



Notat

12. januar 2016

Beregning og vurdering af effekter af reformer på EU-niveau

Indledning

I forbindelse med det europæiske økonomiske samarbejde gennemføres der ikke på EU-niveau systematiske og regelmæssige beregninger og vurderinger af økonomiske effekter af de enkelte EU-landes planlagte eller gennemførte reformer, herunder heller ikke som led i de løbende analyser og vurderinger af de enkelte EU-landes økonomier under det europæiske semester mv. Der foreligger ikke en fælles accepteret, harmoniseret metode i EU til at foretage sådanne beregninger og vurderinger af økonomiske effekter af reformer.

Kommissionens analyser kan indeholde overordnede vurderinger af reformeffekter, som i praksis ofte tager udgangspunkt i landets egne beregninger eller vurderinger af reformeffekter, hvis sådanne foreligger, fx i de nationale reformprogrammer og stabilitets-/konvergensprogrammer.

Det bemærkes, at der i EU løbende pågår et arbejde på teknisk niveau med at udvikle mulige modeller og metoder til at kvantificere økonomiske effekter af reformer, herunder i embedsmandsfora knyttet til ECOFIN, hvor både Kommissionen og EU-landene deltager. Dette arbejde er dog endnu på et tidligt stadium og indgår ikke på nuværende tidspunkt i den økonomiske overvågning i EU.

Kommissionen analyserer desuden på ad-hoc basis effekter af strukturelle reformer i enkelte EU-lande og i EU og euroområdet som helhed, herunder i horisontale studier og i enkelte tilfælde som led i vurderingen af landenes økonomier i Kommissionens landerapporter under det europæiske semester. Der er imidlertid som nævnt ikke tale om regelmæssige og systematiske vurderinger med udgangspunkt i fælles, accepterede metoder.

Kommissionens økonomiske model

Kommissionens arbejde med at vurdere effekter af strukturreformer tager udgangspunkt i den såkaldte QUEST-model¹, som er en generel ligevægtsmodel. Modellen tager afsæt i en række økonomiske principper og antagelser vedrørende de enkelte husholdninger og virksomheders individuelle økonomiske adfærd og beslutninger (angående forbrug, investeringer mm.), der tilsammen bestemmer økonomiens ligevægt. QUEST-modellen kan bruges til at analysere, hvordan økonomien reagerer på forskellige stød (såsom en stigning i oliepriserne eller gennemførelsen af en reform) i forhold til BNP, beskæftigelse og de offentlige finanser. Modellens detaljeringsniveau og virkemåde kan tilpasses forskellige formål og

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/research/macroeconomic_models_en.htm

modellen kan anvendes for et eller flere lande. Kommissionens tekniske arbejde med kvantificering af effekterne af strukturreformer har således været baseret på en udgave af modellen, hvor fx arbejdsstyrken opdeles detaljeret efter uddannelsesmæssig baggrund, og hvor også dynamikker vedrørende forsknings- og udviklingsaktiviteter er udførligt modelleret.

QUEST-modellens resultater afhænger, som alle økonomiske modeller, af en række antagelser om bl.a. forbrugsmønstre, arbejdsudbud og teknologisk udvikling. Selvom disse antagelser er kalibreret bedst muligt til at afspejle virkeligheden, vil de altid være behæftet med usikkerhed.

For at bruge QUEST-modellen til at vurdere effekterne af en strukturreform, er det nødvendigt først at ”oversætte” reformen til påvirkninger af QUEST-modellens strukturelle indikatorer (som bl.a. omfatter virksomhedernes avancer, virksomheders markedsadgangsomkostninger, skattesatser, fradrag for forskning og udvikling, arbejdsstyrkens fordeling på uddannelsesmæssig baggrund, erhvervsfrekvenser, aktiv arbejdsmarkedspolitik, jobbeskyttelseslovgivning og niveau af arbejdsledsøundersøttelse).

Der findes imidlertid ikke en universel metode til oversættelse af reformerne, og landespecifikke forhold kan have stor betydning, hvorfor modellens resultater vil afhænge meget af, hvordan de konkrete reformer, der skal vurderes, bliver ”oversat” til stød til forskellige variable i modellen. Nogle reformer (fx en ændring i dagpengesatsen) kan forholdsvist let og direkte oversættes, mens oversættelse af andre reformer (fx liberalisering af en konkret sektor) til indvirkning på modellens strukturelle indikatorer kræver flere mellemregninger, som giver yderligere usikkerhed i modellen. En konkret national reform som fx liberalisering af åbningstider har eksempelvis ikke et direkte modstykke i modellen, som der kan skrues på, men må modelleres som et stød til fx produktiviteten. Den konkrete modellering kan have stor betydning for hvilke økonomiske effekter, modellen beregner.

Eksempler på brug af Kommissionens model

Kommissionens tekniske arbejde med kvantificering af effekter af strukturreformer har hidtil hovedsageligt været baseret på simulationer af generiske reformtyper og hypotetiske scenarier, som kan oversættes direkte til QUEST-modellens strukturelle indikatorer (såsom en ændring i skattesatser eller sænkning af virksomhedernes markedsadgangsomkostninger), snarere end på faktiske, detaljerede reformer, som EU-landene konkret har gennemført i praksis. Kommissionen har fx i et generisk studie² undersøgt, hvor stor gevinsten ville være, hvis alle EU-landene konvergerede mod ”bedste praksis” for velfungerende arbejds- og produktmarkeder. Studiet antager, at hvert land gennem strukturreformer opnår en forbedring af forskellige relevante strukturelle indikatorer, som svarer til 50 pct. af forskellen op til de tre bedst præsterende lande indenfor hver indikator. Det er konklusionen i studiet, at EU som helhed ville kunne få en højere vækst, som øger

² Janos Varga og Jan in ’t Veld (2014): The potential growth impact of structural reforms in the EU – A benchmarking exercise

BNP-niveauet med ca. 6 pct., og en tilsvarende forøget beskæftigelse over en tiårig periode.

Kommissionen har dog i enkelte tilfælde anvendt QUEST-modellen til at vurdere konkrete reformer i enkelte EU-lande. Et konkret landeeksempel er en analyse i landerapporten for Italien for 2015³, hvori Kommissionen ved hjælp af QUEST-modellen vurderer effekten på den offentlige gæld i Italien fra 2014 til 2028 af væsentlige strukturelle reformer implementeret i 2013 og 2014 og under forskellige scenarier for udviklingen i den offentlige saldo og antagelser vedr. makroøkonomiske risici (fx udvikling i inflation og renter).

Finansministeriets regnemetoder vedrørende effekter af gennemførte reformer i Danmark og for den strukturelle saldo kan findes her:

<http://www.fm.dk/oekonomi-og-tal/finansministeriets-regnemetoder>

³ Kommissionen (2015): Country Report Italy 2015 including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances