



Center
of Excellence
in Finance

Razumevanje i sprovođenje ocena nefiskalnih uticaja strukturnih reformi

Kvalitativni aspekt

Tijana Stanković



Funded by the European Union.

Fiscal Implications of Structural Reforms

Zašto nam je potrebna ocena 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 ocenimo uticaje povezanih SR.
- Sprovođenje SR mora da se obrazloži iznošenjem njenih uticaja.
- Bavi se relevantnim akterima.

Struktura prezentacije se vodi odgovorima na sledeća pitanja:

1. Šta su SR?
2. Koje su mere strukturnih reformi?
3. Kako klasifikovati SR?
4. Kada su nam potrebne SR?
5. Ko predlaže SR?
6. Kako je cilj merilo u odnosu na koje se ocenjuje uticaj SR?
7. Možemo li „kopirati“ uticaj već sprovedenih strukturnih reformi?
8. Koliko je važan vremenski plan za ocenu uticaja SR?
9. Kako međuzavisnost deluje na ocenu uticaja SR?
10. U kojoj meri je političko okruženje važno za kontekst ocene uticaja SR?
11. Ne zaboravite očekivanja!

1. Šta su SR?

- Ne postoji jedinstvena i opšteprihvaćena definicija SR.
- Smernice za izradu ERP-a (2019): SR su javne politike koje:
 - uklanjaju prepreke osnovnim pokretačima rasta,
 - omogućavaju što efikasnije korišćenje resursa i produktivnih faktora
 - doprinose pravičnijoj i inkluzivnoj ekonomiji.
- Strukturne reforme promovišu konkurentnost i dugoročni održivi rast promenom podsticaja i ograničenja u cilju:
 - rasta zaposlenosti i dobrobiti;
 - povećanja produktivnosti;
 - unapređenja efikasnosti raspodele resursa;

2. Koje su mere strukturnih reformi?

- Strukturne reforme se sprovode putem mera politike.
- Mere određene strukturne reforme su konkretne aktivnosti politike koje se odnose na:
 - izmene propisa,
 - institucionalne promene,
 - finansiranje, i/ili
 - ponekad, javne investicije u infrastrukturu
- Posebni ciljevi mera SR vode ka opštem cilju SR.
- Svaka mera mora da obezbedi bolje funkcionisanje strane ponude (npr. niže cene zbog otvaranja tržišta), ali i potražnje (npr. reforme obrazovanja menjaju potrebe ljudi) u ekonomiji.

2. Koje mere nisu deo strukturnih reformi?

- Nisu sve javne investicije u infrastrukturu u isto vreme mere SR, već samo one koje podržavaju reformu tržišta.
- Na primer, izgradnja vrtića radi boljeg obuhvata dece predškolskim obrazovanjem je mera SR. Međutim, izgradnja vrtića u cilju optimizacije broja dece 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 otvaraju tržište. Na primer, vlada vrši valorizaciju turističkih centara unapređenjem poslovnog okruženja kako bi privukla SDI u turističku industriju. U ovom slučaju, SR je skup mera neophodnih za novu investicionu klimu (npr. smanjenje poreskih stopa, kraći period za dobijanje dozvola, duži period zakupa javnog zemljišta itd.). Očekivane SDI predstavljaju uticaj te SR koji se ocenjuje.

3. Kako klasifikovati SR?

- Strukturne reforme se klasifikuju prema određenim oblastima ekonomije u kojima postoje prepreke rastu, i unapređuju delotvornost države, kvalitet regulacije, ljudski kapital i finansijski razvoj.
- Šira klasifikacija podrazumeva dva paketa: strukturne mere na tržištu rada i tržištu proizvoda.
- Zemlje Zapadnog Balkana i Turska primenjuju klasifikaciju u skladu sa Smernicama za ERP (2019):

Reforme na tržištu proizvoda:

- reforma energetske i transportne tržišta;
- poljoprivreda, industrija i usluge;
- poslovno okruženje i smanjenje sive ekonomije;
- istraživanje, razvoj i inovacije i digitalna transformacija;
- reforme u pogledu ekonomske integracije;

Reforme na tržištu rada

- obrazovanje i veštine;
- zapošljavanje i tržište rada;
- socijalna zaštita i uključivanje.

Napomena: Ova klasifikacija se menja u skladu sa godišnjim Smernicama za ERP

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 se negativno odražavaju na rast. Problemi zahtevaju rešenja, a rešenja su promene sistema.
- SR su poziv na veću otpornost zemlje
- Strukturne reforme se ređe 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 je u stanju da 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 mere uticaje SR.**
- **Ocena uticaja mora biti osnova za razmatranje da li sprovesti određenu SR ili paket SR.**
- Uticaji su zato 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 nemerljivim inputima bitnim za ocene

6. Kako je cilj merilo za ocenu uticaja SR?

- Cilj, definisan za određenu SR, predstavlja merilo za ocenu njenog uticaja.
- Na primer, ukoliko reforma penzionog fonda ima za cilj povećanje penzionog fonda smanjenjem rada na crno i povećanjem prihoda od doprinosa za penziono osiguranje za 20%, tada se uticaj svih sprovedenih mera mora sagledati u kontekstu tog cilja.
- Ocena uticaja nam ponekad pomaže da potvrdimo da li su mere adekvatno osmišljene i da li su njihovi ciljevi usmereni ka opštem cilju SR. Na primer, vlada ima za cilj da privuče investicije smanjenjem poreza na dobit. Ocena uticaja i analiza poslovnog okruženja pokazuju da porez na dobit nije prepreka za SDI, već su to parafiskalni nameti. Iako je cilj ispravno postavljen, ocena uticaja zahteva promenu mera SR u smeru realizacije njenog cilja.
- Mehanizmi SR kao što su privatizacija, liberalizacija i deregulacija imaju za cilj uklanjanje prepreka funkcionisanju tržišta rada, robe 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
 - poboljša izvršenje ugovora,
 - postigne fiskalna održivost,
 - primene zelene tehnologije,
 - promoviše inkluzivni rast i tako dalje.

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

- Izbegavati primenu „najboljih praksi“. Učiti od njih, a ne kopirati.
- Osloniti se na sopstvenu ocenu uticaja - na primer, ista mera može da proizvede suprotne efekte u različitim zemljama, čak i u različitim vremenskim periodima u vašoj zemlji.
- Na primer, smanjenje birokratije i regulacije ne doprinosi u većoj meri podsticanju ekonomske aktivnosti u privatnom sektoru 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 procene njihov uticaj.
- Ukoliko se utvrdi prepreka i mere strukturne reforme se usmere na njeno uklanjanje, kratkoročni negativni efekti su tada kraći ili manje osetni.

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

Primeri iz reforme tržišta proizvoda

Oblast	Podsektor	Prepreka	Mera	Cilj/uticaj
Energetika	Električna energija	Visoke tarife kao rezultat neadekvatnih investicija u infrastrukturu za prenos	Promovisanje investicija u prenosnu mrežu; povećanje transparentnosti informacija	Niže cene Niža inflacija Veće investicije
Državna služba	Lokalna samouprava	Dodela 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)

Primeri reforme tržišta rada

Oblast	Podsektor	Prepreka	Mera	Cilj/uticaj
Ugovori i ulazak na tržište rada	Ugovori o privremenom radu/na određeno	Faktori koji destimulišu ulaganje u veštine i ljudski kapital, podložno zloupotrebi	Destimulativne poreske mere za ugovore na određeno vreme, 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 plan važan za ocenu uticaja SR?

- Potrebno je određeno vreme da se sprovedu SR i da se osete efekti.
- Uticaji SR se obično osete u srednjoročnom periodu.
- Mnoge studije pokazuju pozitivan uticaj SR u dugoročnom periodu.
- Dugoročni uticaji mogu se lako oceniti u vidu opštih reformskih ciljeva.
- Reforme tržišta proizvoda su te za koje postoji veća verovatnoća da će imati najveći pozitivan uticaj kratkoročno i srednjoročno, posebno u sektoru razmenljivih dobara.
- Za neke reforme potreban je kraći period da postignu pozitivan efekat: poreske reforme (smanjenje poreskog opterećenja rada), reforme finansijskog sektora (podizanje ograničenja na kreditiranje).
- Promene u upravljanju, kao što su organizaciona rutina, stvaranje novih institucija, zahtevaju 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 mera.
- Ponekad se kratkoročni uticaj razlikuje od dugoročnih efekata. Na primer:
 - penziona reforma vrši pritisak na javne finansije na kratak rok zbog troškova tranzicije, ali dugoročno gledano, ona doprinosi fiskalnoj stabilnosti
 - inovacije zahtevaju vreme i troškove da bi se proizveli efekti i mogu smanjiti kratkoročnu ukupnu ponudu, ali dugoročno povećavaju produktivnost.
 - investicije u obrazovanje takođe podrazumijevaju kratkoročne troškove, ali se koristi pojavljuju na duži rok.
 - privatizacija kratkoročno podiže nezaposlenost, ali povećava održivost preduzeća i mogućnost otvaranja novih radnih mesta 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 beleže kratkoročne recesione efekte SR, dok druge ubrzavaju rast? (3)

Ili, šta je važno uzeti u obzir pre ocene kratkoročnih uticaja SR?

- **Stav Vlade.** Vlade koje su više usmerene 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 regulacija 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 reforme na tržištu rada.

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

- **Tehnološki jaz.** Zemlje koje su bliže tehnološkoj granici imaju veća povećanja 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 mera 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** opredeljuje pokretanje novih ili efekte sprovedenih reformi. Ukoliko je zemlja zabeležila značajan pad BDP-a u 2020. godini, moraće da investira u paket SR kako bi povećala otpornost. Ili ukoliko je utrošila značajne resurse na mere u vezi sa pandemijom, moraće da se odrekne skupih aktuelnih SR i da osmisli prikladnije mere.

9. Kako međuzavisnosti deluju na uticaje SR?

- Istovremene strukturne reforme tržišta obično više pospešuju rast nego izolovane reforme
- Po svojoj prirodi, SR unosi sistemske promene sa direktnim uticajima na ciljani segment ekonomije i indirektnim na druge segmente
- Međuzavisnost SR je put ka boljem učinku, kao i preciznoj i koordiniranoj oceni uticaja
- Bolji i brži rezultati proističu iz artikulisanih i koherentnih paketa SR
- Koordinirane reforme maksimalno povećavaju sinergiju u raznim oblastima i poboljšavaju tačnost procena uticaja
- Na primer, Grčka je uvela prilagođavanja na strani radnika, a činila malo toga na strani monopolističkih moći i prepreka
- Koncipiranje i ocena formulisanih SR je interdisciplinarna aktivnost MF i resornih ministarstava
- Efekat prelivanja može biti pozitivan i negativan na kratak rok.

10. U kojoj meri je političko okruženje važno za kontekst ocene uticaja SR?

- Uticaj trenutnog političkog okruženja mora se 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 se lakše primenjuju ukoliko jedna stranka ima neophodnu većinu u parlamentu.

11. Ne zaboravite očekivanja

- Reforme mogu povećati poverenje i očekivanja u pogledu povećanja prihoda, a prema teoriji, i potrošnju i ulaganja na kratak rok.
- Efekat u kratkoročnom periodu mogao bi biti negativan – promena dovodi do osećaja neizvesnosti u pogledu budućnosti, kao i štednje iz predostrožnosti, smanjenja potrošnje i investicija.
- Organizovati sastanke sa poslovnim i bankarskim udruženjima i sindikatima, konsultantima, investitorima. Saslušajte šta imaju da kažu!