



Vyriausybės struktūrinių reformų paketo poveikis Lietuvos ūkio makroekonominiams rodikliams

2018-10-03

Dr. Klaudijus Maniokas, dr. Aleksej Bakšajev ir Titas Budreika
UAB „ESTEP Vilnius“

Turinys

- ⦿ Struktūrinių reformų paketo atitiktis tarptautinių institucijų rekomendacijoms
- ⦿ Reformų poveikio rodiklių kvantifikavimas
- ⦿ Modelio pristatymas
- ⦿ Reformų poveikis makroekonominiams rodikliams
- ⦿ Papildoma kokybinė reformų poveikio interpretacija
- ⦿ Išvados

Vertinimo objektas

- Šešios Vyriausybės inicijuotos struktūrinės reformos:
 - Mokesčių sistemos reforma,
 - Šešėlinės ekonomikos mažinimo reforma,
 - Pensijų sistemos reforma,
 - Inovacijų politikos reforma,
 - Sveikatos apsaugos sistemos reforma,
 - Švietimo reforma.

Struktūrinių reformų paketo atitiktis tarptautinių institucijų rekomendacijoms

Sritis	Rekomendacija	EBPO	EK	TVF	SR paketas?
Mokesčiai	Gerinti mokestinių prievolių vykdymą ir užkardyti mokesčių vengimą	Taip	Taip	Taip	Taip
	Išplėsti mokesčių bazę	Taip	Taip	Taip	Iš dalies
	Sumažinti su darbo pajamomis susijusius mokesčius, ypač mažiausiai uždirbantiems, juos pakeičiant labiau augimui palankiais mokesčiais (nekilnojamojo turto, aplinkosaugos mokesčiais)	Taip	Taip	Taip	Iš dalies
Inovacijos	Gerinti inovacijų politikos koordinavimą	Taip	Taip	Taip	Taip
	Skatinti inovacijas įmonėse	Taip	Taip	Taip	Taip
Pensijos	Padidinti pensijų adekvatumą	Taip	Taip	Taip	Taip
Sveikata	Pagerinti sveikos apsaugos sistemą ir jos efektyvumą	Taip	Taip	Taip	Taip
Demografinė politika	Pagerinti imigracijos politiką, mažinant kliūtis imigrantams ir skatinant emigrantus sugrįžti	Taip	Ne	Taip	Iš dalies

Struktūrinių reformų paketo atitiktis rekomendacijoms

Sritis	Rekomendacija	EBPO	EK	TVF	SR paketas?
Geras valdymas	Didinti viešųjų investicijų efektyvumą	Taip	Taip	Taip	Taip
	Nustatyti valstybės skolos mažino planus su tiksliais terminais ir jų siekti	Taip	Ne	Ne	Ne
Socialinė politika	Padidinti nedarbo išmokų adekvatumą ir taikymo aprėptį	Taip	Taip	Taip	Ne
	Sustiprinti aktyvios darbo rinkos priemones, siekiant padidinti užimtumą ir pagerinti užimtumo tarnybos gebėjimus	Taip	Taip	Taip	Iš dalies
Švietimas	Didinti švietimo sistemos atitiktį darbo rinkos poreikiams	Taip	Taip	Taip	Taip
	Padidinti mokytojų profesijos patrauklumą per darbo užmokesčio didinimą ir investicijas į mokytojų paruošimą	Taip	Taip	Taip	Taip
	Skatinti dalyvavimą priešmokykliniame ugdyme	Taip	Ne	Ne	Ne
	Skatinti mokymąsi darbo vietoje	Taip	Ne	Ne	Taip
	Skatinti mokymąsi visą gyvenimą	Taip	Taip	Ne	Taip
Verslo aplinka	Supaprastinti bankroto procedūrų reguliavimą	Taip	Ne	Ne	Ne

Reformų poveikio rodiklių kvantifikavimas - prielaidos

- ⦿ Atliktas Vyriausybės pateiktų reformų poveikio rodiklių kvantifikavimas
- ⦿ Pagrindinė kvantifikavimo prielaida - struktūrinių reformų poveikio rodiklių tikslai bus pasiekti.
 - Tačiau koregavome kai kurių reformų tikslų pasiekimo trukmę (*sveikatos reformos tikslas padidinti tikėtiną sveiko gyvenimo trukmę 10 mėnesių bus pasiektas ne 2020 m., o 2025 m.*).
- ⦿ Reformų impulsų kvantifikavimas buvo atliktas vadovaujantis moksliniais tyrimais, kitų šalių patirtimi ir statistine analize.

Mokesčių reformos pirminiai impulsai

- Dėl NPD taikymo išplėtimo vyksta struktūrinis vartojimo perskirstymas: didėja gyventojų pajamos ir atitinkamai mažėja valdžios vartojimas
 - Tačiau dalį valdžios vartojimo sumažėjimo kompensuoja dėl reformos padidėjęs VVĮ efektyvumas ir dividendai (53 mln. Eur)
- Dėl su darbo santykiais susijusios mokestinės naštos sumažėjimo pritraukiama daugiau tiesioginių užsienio investicijų
 - 1 proc. p. sumažinus mokestinę naštą apie 1,39 proc. padidėja TUI (Feld, Heckemeyer, 2008), o šis efektas pilna apimtimi pasireiškia per vidutinio ilgio laikotarpį (3-5 metai),
 - Vidutinė mokestinė našta Lietuvoje 2019-2021 m. laikotarpiu iš viso sumažės 6,26 proc.p., dėl to 2019-2025 m. TUI turėtų padidėti apie 1274,20 mln. Eur;
- Dėl GPM ir VSD tarifų sumažinimo, gyventojų pajamos didėja apie 250 mln. Eur ir atitinkamai (šiek tiek mažiau dėl kitų mokesčių pakeitimų) sumažėja valdžios pajamos.

Šešėlinės ekonomikos sumažinimo reformos pirminiai impulsai

- Dėl vykdomų kovos su šešėliu priemonių valdžios pajamos padidės 520 mln. Eur per 2019-2021 m. laikotarpį;
 - Bet pagal TVF (2002) ir Schneider (2002) studijas atitinkamai sumažės iš šešėlinės veiklos pajamų generuojamos privataus vartojimo išlaidos 2/3 tos sumos (*2019-2021 m. laikotarpiu 347 mln. Eur.*);
- Dėl galimybės susigrąžinti dalį GPM sumokėto būsto remonto, autoremonto ir vaikų priežiūros paslaugoms šiose ekonominėse veiklose užimtųjų skaičius padidės 650 (*pagal Švedijos patirtį. Pilna apimti efektas bus pasiektas 2025 m.*);

Pensijų reformos pirminiai impulsai

- Dėl automatinio įtraukimo į pensijų kaupimą bei įvertinus neatsisakiusiųjų kaupti skaičių (85,9 proc.; Madrian, Shea, 2001), privataus vartojimo išlaidos sumažės 285 mln. Eur per metus (*pilna apimtimi efektas bus pasiektas 2023 m.*);
 - Lietuvos banko duomenis apie 22,66 proc. visų II pakopos pensijų fondų lėšų investuojama Lietuvoje, todėl apie 65 mln. Eur per metus padidės bendrasis kapitalo formavimas;
- Dėl pervedimų iš „Sodros“ į II pakopos pensijų fondus nutraukimo bei įvertinus įvedamos 1,5 proc. VDU paskatos kaštus, valdžios pajamos padidės apie 167 mln. Eur per metus;
- Dėl senatvės pensijos ir mažiausių socialinio draudimo bei šalpos pensijų padidinimo padidės pensininkų pajamos.

Inovacijų reformos pirminiai impulsai

- Pertvarkius mokslo, technologijų ir inovacijų politikos formavimą ir įgyvendinimą, 2019-2024 m. laikotarpiu 25 proc. padidės MTEP išlaidų į aukštojo mokslo ir valdžios sektorius (209 mln. Eur) efektyvumas;
- Verslas turės daugiau paskatų investuoti į MTEP veiklas, todėl verslo sektoriaus išlaidos 2019-2023 m. laikotarpiu MTEP padidės 64 mln. Eur;

Sveikatos reformos pirminiai impulsai

- Dėl tikėtinos sveiko gyvenimo trukmės padidėjimo 10 mėnesių asmenys galės daugiau dirbti arba ilgiau išlikti darbo rinkoje, todėl santykinis užimtųjų skaičius padidės apie 10 tūkst. (*pilna apimti efektas bus pasiektas 2025 m.*);
- Dėl ilgalaikės slaugos paslaugų sistemos išplėtojimo užimtųjų skaičius padidės 8333 (*pilna apimti efektas bus pasiektas 2021 m.*);
- Sukurta 600 slaugytojų etatų;
- Dėl išgelbėtų gyvybių, mirtingumo sumažėjimo nuo infarkto, insulto ir t.t. darbo jėga padidės apie 513 per metus.

Švietimo reformos pirminiai impulsai

- Dėl pagerėjusių visų mokinių rezultatų bei sumažėjusių pasiekimų skirtumų tarp miesto ir kaimo mokyklų, ketvirtadaliu daugiau mokinių įstos į aukštojo mokslo įstaigas, todėl jų atlyginimas bus apie 11,2 proc. didesnis (Heckman, 2016);
- Dėl žmonių, kurie mokosi visą gyvenimą, dalies padidėjimo jų pajamos padidės apie 69 mln. Eur;
- Dėl padidėjusios jaunimo atitikties darbo rinkos poreikiams užimtųjų skaičius išaugs 7733 (*pilna apimtimi efektas bus pasiektas 2025 m.*);
- Dėl etatinio mokytojų darbo apmokėjimo įvedimo ir dėstytojų, mokslo darbuotojų ir tyrėjų darbo sąlygų gerinimo bei paramos doktorantams didinimo šių grupių pajamos padidės 95,7 mln. Eur per metus (nuo 2020 m.).

Modelio aprašymas

- Naudojamas adaptuotas ir supaprastintas LEMAM modelis, sukurtas Vilniaus universiteto Ekonometrinės analizės katedros kartu su Ekonomikos institutu bei Matematikos ir informatikos institutu;
- Supaprastintas mažos atviros ekonomikos visuminės paklausos - pasiūlos modelis;
- Modelyje naudojama dinaminių lygčių sistema, kur lygtys yra specifikuotos paklaidų koregavimo formoje, kuri ypatinga tuo, kad atsižvelgiama kartu į ilgo laikotarpio (dalinės pusiausvyros) sąryšius tarp ekonominių rodiklių ir trumpalaikius nuokrypius nuo jų.

Modelio aprašymas

- Modelio endogeninių kintamųjų sąrašą sudaro pagrindiniai (nacionaliniu sąskaitų) makroekonominiai rodikliai: BVP komponentai išlaidų metodu (namų ūkių ir vyriausybės vartojimas, išlaidos pagrindinio kapitalo formavimui, eksportas, importas), valdžios sektoriaus pajamos, tiesioginės užsienio investicijos, užimtųjų skaičius, vidutinis darbo užmokestis, kainų indeksai ir kt.
- Egzogeniniai kintamieji - valdžios sektoriaus skolos, banko paskolų palūkanų normų, darbo jėgos pasiūlos, importo ir eksporto kainų, užsienio paklausos, valiutų kursų ir energijos bei žaliavų kainų rodikliai.
- Modelio rezultatai rodo makroekonominių rodiklių pokytį dėl vykdomų struktūrinių reformų, lyginant su makroekonominiais rodikliais, jeigu reformos nebūtų vykdomos.

Pagrindiniai modelio apribojimai

- Negalime įvertinti vartojimo ir kapitalo struktūros pokyčių;
- Naudojamu modeliu galima įvertinti tik vidutinio laikotarpio impulsus (pasireiškiančius 2019-2025 m.) ir jų pagrindu prognozuoti struktūrinių reformų paketo poveikį vidutiniu laikotarpiu (2019-2030 m.), todėl modeliu nevisapusiškai įvertinami ilgalaikiai pensijų, švietimo ir inovacijų reformos poveikiai.

Modelio apribojimai reformų lygiu

Pensijų reformos atveju

- Neįvertinamas ilgalaikis reformos poveikis, nes neatsižvelgiama, kad po 25 metų sugrįš sukauptos lėšos ir padidės pensininkų pajamos;
- Neįvertinamas elgsenos ekonomikos „turto efektas“

Švietimo reformos atveju

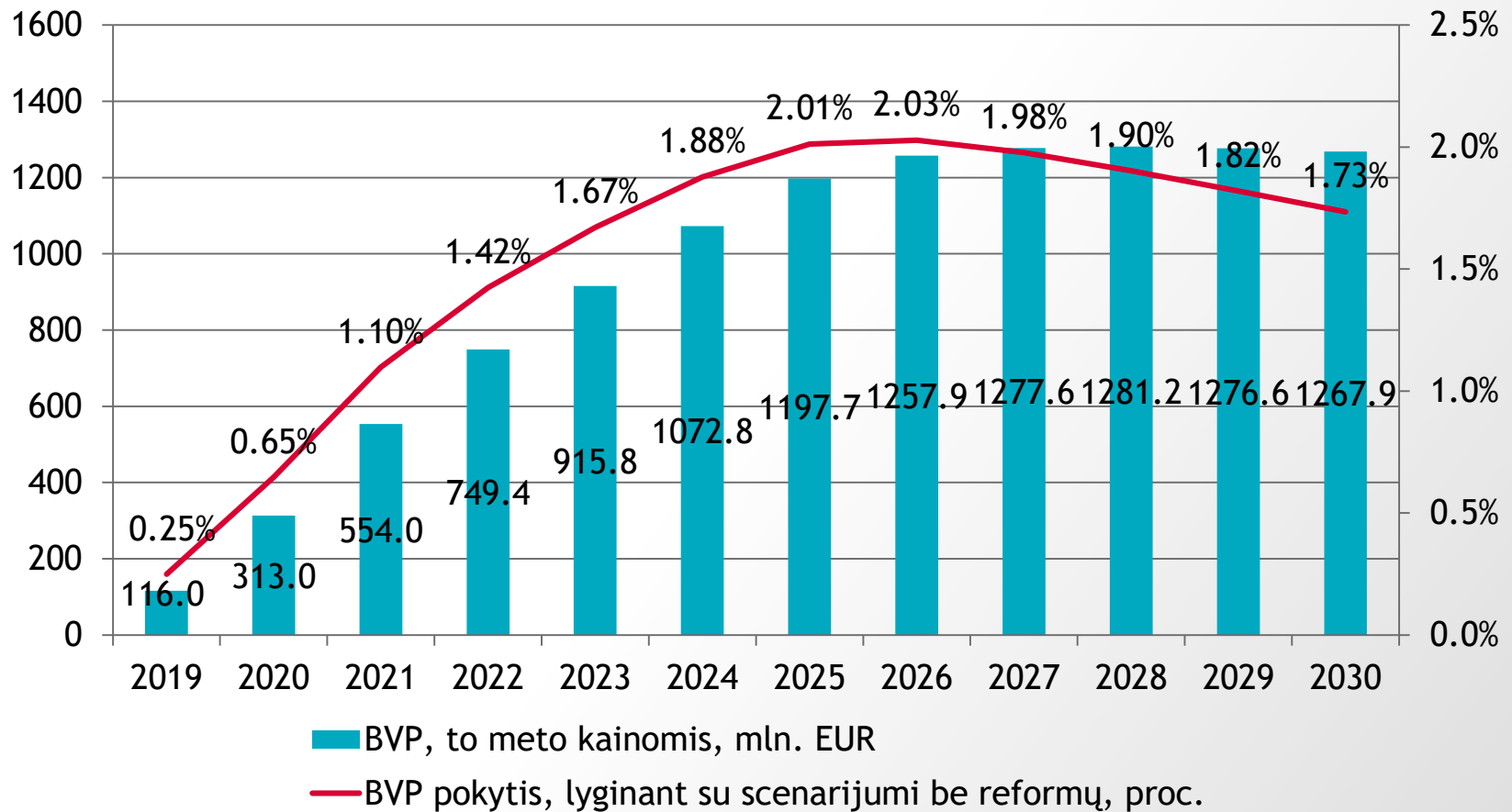
- Neįvertinamas ilgalaikis švietimo reformos poveikis per pagerėjusią bendrojo ugdymo sistemos kokybę:
 - reformos poveikis pilna apimti pasijaus tik po 17-19 metų po reformos įgyvendinimo.

Inovacijų reformos atveju

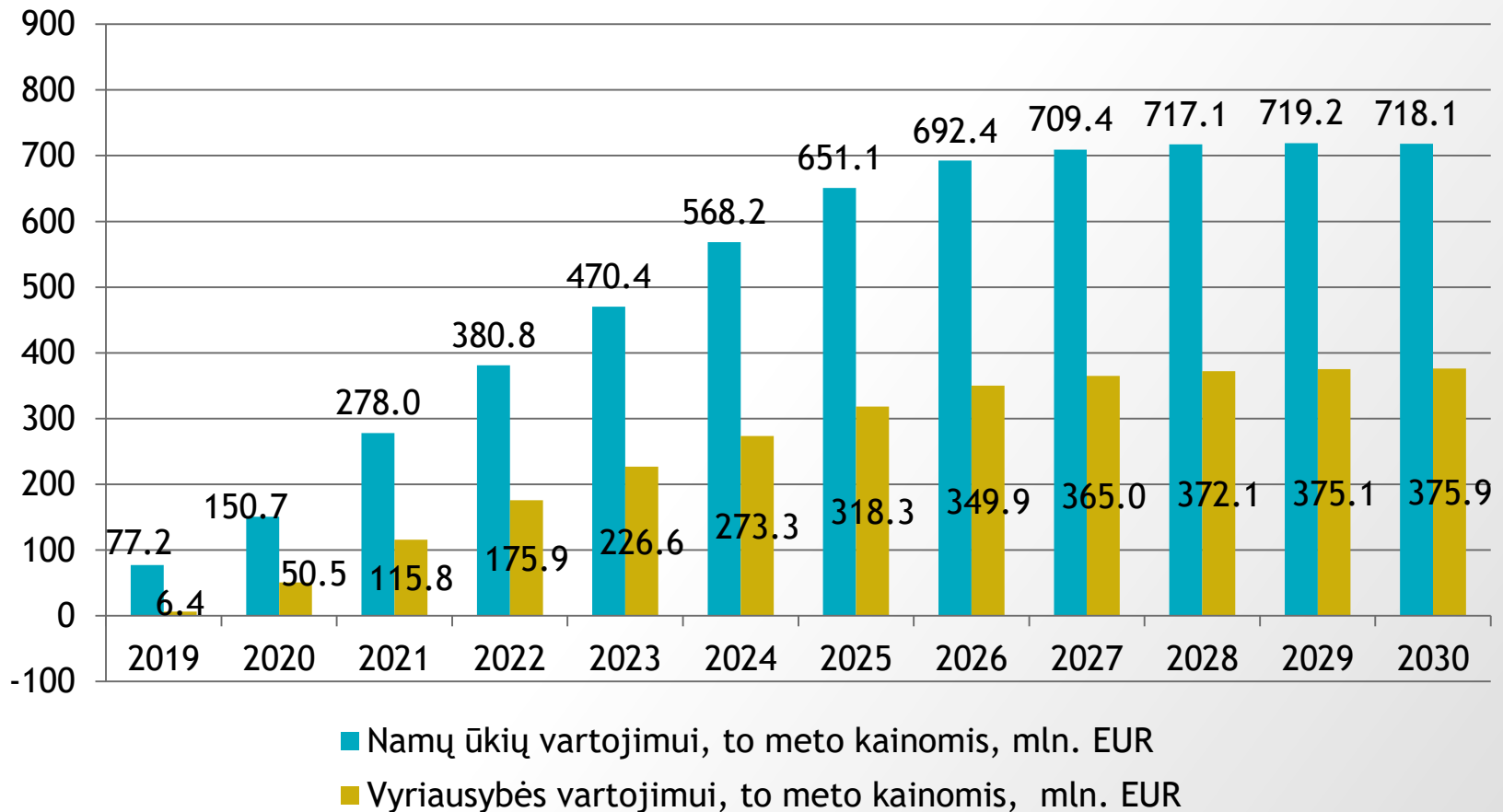
- Naudojamas modelis skirtas finansinių srautų pokyčių poveikiui matuoti. Inovacijų reforma keičiami inovacijų politikos formavimo ir įgyvendinimo principai, todėl šie procesai buvo kvantifikuoti tik dalinai.

Struktūrinių reformų poveikis makroekonominiams rodikliams

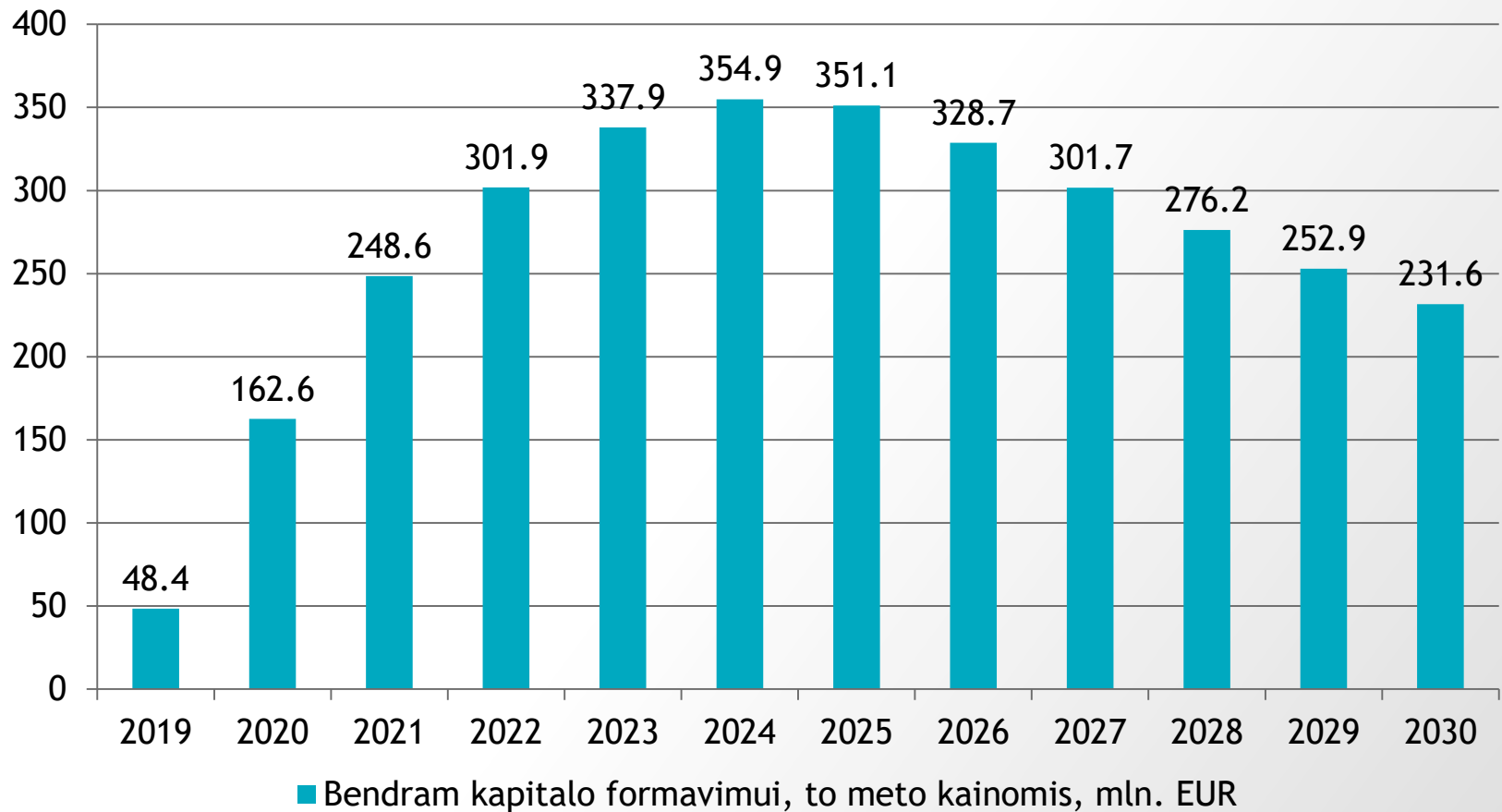
Kumuliatyvus poveikis BVP, to meto kainomis



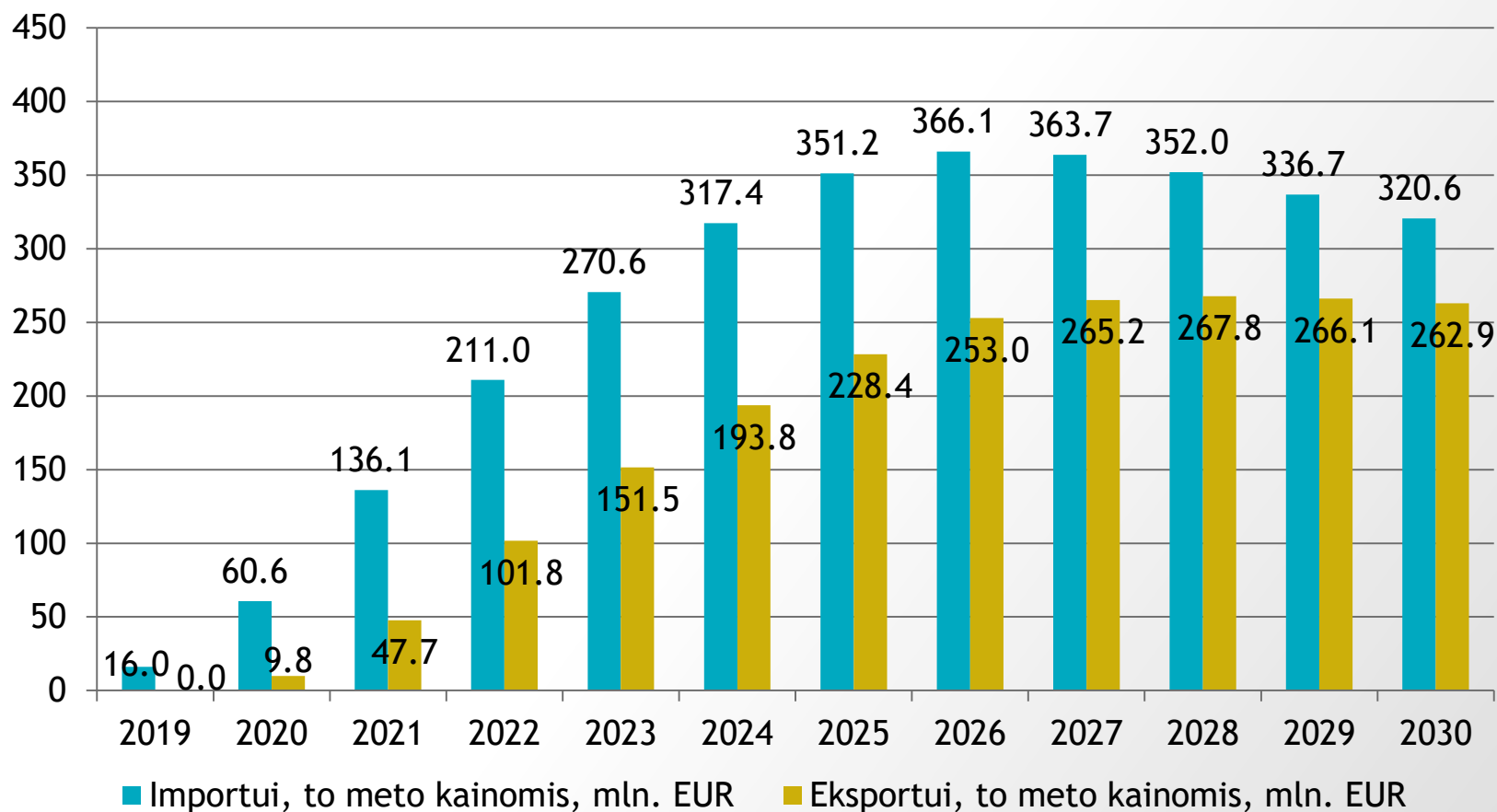
Poveikis namų ir vyriausybės vartojimui



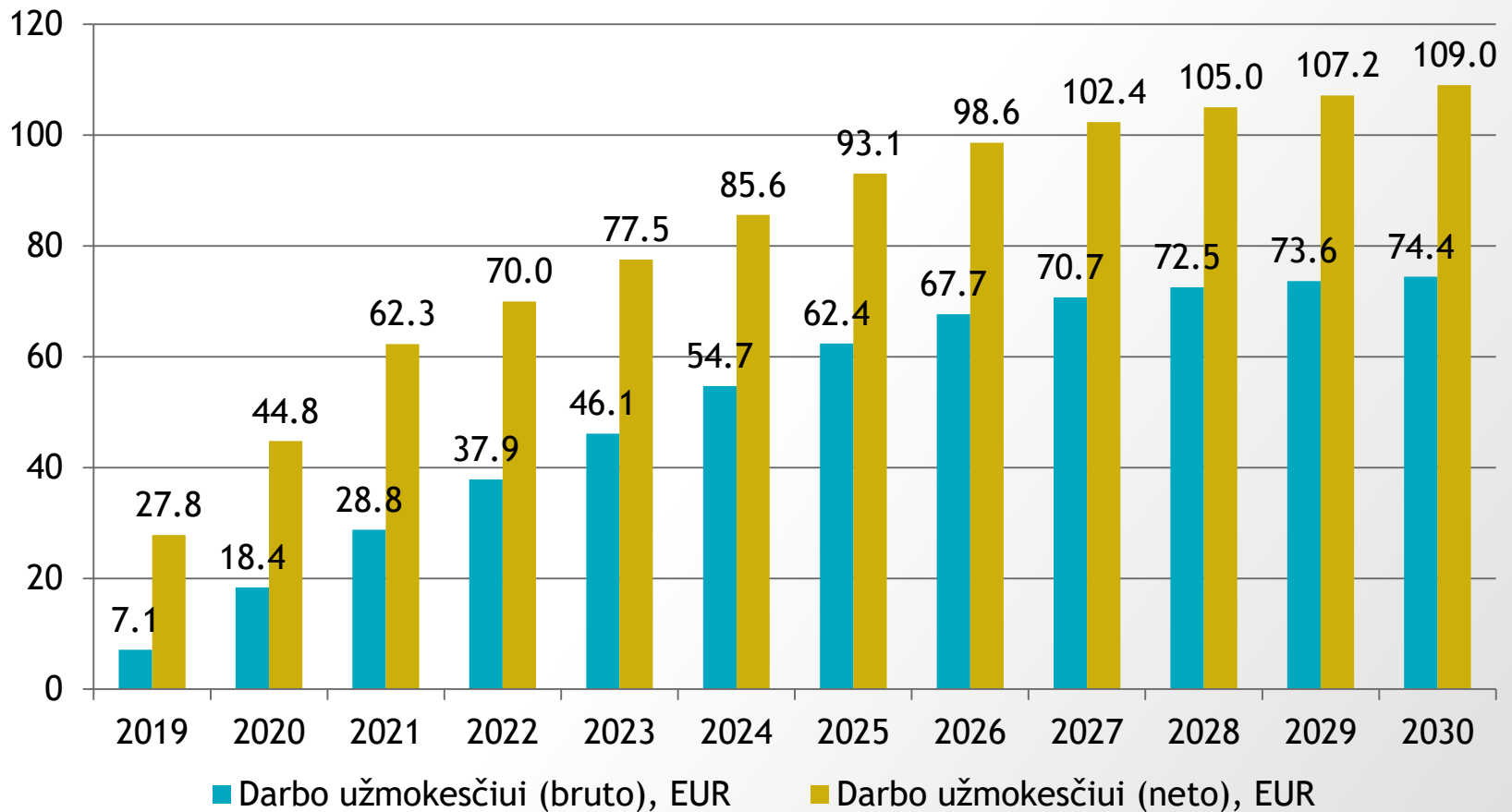
Poveikis bendram kapitalo formavimui



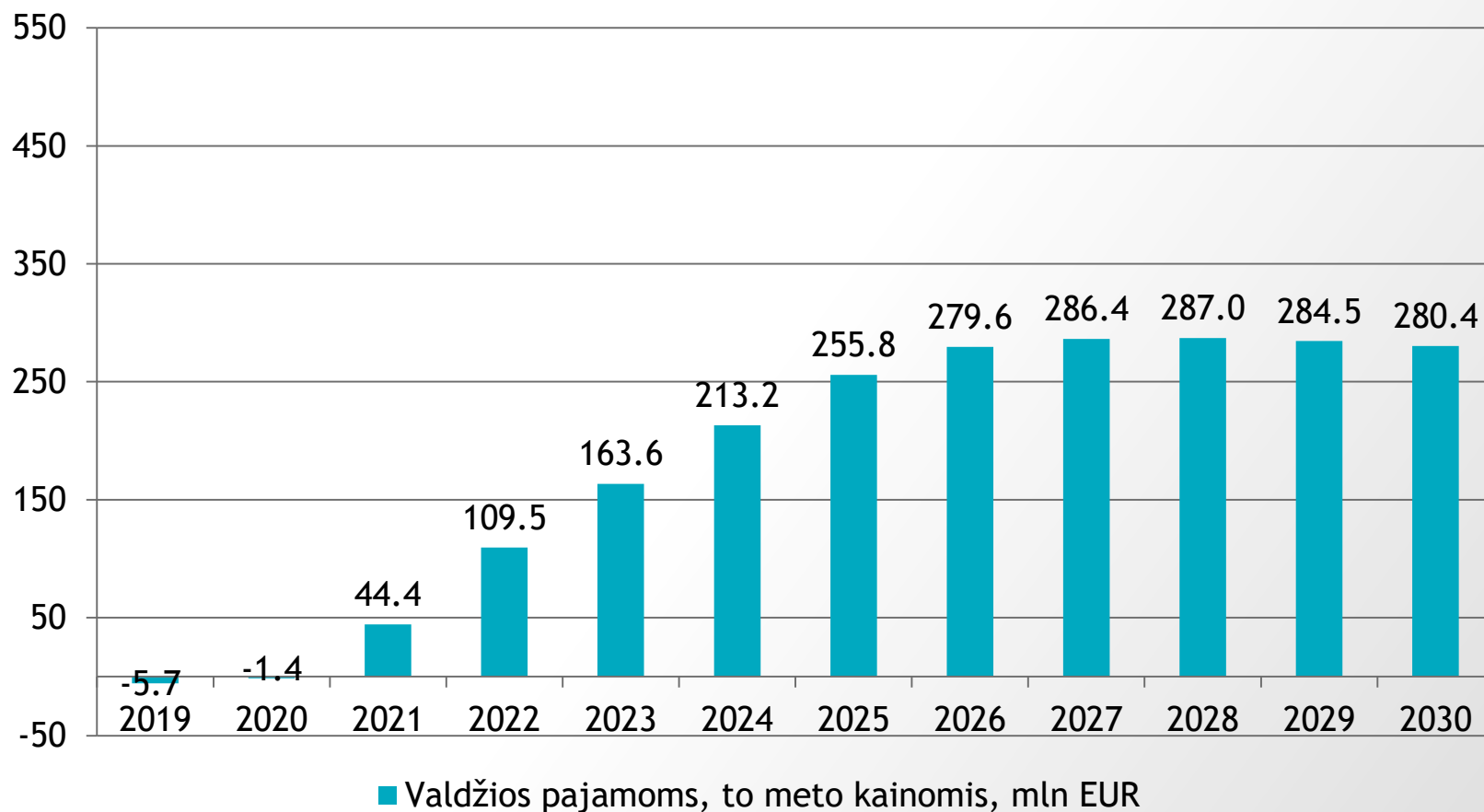
Poveikis importui ir eksportui



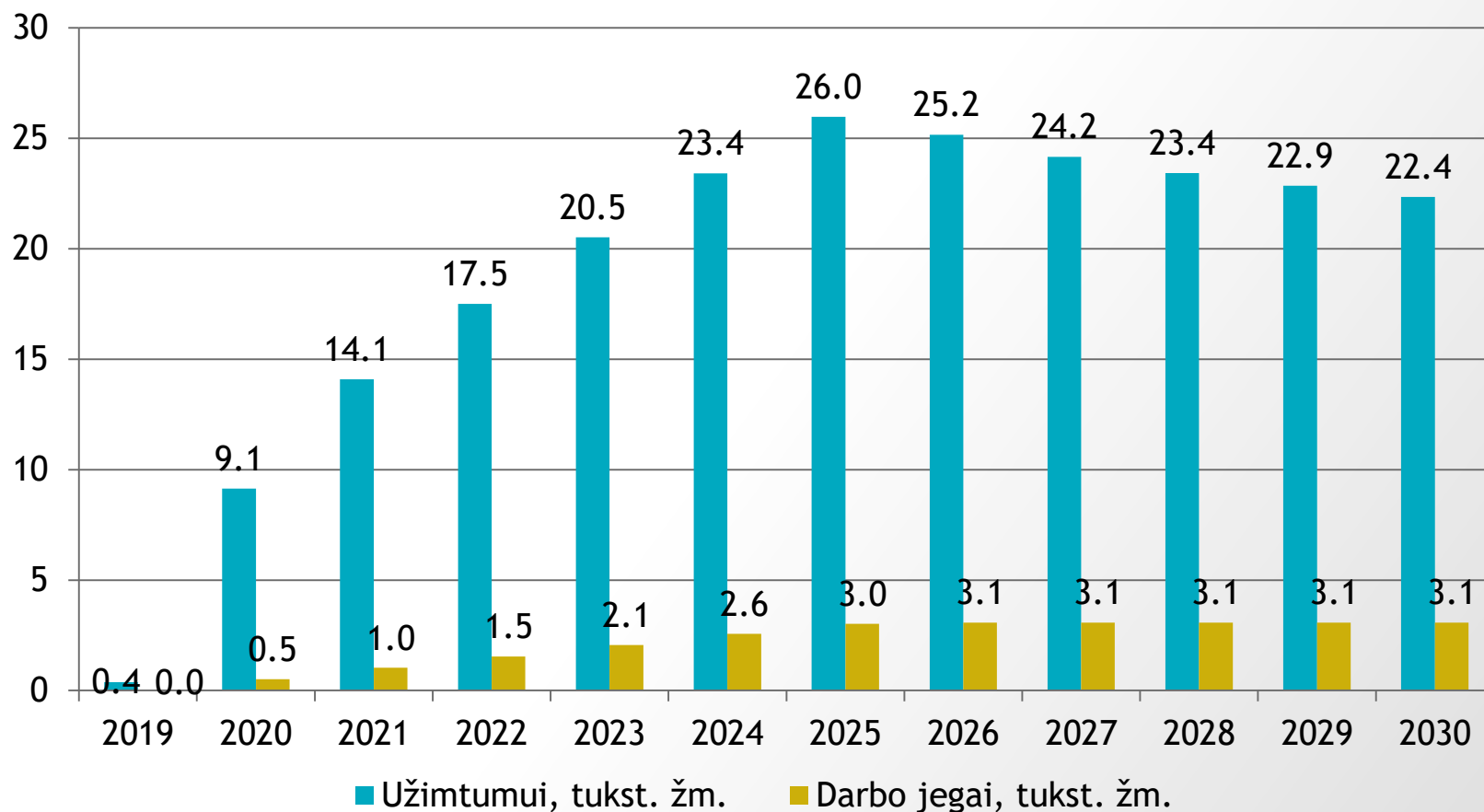
Poveikis bruto ir neto darbo užmokesčiui



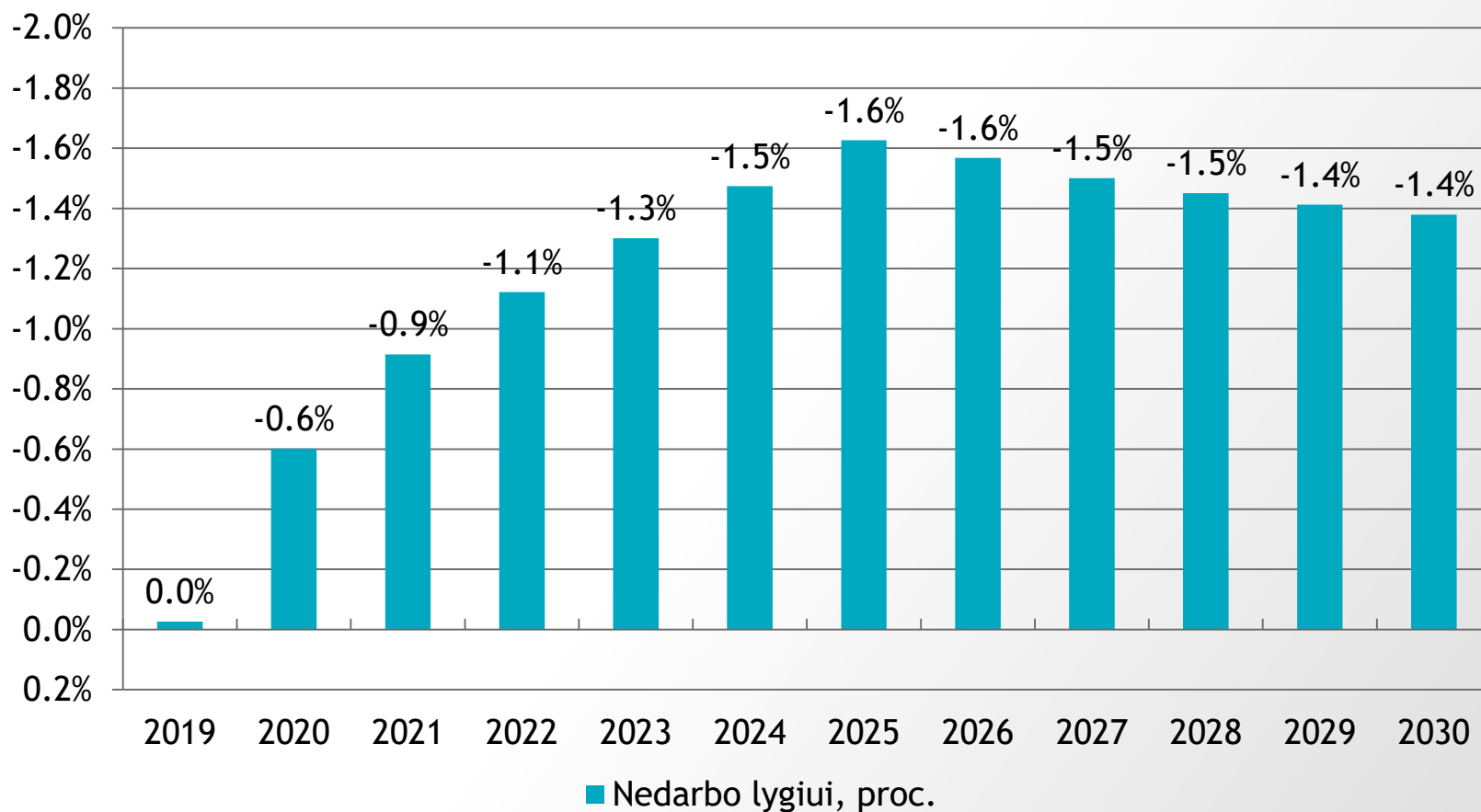
Poveikis valdžios pajamoms



Poveikis užimtumui ir darbo jėgai



Poveikis nedarbo lygiui



Atskirų reformų indėlis į pokyčius pagal ekonometrinį modelį

Struktūrinė reforma	BVP	Vartojimui	Bendram kapitalo formavimui	DU (neto)	Valdžios pajamoms	Užimtumui
Mokesčių reforma	+	+-	++	++	+-	++
Kovos su šešėliu reforma	+-	+-	+-	+-	+	+-
Pensijų reforma	+-	-	+	+-	++	-
Inovacijų reforma	+	+	+	+	+	+-
Sveikatos reforma	++	++	++	++	++	++
Švietimo reforma	++	++	++	++	++	++

„++“ stiprus teigiamas, „+“ teigiamas,
 „-“ neigiamas „+-“ Nei teigiamas, nei neigiamas

Reformų paketo kiekybiškai neįvertintas poveikis

⦿ Pensijų reforma:

- Kaupimas antroje pensijų pakopoje yra rekomenduojamas tarptautinių institucijų:
 - EBPO rekomenduoja, kad kaupimas antroje pensijų pakopoje būtų privalomas, siekiant reikšmingai padidinti būsimų pensininkų pakeičiamumo normą ir sukurti tvaresnę pensijų sistemą.

Prognozuojama, kad be reformos pakeičiamumo norma 2060 m. būtų 36 proc., o su reforma bus 50 proc.
- Reforma duos didelį teigiamą efektą pajamoms ir privačiam vartojimui ilguoju laikotarpiu, t. y. ne anksčiau nei po 25 metų, kai bus pradėtos išmokėti dėl reformos antroje pensijų pakopoje sukauptos lėšos

Reformų paketo kiekybiškai neįvertintas poveikis

- ⦿ Švietimo reforma:
 - Vidutiniškai dešimtadaliu išaugę mokinių pasiekimai ilguoju laikotarpiu padidins Lietuvos žmogiškąjį kapitalą;
 - Ekonomikos augimo empiriniai tyrimai rodo, kad 1 proc. padidinus žmogiškąjį kapitalą šalyje, 0,28 proc. padidėja BVP (Mankin, Romer and Weil, 1992; Sianesi, Reenen, 2003);
- ⦿ Todėl tikėtina, kad dėl bendrojo ugdymo kokybės gerinimo, ilguoju laikotarpiu Lietuvos BVP papildomai padidės apie 2,8 proc.

Reformų paketo kiekybiškai neįvertintas poveikis

⦿ Inovacijų reforma:

- Kiekybiškai įvertintas reformos poveikis yra mažesnis nei tikėtinas realus poveikis makroekonominiams rodikliams, ypač eksportui;
- Inovacijų reforma turės reikšmingą poveikį įmonių skiriamoms išlaidoms MTEP veiklai ir patentų skaičiaus augimui:
 - Vokietijoje atliktas kontrafaktinis poveikio vertinimas rodo, kad viešųjų lėšų subsidijos įmonėms padidina MTEP intensyvumą (įmonės apyvartos dalis MTEP išlaidoms padidėja nuo 1,5 proc. iki 3,9 proc.) ir 20 proc. padidina tikimybę teigti patento paraišką (Alecke, Reinkowski, Untiedt, 2012);
- Inovacijų reforma paskatins valstybės mokslo ir studijų institucijose vykdyti eksperimentinės plėtros veiklas, todėl jų teikiamos paslaugos geriau atitiks verslo paklausą.

Išvados

- ◉ Struktūrinių reformų paketo priemonės atitinka tarptautinių institucijų (EK, EBPO, TVF) pateiktas rekomendacijas Lietuvai.
- ◉ Kumuliacinio poveikio BVP pikas bus pasiektas 2025-2027 metais, kai reformos lems apie 2 proc. didesnę BVP lygį arba daugiau nei 1,2 mlrd. EUR didesnę BVP, lyginant su scenarijumi, jei reformos nebūtų vykdomos.
- ◉ Didžiausias kumuliatyvinis reformų poveikis *realiam BVP augimui* nuo 2019 m. bus 2028 m. ir sieks 2,76 proc., o tai vidutiniškai sudaro apie 0,3 proc. p. didesnę metinį augimą.
- ◉ Dėl modelio apribojimų ilgalaikiai švietimo, pensijų ir inovacijų reformų poveikiai nebuvo įvertinti pilna apimtimi, todėl tikėtina, kad šių reformų ilgalaikis poveikis bus didesnis nei kiekybiškai buvo nustatyta.

Ačiū.