





Center
of Excellence
in Finance

Razumijevanje i sprovođenje strukturnih reformi sa aspekta ocjene njihovih nefiskalnih implikacija

Kvalitativni aspekt



Funded by the European Union.

Fiscal Implications of Structural Reforms

Zašto nam je potrebna ocjena uticaja strukturnih reformi (SR)?

- Pokazuje nam da li smo na pravom putu, odnosno da li se definisani cilj može postići kroz sprovođenje SR.
- Uticaj SR nam pomaže da ocijenimo uticaje međusobno povezanih SR.
- Sprovođenje SR mora da se slijedi nakon obrazloženja njenih implikacija.
- Bavi se relevantnim akterima u procesu kreiranja i implementiranja.

Struktura i sadržaj prezentacije:

1. Šta su SR?
2. Koje su mjere strukturnih reformi?
3. Kako klasifikovati SR?
4. Kada su nam potrebne SR?
5. Ko predlaže SR?
6. Kako je cilj mjerilo u odnosu na koje se ocjenjuje uticaj SR?
7. Možemo li „kopirati“ implikacije već sprovedenih strukturnih reformi?
8. Koliko je važan vremenski okvir za ocjenu uticaja SR?
9. Kako međuzavisnost SR deluje na ocjenu implikacija SR?
10. U kojoj mjeri je političko okruženje važno za procjenu uticaja SR?
11. Ne zaboravite očekivanja!

1. Šta su SR?

- Ne postoji jedinstvena i opšte prihvaćena definicija SR.
- Smjernice EK za izradu ERP-a (2019): SR su javne politike kojima se:
 - uklanjaju prepreke osnovnim izvorima rasta privrede,
 - omogućava efikasnija upotreba resursa i faktora proizvodnje,
 - doprinosi pravičnijoj i inkluzivnoj privredi.
- SR doprinose konkurentnosti i dugoročnom održivom rastu privrede promjenom podsticaja i ograničenja kroz:
 - rast zaposlenosti i društvenog blagostanja,
 - rast produktivnosti,
 - povećanje efikasnosti u alokaciji resursa.

2. Koje su mjere strukturnih reformi?

- Strukturne reforme se sprovode putem mjera politike.
- Mjere određene strukturne reforme su konkretne politike kroz koje se:
 - mijenjaju propisi, odnosno važeća zakonska regulativa
 - sprovode institucionalne promjene,
 - finansiranje, i/ili
 - ponekad, javne investicije u infrastrukturu.
- Posebni ciljevi mjera SR teže ka opštem cilju SR.
- Svaka mjera mora da obezbijedi bolje funkcionisanje kako na strani ponude (npr. niže cene zbog otvaranja / liberalizacije tržišta), tako i na strani tražnje (npr. reforme u oblasti obrazovanja mijenjaju potrebe ljudi).

2. Koje mjere nisu dio strukturnih reformi?

- Nisu sve javne investicije u infrastrukturu u isto vrijeme mjere SR, već samo one kojima se reformiše tržište.
- Na primjer, izgradnja vrtića radi boljeg obuhvata djece predškolskim obrazovanjem je mjera SR. Međutim, izgradnja vrtića u cilju optimizacije broja djece u vrtićima zbog povećanja broja stanovnika u tom gradskom naselju nije.
- Strukturne reforme nisu privatne investicije. Privatne investicije su rezultati SR.
- Strane direktne investicije nisu SR, iako se njima otvara / širi tržište. Na primjer, Vlada vrši valorizaciju turističkih centara unaprjeđenjem poslovnog okruženja kako bi privukla SDI u turizam. U ovom slučaju, SR je skup mjera neophodnih za stvaranje povoljnog investicionog ambijenta (npr. smanjenje poreskih stopa, skraćenje perioda za dobijanje dozvola, duži period zakupa javnog zemljišta itd.). Očekivane SDI predstavljaju uticaj te SR.

3. Kako klasifikovati SR?

- Strukturne reforme se klasifikuju prema određenim oblastima ekonomije u kojima postoje prepreke rastu, a kroz koje se unaprjeđuje efektivnost države, kvalitet regulatornog okvira, ljudski kapital i finansijski razvoj.
- Šira klasifikacija podrazumijeva dva paketa: strukturne reforme tržišta rada i strukturne reforme tržišta proizvoda.
- Zemlje Zapadnog Balkana i Turska primjenjuju klasifikaciju u skladu sa Smjernicama za ERP (2019):

Reforme na tržištu proizvoda:

- reforma tržišta energije i transporta;
- poljoprivreda, industrija i usluge;
- poslovni ambijent i borba protiv sive ekonomije;
- istraživanje, razvoj i inovacije i digitalna transformacija;
- reforme u oblasti ekonomskih integracija;

Reforme na tržištu rada

- obrazovanje i vještine;
- zapošljavanje i tržište rada;
- socijalna zaštita, smanjenje siromaštva i socijalna inkluzija.

Napomena: Ova klasifikacija je podložna promjenama u skladu sa Smjernicama EK za izradu ERP-a



4. Kada su nam potrebne SR?

- Obično se ideje i razgovori o SR pokreću tokom krize.
- Krize nastaju zbog problema kao što su strukturna uska grla koja imaju negativan uticaj na rast. Problemi zahtijevaju rješenja, a rješenja su promjene sistema.
- SR su poziv na stvaranje veće otpornosti zemlje.
- Strukturne reforme se rjeđe sprovode kada stvari idu dobro, ali i dalje ima prostora za poboljšanje (potencijalni output).

5. Ko predlaže SR?

- U idealnom slučaju – svaki učesnik ekonomskog sistema koji identifikuje prepreke rastu
- U stvarnosti - Ministarstvo finansija (MF) i resorna ministarstva (RM).
- Ministri obično imaju ideje bazirane na holističkom pristupu i/ili političkoj motivaciji.
- **Stručnjaci, analitičari u MF i RM su ti koji mjere uticaje i implikacije SR.**
- **ocjena uticaja mora predstavljati osnov za razmatranje i odlučivanje da li sprovesti određenu SR ili paket SR.**
- Implikacije su glavni alat za pregovore o sprovođenju SR. Stoga je vaša uloga u ovom procesu veoma važna.
- Šira društvena diskusija može vam pomoći da steknete predstavu o „nemjerljivim inputima“ bitnim za ocjene.

6. Kako je cilj mjerilo za ocjenu uticaja SR?

- Cilj, definisan za određenu SR, predstavlja mjerilo za ocjenu njenog uticaja.
- Na primjer, ukoliko reforma sistema penzijskog osiguranja ima za cilj povećanje prihoda penzionog fonda smanjenjem rada na crno i povećanje prihoda od doprinosa za PIO za 20%, tada se uticaj svih sprovedenih mjera mora sagledati u kontekstu tog cilja.
- ocjena uticaja nam ponekad pomaže da potvrdimo da li su mjere adekvatno osmišljene i da li su njihovi ciljevi usmjereni ka opštem cilju SR. Na primjer, Vlada ima za cilj da privuče investicije smanjenjem stope poreza na dobit. Ocjena uticaja i analiza poslovnog okruženja pokazuju da porez na dobit nije prepreka za SDI, već su to parafiskalni nameti. Iako je cilj ispravno postavljen, ocjena uticaja zahtijeva promjenu mjera SR u smjeru realizacije njenog cilja.
- Mehanizmi SR kao što su privatizacija, liberalizacija i deregulacija imaju za cilj uklanjanje prepreka funkcionisanju tržišta rada, roba i usluga sa ciljem da se:
 - olakša firmama da otpuste višak radne snage,
 - ukinu poslovni i sindikalni monopoli,
 - privatizuje državna imovina,
 - smanji regulacija i birokratija,
 - otklone parafiskalni troškovi
 - poboljša efikasnost sudova
 - sprovede imovinska prava
 - unaprijedi izvršenje ugovora,
 - dostigne fiskalna održivost,
 - primjene zelene tehnologije,
 - promoviše inkluzivni rast.....

7. Možemo li „kopirati“ uticaj već sprovedenih strukturnih reformi? (1)

- Izbjegavati primjenu „najboljih praksi“. Učiti od njih, a ne kopirati.
- Osloniti se na sopstvenu procjenu uticaja - na primjer, ista mjera može da proizvede suprotne efekte u različitim zemljama, čak i u različitim vremenskim periodima u vašoj zemlji.
- Na primjer, smanjenje birokratije i regulacije ne doprinosi u većoj mjeri podsticanju ekonomske aktivnosti u privredi kada se ograničenje nalazi na finansijskoj strani. Poboljšanje finansijskog posredovanja ne povećava privatne investicije kada privrednici očekuju nisku dobit.
- Identifikacija prepreka pomaže kreatorima SR da procijene njihov uticaj.
- Ukoliko se adekvatno utvrdi prepreka i mjere strukturne reforme se usmjere na njeno uklanjanje, kratkoročni negativni efekti su tada kraći ili manje osjetni.

7. Možemo li „kopirati“ uticaj već sprovedenih strukturnih reformi? (2)

Primjeri reforme tržišta proizvoda

Oblast	Podsektor	Prepreka	mjera	Cilj/uticaj
Energetika	Električna energija	Visoke tarife kao rezultat neadekvatnih investicija u infrastrukturu za prenos	Promovisanje investicija u prenosnu mrežu; povećanje transparentnosti informacija	Niže cijene Niža inflacija Veće investicije
Javne usluge	Lokalna samouprava	Dodjela ugovora bez nadmetanja, u korist državnih službenika; „interno“ ugovaranje, sukob interesa	Otvoreno nadmetanje; jačanje sprovođenja i sankcija za nepoštovanje propisa; praćenje od strane centralne vlade	Veće investicije; otpočinjanje poslovanja

7. Možemo li „kopirati“ uticaj već sprovedenih strukturnih reformi? (3)

Primjeri reforme tržišta rada

Oblast	Podsektor	Prepreka	mjera	Cilj/uticaj
Ugovori i ulazak na tržište rada	Ugovori o privremenom radu na određeno	Faktori koji destimulišu ulaganje u vještine i ljudski kapital, podložno zloupotrebama	Destimulativne poreske mjere za ugovore na određeno vrijeme, sankcije za zloupotrebu nestandardnih ugovora	Niži troškovi rada; veća zaposlenost
Zapošljavanje mladih	Veoma nisko učešće	Tržište rada ne može da generiše rastuću ponudu mladih nezaposlenih lica	Poreski podsticaji za zapošljavanje mladih; osnivanje posebne vrste preduzeća za mlade preduzetnike; ugovori o radnoj praksi	Veća zaposlenost, fiskalna održivost

8. Koliko je vremenski okvir važan za ocjenu uticaja SR?

- Potrebno je određeno vrijeme da se sprovedu SR i da se osjete efekti.
- Implikacije SR se obično osjete u srednjoročnom periodu.
- Mnoge studije pokazuju pozitivan uticaj dosljedne primjene SR u dugoročnom periodu.
- Dugoročni uticaji mogu se lakše ocijeniti u vidu opštih reformskih ciljeva.
- Reforme tržišta proizvoda su te za koje postoji veća vjerovatnoća da će imati najveći pozitivan uticaj kratkoročno i srednjoročno, posebno u sektoru razmjenjivih dobara.
- Za neke reforme potreban je kraći period za ostvarenje pozitivnih efekata: poreske reforme (smanjenje poreskog opterećenja rada), reforme finansijskog sektora (podizanje ograničenja na kreditiranje).
- Promjene u upravljanju, kao što su izmene organizacione strukture, stvaranje novih institucija, zahtijevaju više vremena da bi se postigli pozitivni efekti čak i ukoliko se brzo započnu.

8. Zašto su kratkoročni uticaji SR tako važni? (2)

- Kratkoročni uticaji su ti koji privlače pažnju zbog:
 - značaja za političku ekonomiju,
 - kreiranja pojedinačnih mjera.
- Ponekad se kratkoročni uticaj razlikuje od dugoročnih efekata. Na primjer:
 - penziona reforma vrši pritisak na javne finansije na kratak rok zbog troškova tranzicije, ali dugoročno gledano, ona doprinosi fiskalnoj stabilnosti;
 - inovacije zahtijevaju vrijeme i troškove da bi se proizveli efekti i mogu smanjiti u kratkom roku agregatnu ponudu, ali dugoročno povećavaju produktivnost;
 - investicije u obrazovanje takođe podrazumevaju kratkoročne troškove, ali se koristi materijalizuju u dužem roku;
 - privatizacija kratkoročno podiže nezaposlenost, ali povećava održivost preduzeća i mogućnost otvaranja novih radnih mjesta na duži rok.
- Istraživanja OECD-a i MMF-a pokazuju da neke strukturne reforme mogu imati čak i kratkoročne recesione efekte.

8. Šta čini da neke zemlje bilježile kratkoročne recesione efekte SR, dok druge ubrzavaju rast? (3)

Ili, šta je važno uzeti u obzir pre ocjene kratkoročnih implikacija SR?

- **Stav Vlade.** Vlade koje su više usmjerene na retoriku, ne stavljaju naglasak na aktivnosti, odlažu sprovođenje ili uopšte ne sprovode SR. Time kratkoročni pozitivni uticaji slabe. S druge strane, proaktivne Vlade podržavaju i fokusirane su na smanjenje negativnih efekata.
- **Okruženje koje pogoduje rastu.** Podrška ekonomskoj politici i društvu povećava srednjoročnu korist tržišta rada i proizvoda.
- **Institucionalni uslovi.** Restriktivnija regulativa otežava sprovođenje SR i donosi veće troškove i negativne efekte.
- **Makroekonomski uslovi.** Ukoliko se reforma sprovodi tokom recesije, njen učinak bi mogao da bude negativan, posebno za reforme tržišta rada.

8. Šta čini da neke zemlje bilježe kratkoročne recesione efekte SR, dok druge ubrzavaju rast? (4)

- **Tehnološki jaz.** Zemlje koje su tehnološki razvijene imaju veći rast produktivnosti, dok one koje zaostaju mogu imati negativne kratkoročne efekte SR.
- **Izvori finansiranja** bi takođe mogli da imaju različite uticaje tokom vremena. Kratkoročni i dugoročni fiskalni uticaj mjera razlikuje se u zavisnosti od toga da li finansiranje potiče iz spoljnih izvora ili iz smanjenja troškova.
- **Faza pristupanja EU** za male zemlje može dovesti do velikih inicijalnih troškova SR.
- **Odgovor na COVID-19** opredjeljuje pokretanje novih ili efekte sprovedenih reformi. Ukoliko je zemlja zabilježila značajan pad BDP-a u 2020. godini, moraće da investira u paket SR kako bi povećala otpornost privrede na krizu. Ili, ukoliko je utrošila značajna sredstva na Covid-19 mjere, moraće da se odrekne skupih postojećih SR i da osmisli prikladnije mjere.

9. Kako međuzavisnost SR utiče na implikacije SR?

- Istovrijemene strukturne reforme tržišta obično više pospješuju rast nego pojedinačne.
- Po svojoj prirodi, SR su sistemske promjene sa direktnim uticajima na ciljani dio privrede i indirektnim uticajem na druge oblasti
- Međuzavisnost SR je put ka boljem učinku, kao i preciznoj i koordinisanoj ocjeni uticaja.
- Bolji i brži rezultati proističu iz artikulisanih i koherentnih paketa SR.
- Koordinirane reforme maksimalno povećavaju sinergiju u raznim oblastima i poboljšavaju tačnost procjene uticaja.
- Na primjer, Grčka je uvela prilagođavanja na strani radnika, a činila malo toga na strani monopola i prepreka.
- Koncipiranje i ocjena formulisanih SR je interdisciplinarna aktivnost MF i resornih ministarstava.
- Efekat i uticaj SR može biti pozitivan ili negativan na kratak rok.

10. U kojoj mjeri je političko okruženje važno za kontekst ocjene uticaja SR?

- Uticaj važeće politike Vlade se mora uzeti u obzir kroz izborni ciklus.
- Političari su osetljiviji na kratkoročne troškove kako se približavaju izbori.
- Novoizabrane vlade mogle bi biti najsklonije sprovođenju reformi.
- Reforme je lakše primijeniti ukoliko jedna stranka ima neophodnu većinu u parlamentu.

11. Ne zaboravite očekivanja

- Reforme mogu povećati povjerenje i očekivanja u pogledu povećanja prihoda, a prema teoriji, i potrošnju i investicije u kratkom roku.
- Efekat u kratkoročnom periodu mogao bi biti negativan – promjena dovodi do neizvjesnosti u pogledu budućnosti, kao i štednje iz predostrožnosti, smanjenja potrošnje i investicija.
- Organizujte sastanke sa poslovnim i bankarskim udruženjima i sindikatima, konsultantima, investitorima. Saslušajte njihove stavove!