iu referuar fushave të caktuara të ekonomisë ku ekzistojnë pengesa për rritjen ekonomike, rritjen e efektivitetit të qeverisë, cilësisë rregullative, kapitalit njerëzor dhe zhvillimit financiar.
- Klasifikimi më i gjerë nënkupton dy paketa: tregun e punës dhe RS-të e tregut të produkteve.
- Vendet e Ballkanit Perëndimor dhe Turqia e bëjnë klasifikimin sipas Udhëzuesit të PRE-së (2019):

Reformat në tregun e produkteve:

- Reforma e tregut të energjisë dhe transportit;
- Bujqësia, industria dhe shërbimet;
- Ambienti i biznesit dhe zvogëlimi i ekonomisë joformale;
- Hulumtimi, zhvillimi dhe inovacioni dhe transformimi digjital;
- Reformat e integritit ekonomik;

Reformat në tregun e punës

- Arsimi dhe aftësimi;
- Punësimi dhe tregu i punës;
- Mbrojtja sociale dhe përfshirja.

Njoftim: ky klasifikim është subjekt i ndryshimit sipas udhëzimit vjetor të PRE-së

4. Kur na duhen RS-të?

- Zakonisht, idetë dhe diskutimet në lidhje me RS-të zhvillohen gjatë ndonjë krize.
- Krizat lindin për shkak të problemeve si vështirësi strukturore që veprojnë si pengesë për rritjen ekonomike. Problemet kërkojnë zgjidhje dhe zgjidhjet janë ndryshimet e sistemit.
- RS-të janë një thirrje për qëndrueshmëri më të madhe të vendit
- Rrallë, reformat strukturore zbatohen kur gjërat shkojnë mirë, por që ka ende hapësirë për përmirësim (rezultat potencial).

5. Kush i propozon RS-të?

- Në mënyrë ideale - çdo pjesëmarrës i sistemit ekonomik që është në gjendje të identifikojë pengesat për rritjen ekonomike
- Realisht - Ministria e Financave (MF) dhe ministritë e linjës (ML).
- Ministrat zakonisht kanë ide që kanë qasje gjithëpërfshirëse dhe/ose motivim politik
- **Ekspertët, analistët në MF dhe ML-ve janë ata që matin implikimet e RS-ve.**
- **Vlerësimi i implikimeve duhet të jetë baza kryesore që duhet marrë parasysh – se a duhet të zbatohet një SR ose një paketë e SR-ve të caktuara apo jo.**
- Prandaj, implikimet janë mjeti kryesor për të negociuar në lidhje me zbatimin e RS-ve. Kështu, roli juaj në këtë proces është shumë i rëndësishëm
- Një diskutim më i gjerë shoqëror mund t'ju ndihmojë të "ndjeni" inputet jo të matshme për vlerësime

6. Si është qëllimi pikë referimi për vlerësimin e ndikimit të RS-së?

- Qëllimi, i përcaktuar për RS të caktuara, është pikë referimi për vlerësimin e ndikimit të saj.
- Për shembull, nëse reforma pensionale synon të rrisë fondin pensional duke ulur punësimin joformal dhe duke rritur të ardhurat e kontributit pensional me 20%, atëherë vlerësimi i ndikimit të të gjitha masave të zbatuara duhet të përputhet me atë qëllim.
- Ndonjëherë, vlerësimi i ndikimit na ndihmon të konfirmojmë nëse masat janë krijuar në mënyrë adekuate dhe nëse qëllimet e tyre përputhen me qëllimin e përgjithshëm të RS-së. Për shembull, qeveria synon të tërheqë investime duke ulur tatimin e korporatave. Vlerësimi i ndikimit dhe analizat e mjedisit të biznesit tregojnë se tatimi i korporatave nuk është pengesë për IHD-të, por janë tatimet para-fiskale. Megjithatë qëllimi është përcaktuar si duhet, vlerësimi i ndikimit detyron ri-hartimin e masave të RS-së në drejtim të qëllimit të saj.
- Mekanizmat e RS-ve si privatizimi, liberalizimi dhe derregulimi kanë për qëllim të eliminojnë pengesat për funksionimin e tregjeve të punës, mallrave dhe shërbimeve, me qëllim që:
 - Ta bëjnë më të lehtë për firmat që të pushojnë nga puna punonjësit e padëshiruar,
 - Të thyejnë monopolet e biznesit dhe sindikatës,
 - Të privatizojnë pasurinë shtetërore,
 - Të zvogëlojnë rregullimin dhe burokracinë,
 - Të heqin kostot parafiskale
 - Të përmirësojnë efikasitetin e gjykatave
 - Të zbatojnë me forcë të drejtat pronësore
 - Të përmirësojnë zbatimin e kontratës,
 - Të arrihet qëndrueshmëria fiskale,
 - Të zbatohen teknologjitë e gjelbra,
 - Të promovohet rritja gjithëpërfshirëse, etj.

7. A mund ta "kopjojmë" implikimin e reformave strukturore tashmë të zbatuara? (1)

- Shmangni zbatimin e "praktikave më të mira". Mësoni prej tyre, mos i kopjoni.
- Mbështetuni në vlerësimin tuaj të ndikimit - për shembull, e njëjta masë mund të prodhojë efekte të kundërta në vende të ndryshme, madje edhe në periudha të ndryshme kohore në vendin tuaj.
- Për shembull, zvogëlimi i burokracisë dhe zvogëlimi i rregullimit bën pak për të nxitur aktivitetin ekonomik privat kur kufizimet janë në anën financiare. Përmirësimi i ndërmjetësimit financiar nuk rrit investimet private kur sipërmarrësit presin fitime të ulëta.
- Identifikimi i pengesave ndihmon planifikuesit e RS-ve të vlerësojnë implikimet e tyre.
- Nëse identifikohet një pengesë dhe masat e reformës strukturore për eliminimin e saj, efektet negative afatshkurtra janë më të shkurtra ose më të pandjeshme.

7. A mund ta “kopjojmë” implikimin e reformave strukturore që tashmë janë zbatuar? (2)

Shembuj nga reforma e tregut të produkteve

Fusha	Nën-sektori	Pengesa	Masa	Qëllimi/Ndikimi
Energjia	Energjia elektrike	Tarifat e larta si rezultat i investimeve joadekuate në infrastrukturën e transmisionit	Nxitja e investimeve në rrjetin e transmisionit; rritja e transparencës së informacionit	Çmime më të ulëta Inflacion më i ulët Investime më të larta
Shërbimet publik	Pushteti lokal	Dhënia e kontratës pa-konkurs (jokonkurrese) në favor të nëpunësve publikë; kontraktimi „brenda organizatës“, Konflikti i interesit	Tenderim konkurrues; forcimi i zbatimit të detyrueshëm dhe sanksioneve për mosrespektim; monitorimi nga qeveria qendrore	Investime më të larta; hyrja në biznes;

7. A mund ta “kopjojmë” implikimin e reformave strukturore që tashmë janë zbatuar? (3)

Shembuj nga reforma e tregut të punës

Fusha	Nën-sektori	Pengesa	Masa	Qëllimi/Ndikimi
Kontratat dhe hyrja në tregun e punës	Kontratat e përkohshme	Mos-stimulimet për investime në aftësi dhe kapital njerëzor; subjekt i abuzimit	Mos-stimulimet tatimore për kontrata me afat të caktuar, sanksionet për abuzimin e kontratave jotipike	Kosto më të ulëta të fuqisë punëtore; shkallë më e lartë e punësimit
Punësimi i të rinjve	Pjesëmarrje shumë e ulët	Tregu i punës nuk mund të krijojë vende pune për numrin në rritje të ofertës me fuqi punëtore të re	Stimulimet tatimore për të punësuar të rinjtë; krijimin e një lloji të veçantë të ndërmarrjes për sipërmarrësit e rinj; kontratat për kryerjen e praktikës	Shkallë me e lartë e punësimit; qëndrueshmëri fiskale

8. Sa është e rëndësishme koha për vlerësimin e implikimeve të RS-ve?

- RS-të marrin ca kohë për t'u zbatuar dhe ca kohë për të arritur efektet.
- Implikimeve të RS-ve zakonisht u duhet një periudhë afatmesme për t'u materializuar.
- Shumë studime tregojnë ndikim pozitiv të RS-ve në planin afatgjatë.
- Implikimet afatgjata mund të vlerësohen me lehtësi në formë të qëllimeve të përgjithshme të reformës.
- Reformat në tregun e produkteve kanë më shumë gjasa të kenë ndikim më të madh pozitiv në periudhën afatshkurtër dhe afatmesme, veçanërisht në sektorin tregtar.
- Disa nga reformat kanë periudhë më të shkurtër kohore për të arritur efektin pozitiv: reformat tatimore (ulja e barrës tatimore për fuqinë punëtore), reformat e sektorëve financiarë (heqja e kufizimeve të kredisë).
- Ndryshimet në qeverisje siç janë rutina organizative, krijimi i institucioneve të reja, marrin më shumë kohë për të arritur efekte pozitive edhe nëse iniciohen shpejt.

8. Pse janë kaq të rëndësishme implikimet afatshkurtra të RS-ve? (2)

- Implikimet afatshkurtra janë ato që tërheqin vëmendjen për shkak të:
 - rëndësisë për ekonominë politike
 - dizajnit të masave individuale.
- Ndonjëherë ndikimi afatshkurtër ndryshon nga efektet afatgjata. Për shembull:
 - Reforma e pensioneve bën presion mbi financat publike në periudhën afatshkurtër për shkak të kostonë së tranzicionit, por në planin afatgjatë kontribuon në stabilitetin fiskal
 - inovacionet kërkojnë kohë dhe kosto për të prodhuar efekte dhe mund të dobësojnë ofertën agregate afatshkurtër, por në planin afatgjatë kjo rrit produktivitetin.
 - investimet në arsim gjithashtu kanë kosto në planin afatshkurtër, por përfitimet shfaqen në planin afatgjatë.
 - privatizimi e rrit papunësinë në periudhën afatshkurtër, por e rrit qëndrueshmërinë e firmave dhe mundësinë për punësime të reja në planin afatgjatë.
- Hulumtimet e OECD-së dhe FMN-së tregojnë se disa reforma strukturore mund të kenë edhe efekte recesioni në planin afatshkurtër.

8. Çfarë i bën disa vende të kenë efekte të recesionit në planin afatshkurtër të RS-ve dhe të tjerat efekte përsheptuese të rritjes? (3)

Ose, çka është e rëndësishme të merret parasysh para vlerësimit të implikimeve afatshkurtra të RS-ve?

- **Qëndrimi i qeverisë.** Qeveritë që janë më të përqendruara në retorikë nuk vënë theksin në veprime, duke vonuar zbatimin ose duke mos e bërë atë fare. Kjo i bën implikimet pozitive afatshkurtra më të dobëta. E kundërta, qeveritë proaktive janë mbështetëse dhe të përqendruara në uljen e efekteve negative.
- **Mjedisi 'miqësor' për rritje ekonomike** Politika mbështetëse ekonomike dhe shoqëria shumëfishojnë përfitimin afatmesëm të tregut të punës dhe produkteve.
- **Kushtet institucionale.** Rregullimi më kufizues është barrë për zbatimin e RS-ve dhe shkakton kosto më të lartë dhe efekte negative.
- **Kushtet makroekonomike.** Nëse reforma zbatohet gjatë recesionit, performanca e saj mund të jetë negative, veçanërisht te reformat në tregun e punës.

8. Çfarë i bën disa vende të kenë efekte të recesionit të RS-ve dhe të tjerat efekte më përshpejtuese të rritjes? (4)

- **Hendeku teknologjik.** Vendet më afër zhvillimeve të fundit teknologjike kanë rritje më të madhe të produktivitetit, ndërsa ato që mbeten prapa mund të kenë efekte negative të RS-ve në planin afatshkurtër.
- **Burimet e financimit** po ashtu mund të kenë implikime të ndryshme përgjatë kohës. Ndikimi fiskal afatshkurtër dhe afatgjatë i masave është i ndryshëm varësisht se a vjen financimi nga burime të jashtme apo nga ulja e kostove.
- **Faza e anëtarësimit në BE** për vendet e vogla mund të rezultojë në kosto të mëdha paraprake të RS-ve.
- **Përgjigjja ndaj COVID-19** përcakton fillimin e reformave të reja ose efekteve të reformave të zbatuara. Nëse vendi ka përjetuar tkurrje të konsiderueshme të BPV-së në vitin 2020, ai do të duhet të investojë në paketën e RS-ve për të rritur rezistencën (qëndrueshmërinë). Ose nëse ai ka shpenzuar mjete të konsiderueshme për masat covid, do të duhet të heqë dorë nga RS-të e shtrenjta aktuale dhe të hartojë disa më të përshtatshme.

9. Si ndikojnë ndërvarësitë në implikimet e RS-ve?

- Reformat strukturore të njëkohshme të tregut në mënyrë tipike janë më shumë reforma të rritjes ekonomike se sa reforma të izoluar
- Për nga natyra e saj, RS bën ndryshime sistemike me implikime të drejtpërdrejta në segmentin e synuar të ekonomisë dhe implikime indirekte ndaj të tjerëve
- Ndërvarësia e RS-ve është mënyrë për të arritur performancën e saj më të mirë, si dhe për vlerësimin e saktë dhe të koordinuar të implikimeve
- Performanca më e mirë dhe më e shpejtë vjen nga paketat e artikuluara dhe koherente të RS-ve
- Reformat e bashkërenduara rrisin në maksimum sinergjinë ndërmjet fushave dhe përmirësojnë saktësinë e vlerësimit të implikimeve
- Për shembull, Greqia bëri rregullime nga ana e punëtorëve, duke bërë pak në anën e fuqive dhe barrierave monopoliste
- Projektimi dhe vlerësimi i RS-ve të artikuluara është punë ndërdisiplinore e MF-së dhe ministrive të linjës
- Efekti shpërndarës mund të jetë pozitiv dhe negativ në periudhën afatshkurtër.

10. Sa është i rëndësishëm mjedisi politik për kontekstin e vlerësimit të implikimeve të RS-ve?

- Ndikimi i mjedisit aktual politik duhet të merret parasysh përmes ciklit zgjedhor.
- Politikanët janë më të ndjeshëm ndaj kostove afatshkurtra kur zgjedhjet janë afër.
- Qeveritë e sapozgjedhura mund të jenë më të prira për të zbatuar reformat.
- Reformat zbatohen më lehtë nëse një parti ka shumicën e nevojshme në parlament.

11. Mos i harroni pritjet

- Reformat mund të rrisin besimin dhe të rrisin pritjet për rritje të të ardhurave, dhe sipas teorisë, për rritje të konsumit dhe investimeve në planin afatshkurtër.
- Efekti në periudhën afatshkurtër mund të jetë negativ - ndryshimi shkakton pasiguri për të ardhmen dhe kursime parandaluese, ulje të konsumit dhe investimeve.
- Organizoni takime me shoqatat e biznesit dhe të bankave dhe sindikatat e punëtorëve, konsulentët, investitorët. Dëgjoni ata!