



Center  
of Excellence  
in Finance

# Разбирање и спроведување на структурните реформи надвор од проценките на фискалните импликации

**Квалитативен аспект**

Тијана Станковиќ



Funded by the European Union.

Fiscal Implications of Structural Reforms

## Зошто ни е потребна проценка на импликациите на структурните реформи (СР)?

- Тоа ни покажува дали сме на вистинскиот пат, т.е. дали дефинираната цел може да се постигне со имплементација на СР.
- Импликацијата на СР ни помага да ги процениме импликациите на сродните СР.
- Спроведувањето на СР треба да се аргументира според нивната импликација.
- Се обраќа на релевантните чинители.

## Структурата на презентацијата ги дава одговорите на следниве прашања:

1. Што се СР?
2. Кои се мерките на структурните реформи?
3. Како да се класифицираат СР?
4. Кога ни требаат СР?
5. Кој ги предлага СР?
6. Како целта е репер за проценка на влијанието на СР?
7. Можеме ли да ја „копираме“ импликацијата на веќе спроведените структурни реформи?
8. Колку временска рамка е важна за проценка на импликациите на СР?
9. Како меѓусебната зависност влијае на проценката на импликациите на СР?
10. Колку политичкото опкружување е важно за контекстот на проценка на импликациите на СР?
11. Не заборавајте на очекувањата!

# 1. Што се СР?

- Не постои единствена и општо прифатена дефиниција за СР
- Упатството од ПЕР (2019): СР се јавни политики кои предизвикуваат:
  - справување со пречките за основните двигатели на растот
  - олеснување на употребата на ресурси и продуктивни фактори што е можно поефикасно
  - придонесување кон порамноправна и поинклузивна економија
- Структурните реформи промовираат конкурентност и долгорочен одржлив раст со промена на стимулациите и ограничувањата кои се однесуваат на:
  - зајакнување на вработувањето и благосостојбата
  - подобрување на продуктивноста
  - зголемување на ефикасноста на распределбата на ресурсите

## 2. Кои се мерките на структурните реформи?

- Структурните реформи се спроведуваат преку мерките на политика.
- Мерките на одредени структурни реформи се конкретни напори на политиката што овозможуваат:
  - регулаторни промени
  - институционални промени
  - финансирање и / или
  - понекогаш, јавни инвестиции во инфраструктурата
- Индивидуалните цели на мерките на СР се спојуваат со целта на СР.
- Секоја мерка треба да произведе подобро функционирање на понудата (на пример, пониски цени како резултат на отворање на пазарот), но исто така и поголема побарувачка (на пример, реформите во образованието прават промени во потребите на луѓето) во економијата.

## 2. Кои мерки не се дел од структурните реформи?

- Сите јавни инвестиции во инфраструктурата не се истовремено и мерки на СР, туку тоа се само оние што поддржуваат реформи на пазарот.
- На пример, изградбата на градинка за поголема покриеност на деца со предучилишно образование е мерка за СР. Но, градењето градинки со цел да се оптимизира бројот на деца во градинките поради зголемувањето на жителите во таа градска област, не е. Структурните реформи не се приватни инвестиции. Приватните инвестиции се резултат на СР.
- СДИ (странските директни инвестиции) не се СР, иако го отвораат пазарот. На пример, владата прави валоризација на туристичките одморалишта преку олеснување на деловната средина со цел да привлече СДИ во туристичката индустрија. Во овој случај, СР е збир на мерки неопходни за нова клима за инвестиции (на пример, намалување на даночните стапки, пократок период за добивање дозволи, можност за долготраен закуп на јавно земјиште итн.) Очекуваните СДИ се проценетото влијание на тие СР.

### 3. Како да се класифицираат СР?

- Структурните реформи се класифицираат во однос на одредени области на економијата каде што постојат пречки за раст, зајакнување на ефективност на владата, регулаторниот квалитет, човечкиот капитал и финансискиот развој.
- Пошироката класификација подразбира два пакети: пазар на труд и СР на пазарот на производи.
- Земјите од Западен Балкани Турција ја спроведуваат класификацијата според Упатството на ПЕР (2019):
- Реформи на пазарот на производи:
- Реформа на пазарот на енергетика и транспорт;
- Земјоделство, индустрија и услуги;
- Деловно опкружување и на малување на неформалната економија;
- Истражување, развој и иновации и дигитална трансформација;
- Реформи во економската интеграција;
- Реформи на пазарот на трудот:
- Образование и вештини;
- Вработување и пазар на труд;
- Социјална заштита и вклученост.

*Известување: оваа класификација е предмет на промена според годишното упатство за ПЕР*

## 4. Кога ни требаат СР?

- Обично, идеите и дискусиите за СР се појавуваат за време на криза.
- Кризите се јавуваат како резултат на проблеми како структурните ограничувања кои го одолговлекуваат растот. На проблемите им требаат решенија, а решенијата предизвикуваат промени во системот.
- СР се повик за поголема отпорност на земјата
- Во ретки случаи, структурните реформи се спроведуваат и кога работите одат добро, но кога сè уште има простор за подобрување (потенцијални резултати).



## 5. Кој ги предлага СР?

- Идеално - секој учесник во економскиот систем може да идентификува пречки за раст
- Реалистично - Министерството за финансии (МФ) и линиските министерства (ЛМ).
- Министрите обично имаат идеи кои имаат холистички пристап и / или политичка мотивација
- **Експертите, аналитичарите во МФ и ЛМ се оние кои ги мерат импликациите на СР.**
- **Проценката на импликацијата мора да биде основа за разгледување - дали треба да се спроведат одредени СР, пакет СР или не.**
- Затоа, импликациите се главната алатка за преговори за имплементација на СР.
- Така, вашата улога во овој процес е многу важна
- Пошироката социјална дискусија може да ви помогне да ги „почувствувате“ немерливите инпути за проценување

## 6. Како целта е репер за проценка на влијанието на СР?

- Целта, поставена за одредени СР, е репер за проценка на влијанието.
- На пример, ако пензиската реформа има за цел да го зголеми пензискиот фонд со намалување на неформалното вработување и зголемување на приходите од пензискиот придонес за 20%, тогаш проценката на влијанието на сите спроведени мерки треба да се приближи до таа цел.
- Понекогаш, проценката на влијанието ни помага да потврдиме дали мерките се соодветно дизајнирани и дали нивните цели се приближуваат кон целта на СР. На пример, владата има за цел да привлече инвестиции со намалување на данокот на добивка. Проценката на влијанието и анализите на деловното опкружување покажуваат дека данокот на претпријатијата не претставува пречка за СДИ, но парафискалните даноци се пречка. Иако целта е поставена правилно, проценката на влијанието ги редизајнира мерките на СР во насока на нејзината цел.
- Механизмите на СР како приватизацијата, либерализацијата и дерегулацијата имаат за цел да ги елиминираат пречките за функционирање на пазарот на трудот, стоките и услугите со цел:
  - Олеснување на фирмите да отпуштаат несакани вработени
  - Разбивање на деловните и синдикалните монополи
  - Приватизирање на државните средства
  - Намалување на регулативата и бирократијата
  - Отстранување на парафискалните трошоци
  - Подобрување на ефикасноста на судовите
  - Спроведување на имотните права
  - Подобрување на спроведувањето на договорите
  - Постигнување на фискална одржливост
  - Спроведување на зелени технологии
  - Промовирање на инклузивен раст итн.

## 7. Можеме ли да ја „копираме“ импликацијата на веќе спроведените структурни реформи? (1)

- Избегнувајте имплементација на „најдобри практики“. Учете од нив, а не да ги копираате.
- Потпрете се на вашата проценка на влијанието - на пример, истата мерка може да даде спротивни ефекти во различни земји, дури и во различни временски периоди во вашата земја.
- На пример, намалувањето на бирократијата и намалувањето на регулативата не придонесува за приватна економска активност кога ограничувањата лежат на финансиската страна. Подобрувањето на финансиското посредување не предизвикува приватни инвестиции кога претприемачите очекуваат низок профит.
- Идентификувањето на препреките им помага на дизајнерите на СР да ја проценат нивната импликација.
- Доколку се идентификува пречка и мерките на структурната реформа насочени кон нејзино отстранување, краткорочните негативни ефекти се пократки или нечувствителни.

## 7. Можеме ли да ја „копираме“ импликацијата на веќе спроведените структурни реформи?(2)

### Примери од реформата на пазарот на производи

Област	Под-сектор	Пречка	Мерка	Цел/ Влијание
Енергија	Електрична енергија	Високи тарифи како резултат на несоодветни инвестиции во преносната инфраструктура	Промовирање инвестиции во преносна мрежа; зголемување на транспарентноста на информациите	Пониски цени Пониска инфлација Поголеми инвестиции
Јавен сервис	Локална власт	Доделување на неконкурентен договор во корист на јавните службеници; „Интерен“ договор, Конфликт на интереси	Конкурентни тендери; зајакнување на спроведувањето и санкциите за непочитување; мониторинг од страна на централната власт	Поголеми инвестиции; влегување во бизнисот;

## 7. Можеме ли да ја „копираме“ импликацијата на веќе спроведените структурни реформи? (3)

### Примери од реформата на пазарот на трудот

Област	Под сектор	Пречка	Мерка	Цел/ Влијание
Договори и влез на пазарот на трудот	Привремени договори	Стимулации за инвестирање во вештини и човечки капитал; предмет на злоупотреба	Даночни олеснувања за договори на определено време, санкции за злоупотреба на нетипични договори	Пониски трошоци за работна сила; повисока вработливост
Вработување на млади	Многу мало учество	Пазарот на трудот не може да генерира зголемен број на понуди на млада работна сила	Даночни олеснувања за вработување на млади; воспоставување посебен вид на компанија за млади претприемачи; договори за пракса	Поголема вработливост; фискална одржливост

## 8. Колку временска рамка е важна за проценка на импликациите на СР?

- За реализација на СР потребно е време, како и време за извршување на ефектите.
- Импликациите на СР обично се потребни на среден рок за да се материјализираат.
- Многу студии покажуваат позитивно влијание на СР на долг рок.
- Долгорочните импликации може лесно да се проценат во склоп на целокупните реформски цели.
- Реформите на пазарот на производи имаат поголема веројатност да имаат најголемо позитивно влијание на краток и среден рок, особено во секторот за трговија.
- Некои од реформите имаат пократок временски период за да постигнат позитивен ефект: даночни реформи (намалување на даночното оптоварување на трудот), реформи во финансиските сектори (укинување на кредитните ограничувања).
- Промените во управувањето, како што се организациската рутина, создавањето нови институции, трае подолго време и потребно е време за да се постигнат позитивни ефекти дури и ако се иницираат брзо.

## 8. Зошто краткорочните СР се толку важни? (2)

- Краткорочни импликации се оние што привлекуваат внимание заради тоа што:
- се важни за политичката економија
- заради дизајнот на индивидуалните мерки.
- Понекогаш краткорочното влијание се разликува од долгорочните ефекти.
- На пример: пензиската реформа прави притисок врз јавните финансии на краток рок заради транзициските трошоци, но на долг рок придонесува за фискална стабилностна
- на иновациите им треба време и трошоци за да создадат ефекти и може да ја намалат краткорочната агрегатна понуда, но на долг рок ја зголемуваат продуктивноста.
- инвестициите во образованието повлекуваат и краткорочни трошоци, но придобивките се појавуваат на долг рок.
- приватизацијата ја прави невработеноста повисока на краток рок, но ја зголемува одржливоста на фирмите и можноста за нови вработувања на долг рок.
- Истражувањата на ОЕЦД и ММФ покажуваат дека некои структурни реформи може да имаат дури и краткорочни рецесивни ефекти.

## 8. Што ги прави некои земји да имаат рецесивни ефекти на СР, а други да имаат побрз раст? (3)

Или, што е важно да се земе предвид пред да се проценат краткорочните импликации на СР?

- **Ставот на Владата.** Владите кои се повеќе насочени кон реторика, не ставаат акцент на активностите, го одложуваат спроведувањето на реформата или воопшто не го прават тоа. Тоа ги прави краткорочните позитивни импликации послаби. Спротивно на тоа, проактивните влади поддржуваат и се фокусираат на намалување на негативните ефекти.
- **Пријателско опкружување за раст.** Поддршката на економската политика и општеството ја засилува среднорочната придобивка од пазарот на трудот и производи.
- **Институционални услови.** Порестриктивната регулација е товар за спроведувањето на СР и носи поголеми трошоци и негативни ефекти
- **Макроекономски услови.** Доколку реформата се спроведе за време на рецесија, нејзините перформанси може да бидат негативни, особено реформите на пазарот на трудот.



## 8. Што ги прави некои земји да имаат рецесивни ефекти на СР, а други да имаат побрз раст? (4)

- Технолошки јаз. Земјите кои се поблиску до технолошките граници имаат поголемо зголемување на продуктивноста, додека оние што заостануваат може да имаат негативни краткорочни ефекти од СР.
- Изворите на финансирање, исто така, можат да имаат различни импликации во текот на времето. Краткорочното и долгорочното фискално влијание на мерките се различни во зависност од тоа дали финансирањето е од надворешни извори или од намалување на трошоците.
- Фазата на пристапување во ЕУ за малите земји може да резултира со големи почетни трошоци за СР.
- Одговорот на КОВИД-19 одредува иницијализација на нови ефекти или ефекти од спроведените реформи. Доколку земјата доживеала значителна контракција на БДП во 2020 година, ќе мора да инвестира во пакет СР за да ја зголеми отпорноста. Или, ако потрошила значителни ресурси за големи мерки, ќе мора да се откаже од скапите тековни СР и да дизајнира посоодветни.

## 9. Како меѓусебната зависност влијае на проценката на импликациите на СР?

- Симултаните структурни реформи на пазарот вообичаено повеќе поттикнуваат раст, отколку изолираните реформи
- По својата природа, СР прави системски промени со директна импликација врз сегментот на економијата врз кој се насочени и индиректно врз другите сегменти
- Меѓусебната зависност на СР е пат кон нивното подобро функционирање, како и кон точна и координирана проценка на импликациите
- Подобра и побрза изведба произлегува од артикулираните и кохерентни пакувања на СР
- Координираните реформи ја зголемуваат синергијата низ областите и ја подобруваат точноста на проценката на импликациите
- На пример, Грција спроведе прилагодувања од страна на работниците, правејќи многу малку за намалување на моќта и монополите и ограничувањата
- Дизајнот и проценката на артикулирани СР е интердисциплинарна работа на МФ и линиските министерства
- Ефектот на прелевање може да биде позитивен и негативен на краток рок.

## 10. Колку политичкото опкружување е важно за контекстот на проценка на импликациите на СР?

- Влијанието на моменталното политичко опкружување треба да се земе предвид во однос на изборниот циклус.
- Политичарите се почувствителни на краткорочните трошоци пропорционално со близината на изборите.
- Новоизбраните влади може да бидат најнаклонети кон спроведување на реформите.
- Реформите се полесно спроведени ако една партија го има потребното мнозинство во парламентот.

## 11. Не заборавајте на очекувањата!

- Реформите може да ја зголемат довербата и да ги зголемат очекувањата за зголемен приход, а според теоријата, зголемувањето на потрошувачката и инвестициите на краток рок.
- Краткорочниот ефектот може да биде негативен - промената предизвикува несигурност во однос на иднината, претпазливо штедење, намалување на потрошувачката и инвестициите.
- Организирајте состаноци со стопанските и банкарските асоцијации и синдикати, консултанти и инвеститори. Слушајте ги!