



NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA
EUROSÝSTÉM

AKO SA NAJESŤ Z GRAFOV

10 RECEPTOV PRE SLOVENSKÚ EKONOMIKU

MARTIN FILKO, ŠTEFAN KIŠŠ,
ĽUDOVÍT ÓDOR, MATEJ ŠIŠKOVIČ

DISKUSNÁ
ŠTÚDIA

1/2010



© Národná banka Slovenska
www.nbs.sk
Imricha Karvaša 1
813 25 Bratislava

research@nbs.sk

apríl 2010

ISSN 1337-5830

Práca neprešla jazykovou úpravou.

Prezentované názory a výsledky v tejto štúdii sú názormi autorov a nevyjadrujú oficiálne stanovisko Národnej banky Slovenska. **Nemôžu sa prezentovať ako názor NBS alebo MF SR.**

Všetky práva vyhradené.

Krátke časti textu, nie viac ako dva odseky, môžu byť citované bez predchádzajúceho súhlasu autorov, pokiaľ bude úplne uvedený zdroj.



Ako sa najesť z grafov

10 receptov pre slovenskú ekonomiku

Diskusná štúdia NBS¹

Martin Filko², Štefan Kišš³, Ľudovít Ódor⁴, Matej Šiškovič⁵

Abstrakt

Štúdia prezentuje možné prístupy k meraniu kvality života, ich silné a slabé stránky, a identifikuje desať výsledkových ukazovateľov, ktoré by mohli slúžiť nielen na stanovenie cieľov, ale aj na kvantitatívne vyhodnotenie štrukturálnych politík na Slovensku. Zároveň v identifikovaných oblastiach prináša stručné zhodnotenie najlepšej praxe zo sveta ako možnú inšpiráciu pre tvorcov hospodárskej politiky.

JEL klasifikácia: E01, H50, O11, O43

Kľúčové slová: Štrukturálne politiky, Výsledkové indikátory, Kvalita života, Ekonomický rast

Voľne prístupné na www.nbs.sk/sk/publikacie/vyskumne-studie

¹ Podakovanie patrí Michalovi Horváthovi, Martinovi Šustrovi, recenzentom jednotlivých kapitol a účastníkom semináru v NBS.

² Ministerstvo financií SR, Fakulta sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského, martin.filko@mfsr.sk

³ Ministerstvo financií SR, stefan.kiss@mfsr.sk

⁴ Národná banka Slovenska, ludovit_odor@nbs.sk

⁵ Ministerstvo financií SR, matej.siskovic@mfsr.sk

Úvod

Jedným z hlavných cieľov demokraticky volených vlád vo svete je zabezpečenie dlhodobej prosperity pre svojich občanov. Hospodárska politika sa vo všeobecnosti – aspoň v deklaratívnej rovine – snaží o maximalizáciu verejného blahobytu (welfare). Tento koncept je však teoreticky aj prakticky dosť nejasný a preto je často mimoriadne ťažké vyhodnotiť, či za dané obdobie došlo k posunu k lepšiemu alebo nie.

Parafrázovanie citátu politika⁶ z deväťdesiatych rokov Jána Ľuptáka v nadpise štúdie je odkazom na komplexnosť problematiky. Kvalita života je mnohorozmerný ukazovateľ, ktorý okrem materiálnych hodnôt zahŕňa aj zdravie, sociálnu súdržnosť, kultúru, náboženstvo či subjektívne vnímanie blahobytu. Preto môžu byť medzi číselným (grafickým) vyjadrením ekonomického rastu a kvalitou života niekedy aj zásadné rozdiely.

Štúdia má tri hlavné ciele. Po prvé, prezentuje rôzne prístupy k meraniu blahobytu a kvality života. Poukazuje na ich silné a slabé stránky a navrhuje vylepšenie indikátorov blahobytu používaných na Slovensku. Po druhé, prináša zoznam desiatich kľúčových ukazovateľov, ktoré by podľa nás mali byť v zornom uhle štrukturálnych politík na Slovensku. Merateľné ukazovatele sú dôležité, aby bolo možné hodnotiť výsledky jednotlivých politík. Kvalitatívne opisy a deklarácie sú totiž väčšinou len povinným akademickým cvičením bez možnosti skutočne vyhodnotiť efektívnosť opatrení. Zároveň kladieme veľký dôraz na to, aby boli ukazovatele výsledkové a aby ich bolo čo najmenej, ale pritom ešte stále pokrývali všetky problémové oblasti slovenského hospodárstva. Menší počet je dôležitý preto, lebo ak máme veľmi veľa priorít, tak v skutočnosti nič nie je prioritou. Okrem toho je kľúčové, aby indikátory boli dôveryhodné a vykazované rešpektovanými medzinárodnými inštitúciami. Po tretie, materiál obsahuje krátke prípadové štúdie zo sveta, ktoré ilustrujú ako úspešné krajiny dokázali inštitucionálnymi a štrukturálnymi zmenami vylepšiť uvedené indikátory. Zároveň poukazujeme aj na to, či je možné podobné politiky implementovať aj v prípade Slovenska.

Štúdia je rozdelená do troch nosných častí. V prvej priblížime teoretické prístupy k blahobytu a ku kvalite života, ako aj schému, ktorú neskôr používame na identifikáciu najdôležitejších výsledkových indikátorov na Slovensku. Východiskom druhej kapitoly je rozklad HDP na hlavu v parite kúpnej sily na komponenty a SWOT analýza v podmienkach Slovenska. Benchmarkom sú najmä vyspelé krajiny Európskej únie. Tretia časť je prezentáciou desiatich ukazovateľov, ktoré považujeme v nasledujúcom období pre Slovensko za prioritné. Porovnáme výsledky Slovenska s najlepšou praxou krajín OECD a Európskej únie a zároveň diskutujeme konkrétne štrukturálne politiky, ktoré v týchto krajinách viedli k špičkovým výsledkom alebo k významnému pokroku. Na konci sú zhrnuté hlavné závery štúdie vrátane možných inšpirácií pre štrukturálne politiky na Slovensku, ktoré pramenia okrem prezentovaných prípadov zo sveta aj z analýz slovenských podmienok.

⁶ Ján Ľupták, podpredseda NR SR, v deväťdesiatych rokoch vyhlásil, že "z vašich grafov sa nenajeme..."

1. TEORETICKÉ KONCEPTY A VÝSKUM V OBLASTI KVALITY ŽIVOTA

Vo väčšine krajín je v centre ekonomických diskusií hospodársky rast. Ako rastie hrubý domáci produkt (HDP) a ako rýchlo dobiehame vyspelé krajiny sú najčastejšie otázky, ktoré si kladieme. Hospodárske politiky sa považujú za úspešné, ak dokážu zabezpečiť, aby HDP na hlavu v parite kúpnej sily rýchlo rástol. Na druhej strane, občania sa veľmi nezaujímajú priamo o tieto ukazovatele, v centre ich záujmu sú podmienky ich každodenného života, predovšetkým zdravie, reálne príjmy alebo napríklad kvalita škôl. Samozrejme okrem materiálneho blahobytu sú mnohí presvedčení o tom, že kultivovať treba aj duchovný blahobyt⁷.

Na prvý pohľad ide o paradox (vyjadrený aj citátom politika v nadpise), ktorý môže niektorých viesť až k prehláseniu, že ekonomický rast nie je dôležitý. V tejto časti opisujeme, ako sa na otázku blahobytu pozerá súčasná ekonomická teória a výskum. Hlavným záverom je, že ekonomický rast je kľúčový aj pre nemateriálne napredovanie krajín, hoci má svoje slabiny. Pre lepšie monitorovanie kvality života je dôležitý mať komplexnejší pohľad pomocou súboru indikátorov.

1.1. PRÍSTUPY K MERANIU KVALITY ŽIVOTA

V tejto časti sa pozrieme na niekoľko prístupov, ktoré ekonómovia väčšinou používajú na hodnotenie blahobytu. Najčastejším indikátorom je hrubý domáci produkt, ktorý sa sústreďuje na produkčnú stránku ekonomiky. Napriek mnohým jeho nedostatkom, ktoré uvedieme nižšie, je stále veľmi populárny na meranie materiálneho bohatstva krajín.

Z nedostatkov HDP ako ukazovateľa blahobytu vyplynulo, že v záujme komplexnejšieho pohľadu na kvalitu života je nutné brať do úvahy aj iné indikátory. OSN túto dilemu vyriešila skonštruovaním indexu HDI (Human Development Index), kým OECD a Európska komisia zostali pri tvorbe širokej databázy štrukturálnych indikátorov bez agregácie do špecifického indexu.

Dôležité miesto pri definovaní kvality života má ekonómia blahobytu (welfare economics), ktorá vychádza z konceptu spoločenskej úžitkovej funkcie. Predpokladá, že úžitok jednotlivých ľudí je možné agregovať prostredníctvom matematickej funkcie a pomocou nej následne ohodnotiť akýkoľvek možný stav sveta z hľadiska spoločenského blahobytu. Ďalšou odnožou literatúry je prístup na báze schopností (capabilities approach).

Perspektívnym prístupom, najmä v ostatnom období, je výskum v oblasti subjektívnych ukazovateľov blahobytu (SWB – subjective wellbeing) a šťastia. Základnou myšlienkou je, že ak chceme vedieť, čo prináša ľuďom úžitok, má zmysel sa ich na to spýtať priamo. V posledných desaťročiach sa výrazne rozšírili databázy indikátorov SWB a bolo možné identifikovať zaujímavé a relevantné výsledky pre tvorbu hospodárskej politiky.

⁷ Napríklad vodca Butánu vyhlásil, že maximalizovať treba hrubé domáce šťastie a nie hrubý domáci produkt.



1.1.1. HRUBÝ DOMÁCI PRODUKT

Napriek tomu, že HDP je indikátor, ktorý opisuje najmä meranie trhovej produkcie, je jednoznačne najpoužívanejším ukazovateľom aj na hodnotenie kvality života. Preto je dobré pozrieť sa na to, čo HDP dokáže a čo nie.

HDP meria hodnotu tovarov a služieb vyrobených v ekonomike za daný časový úsek. Prečo je vôbec užitočné spočítať dohromady traktory s mliekom? Ekonomická teória hovorí, že pri dokonalej konkurencii trhov, relatívne ceny odzrkadľujú relatívnu vzácnosť produktov pre spotrebiteľa (dvojnásobná cena hrušiek oproti jablkám hovorí o dvakrát vyššom úžitku hrušiek pre spoločnosť). Ak teda v peňažnom vyjadrení spočítame spolu všetky tovary a služby, ktoré sú určené na finálnu spotrebu, dostaneme v jednom čísle obraz o tom, ako je na tom spoločnosť s celkovým úžitkom v danom čase. Navyše, ak ceny na krátko zafixujeme, môžeme zistiť či a o koľko rastie objem tovarov a služieb, ktoré si spoločnosť cení. O tom je HDP. Pri istých reštriktívnych predpokladoch (o dokonalosti trhov a neexistencii externalít) platí, že čistý domáci produkt je vlastne akýmsi „výnosom“ z bohatstva krajiny.

Je to užitočné, ale takýto prístup má z pohľadu merania blahobytu niekoľko nedostatkov. Medzi najzákladnejšie patria predpoklad dokonalej konkurencie, komplikovanosť určenia adekvátnych cien (napríklad pre vládne služby, produkciu v domácnostiach, atď.). Problémy môžu nastať aj pri trhových cenách (externality), s meraním posunu v kvalite produktov, nezohľadnením otázky dlhodobej udržateľnosti alebo hodnoty oddychu (leisure). Príklady v Boxe 1 ilustrujú tieto a iné slabé miesta HDP.

Pri pohľade na nedostatky uvedené v boxe je jasné, že koncept HDP treba pri debatách o blahobytě používať opatrne. Znamená to, že HDP nie je vôbec dôležitým indikátorom? Nie, len mu netreba pripisovať väčšiu dôležitosť, než si zaslúži. Primárne bol totiž určený na meranie trhovej produkcie nie kvality života. Ďalšou otázkou je, či je ekonomický rast vôbec dôležitý. Tu sa stotožňujeme s pohľadom Sena, že **ekonomický rast je nevyhnutným, avšak nie postačujúcim predpokladom zvýšenia kvality života**. Aj keď HDP neobsahuje aspekty zdravia alebo vzdelania, existuje vysoká korelácia medzi ekonomickou úrovňou krajiny a jej vyspelosťou meranou nemateriálnymi ukazovateľmi. Inak povedané, HDP síce mnohé aspekty života nemeria, celkom dobre ich ale vystihuje. V ďalšom uvidíme, že závislosť medzi ekonomickou úrovňou krajiny a indikátormi subjektívneho vnímania blahobytu je dokonca veľmi výrazná. Navyše, viaceré výskumy naznačujú, že subjektívne vnímanie zisku a straty nie je symetrické. Strata viac bolí ako zisk prináša šťastie. Preto v hospodársky stagnujúcich alebo upadajúcich spoločnostiach je väčšia šanca, že individuálne domácnosti si pohoršia z pohľadu subjektívneho blahobytu. Dôležitosť ekonomického rastu podčiarkuje aj kniha Benjamina Friedmana (2005), ktorá odhaľuje pozitívny vzťah medzi ekonomickou a morálnou prosperitou národov.

Podľa nás preto netreba zatracovať snahy o ekonomický rast, hoci priestor na zlepšenie v mnohých oblastiach jeho merania nepochybne existuje. Ako uvádzajú Stiglitz a Sen (2009), je potrebné sa viac sústrediť na ukazovatele príjmu a spotreby, než na produkciu, viac brať do úvahy okrem tokových veličín aj stavové (bohatstvo), kľasť väčší dôraz na hodnotenie situácie cez prizmu domácností, nezabúdať na rozdelenie príjmu a viac zohľadňovať netrhové aktivity (vrátane oddychu).

Box 1: Nedostatky HDP ako ukazovateľa kvality života

Príklad č. 1 – Problémy s nájdením adekvátnych cien

- Ak vyrúbame lesy a neberieme do úvahy environmentálne škody, rastie HDP ale nie nevyhnutne blahobyť, keďže trhová cena dreva môže byť výrazne nižšia ako je hodnota lesov pre spoločnosť.
- Ak na trhu chýba konkurencia (napríklad telekomunikácie), HDP nemeria stratu prebytku spotrebiteľa (consumer surplus) adekvátne.
- Ak vymením písací stroj za počítač, nie je jednoduché zohľadniť posun v kvalite.
- Ak vláda poskytuje zdravotnú starostlivosť zadarmo, nie je jasné aké ceny na jej hodnotenie použiť.

Príklad č.2. – Problémy s vynechanými produktmi a službami

- Vláda poskytuje tovary a služby pre občanov v nemateriálnej forme (základné školy zadarmo), ktoré je potrebné nejakým spôsobom ohodnotiť a imputovať do národných účtov.
- Pestovanie potravín v záhradke alebo upratovanie, varenie, starostlivosť o dieťa nie sú súčasťou HDP.
- Blahobyť výrazne závisí aj od voľného času, ktorý taktiež nie je súčasťou národných účtov.

Príklad č. 3 – Hraničná čiara medzi finálnou spotrebou a medzispotrebou

- Neradi cestujeme do práce, montujeme zabezpečovacie zariadenia, staviame väznice alebo platíme za právne služby, hoci sú zložkou HDP. Viacerí autori navrhujú ich preklasifikovať do medzispotreby (ktorá slúži na udržiavanie úrovne spotreby alebo fungovania spoločnosti).
- Ochrana majetku je finálna spotreba, ak ju poskytuje štát, ale medzispotreba ak tieto služby kupuje súkromná firma.

Príklad č.4. – Znehodnotenie a úbytok aktív

- HDP nezohľadňuje napríklad znehodnotenie kapitálu, čo jednoznačne znižuje bohatstvo.
- Ťažba prírodných zdrojov sa taktiež nezohľadňuje v znižovaní bohatstva.
- Pre blahobyť je dôležitá nie aktuálna spotreba, ale spotreba za dlhší časový úsek. A tu prichádza otázka majetku a celkovo udržateľnosti. Majetnejšia rodina s nízkym príjmom na tom môže byť lepšie ako rodina so stredným príjmom bez majetku. Preto je dôležité mať komplexné bilancie aktív a pasív v národných účtoch.

Príklad č. 5 – Rozdiel medzi domácim a národným produktom

- Pri výraznej repatriácii ziskov do zahraničia môžu byť na tom domáci obyvatelia horšie, než ukazuje hrubý domáci produkt. Preto viacerí používajú skôr národný produkt.

Príklad č. 6 – Chýbajúci pohľad na rozdelenie príjmu

- HDP na hlavu sa môže napríklad zvyšovať aj tak, že sa rast týka iba najbohatších 10% populácie.

Príklad č. 7 – Chýbajúce nemateriálne aspekty

- Ako povedal americký senátor Kennedy v roku 1968: „Hrubý domáci produkt nezohľadňuje zdravie našich detí, kvalitu ich vzdelania alebo ich radosť pri hre. Neobsahuje krásu poézie, silu našich manželstiev, inteligentnosť verejných diskusií alebo integritu našich úradníkov. Nemeria náš dôvtip ani odvahu, múdrosť ani učenie sa, súcit ani oddanosť našej krajine, skrátka meria všetko, okrem toho, čo robí život zmysluplným.“

1.1.2. KOMPOZITNÉ UKAZOVATELE A ŠTRUKTURÁLNE INDIKÁTORY

Ak teda nestačí jeden indikátor v podobe ekonomického rastu, majme ich viac. To je filozofia mnohých organizácií vrátane OSN, OECD alebo Európskej komisie. OSN zverejňuje Index ľudského rozvoja (Human Development Index, HDI), ktorý je kompozitným ukazovateľom. Skladá sa z troch častí. Prvou je štandardný indikátor založený na HDP v parite kúpnej sily. Druhá časť indexu je počítaná z údajov o očakávanej dĺžke života pri narodení. Tretia časť hovorí o vzdelanostnej úrovni krajiny, kombinovaním indikátorov gramotnosti a návštevnosti škôl. HDI je potom jednoduchým priemerom týchto troch subindikátorov.

Výhodou HDI je, že berie do úvahy nielen materiálne, ale aj nemateriálne aspekty kvality života. Na druhej strane však má mnoho nevýhod. Voľba indikátorov a ich váh v indexe je arbitrárne zvolená a návštevnosť škôl meria skôr výstupy ako výsledky.

Práve preto sa mnohé inštitúcie nesnažia o agregáciu, ale prezentujú súbor indikátorov z rôznych oblastí života. Najznámejšie sú štrukturálne indikátory Európskej komisie a OECD. Vo všeobecnosti môžeme indikátory rozdeliť do troch skupín: vstupové, výstupové a výsledkové. Vstupové indikátory merajú faktory, ktoré sú inputmi do jednotlivých procesov. Príkladom môže byť počet učiteľov v školách alebo výdavky na vedu a výskum. Výstupové ukazovatele už síce viac prezradia o finálnych efektoch, avšak stále im chýba kvalitatívny aspekt. Napríklad počet vysokoškolsky vzdelaných ľudí je výstupový indikátor, ktorý môže byť rovnaký pre dve krajiny, či už študenti absolvovali Harvard alebo vysokú školu na Slovensku. Preto je podľa nás kľúčové sústrediť sa na indikátory, ktoré merajú výsledky. V prípade vysokých škôl je to napríklad úroveň vedomostí absolventov v porovnaní s inými krajinami.

Všetky tieto tri typy ukazovateľov je možné nájsť v súbore štrukturálnych indikátorov, ktoré zverejňuje Eurostat. Celkovo obsahuje 79 indikátorov v šiestich kategóriách: celkový ekonomický kontext, inovácia a výskum, ekonomické reformy, zamestnanosť, sociálna súdržnosť a životné prostredie. Tieto ukazovatele zohrávali významnú úlohu pri hodnotení pokroku v Lisabonskej stratégii a budú mať silné miesto aj pri programe Európa 2020⁸.

Nosnou publikáciou OECD v tejto oblasti je *Going for Growth* (2009d), ktorá analyzuje slabé stránky ekonomík na báze štrukturálnych indikátorov, ktoré obsahujú aj ukazovatele nad rámec databázy Eurostatu. OECD v tejto publikácii vychádza z mnohých vlastných iniciatív, ktoré vznikli v procese tvorby kvalitnej a medzinárodne porovnateľnej databázy (napríklad medzinárodné testovanie žiakov základných škôl alebo meranie intenzity regulácie trhu produktov).

Nevýhodou veľkého množstva štrukturálnych indikátorov (okrem toho, že obsahujú nielen výsledkové ukazovatele) je, že nezohľadňujú špecifiká jednotlivých krajín, neurčujú priority pre hospodársku politiku a ich zoznam je arbitrárny a nepokrýva celý priestor dôležitý pre kvalitu života. Okrem toho je sťažené porovnanie výsledkov medzi krajinami v čase a obtiažna je aj komunikácia a jednoznačná interpretácia výsledkov (veľa indikátorov môže rásť a súčasne mnoho iných klesať).

⁸ Obidva sú reformnými programami Európskej únie v oblasti štrukturálnych politík.

1.1.3. EKONÓMIA BLAHOBYTU A PRÍSTUP NA BÁZE SCHOPNOSTÍ

Mnohí významní ekonómovia podporovali myšlienku, že základným cieľom hospodárskej politiky by mala byť maximalizácia verejného blaha a kvality života meraného prostredníctvom funkcie spoločenského blahobytu. Predpokladali, že sa dá číselne vyjadriť úžitok rôznych opatrení pre spoločnosť ako celok. Účelom verejnej politiky je následne dosiahnuť alternatívu s najvyšším úžitkom. Tieto myšlienky siahajú späť až k Benthamovi (1789) a Edgeworthovi (1888). V modernej ére boli jej podporovateľmi napríklad Jan Tinbergen alebo Henri Theil. No maximalizácia úžitku sa ľahšie deklaruje ako dosahuje, nakoľko je prakticky nemožné vytvoriť funkciu merajúcu agregálny blahobyt. Najväčšími problémami sú nemožnosť robiť kardinálne merania a interpersonálne porovnania⁹. Inak povedané, je nerealistické predpokladať, že by sme vedeli povedať, o koľko má občan A väčší úžitok z jednej veci ako z druhej a taktiež je problematické určiť, či chudobný alebo bohatý občan má mať väčšiu váhu vo výslednej funkcii spoločenského blahobytu. Pri určitých predpokladoch¹⁰ Arrow (1951) ukázal, že neexistuje funkcia sociálneho blahobytu, ktorá by konzistentným spôsobom zoradila individuálne preferencie (okrem diktátorstva, ktoré zjavne nie je realistickou alternatívou). Niektoré ďalšie prístupy sa snažia obísť závery Arrowa spochybňovaním jeho základných predpokladov, ordinalizmu a nezávislosti. Kým teória spoločenskej voľby (social choice) odmieta ordinalizmus, prístup spravodlivých alokácií (fair allocations) neuznáva predpoklad nezávislosti. V posledných rokoch došlo k posunom v týchto prístupoch (Fleurbaey, 2009), avšak od praktických aplikácií sú ešte stále veľmi ďaleko.

Ďalšou odnožou literatúry je prístup na báze schopností (capabilities approach). Jeho základy položil Sen (1985, 1992). Tento prístup sa dá jednoducho zhrnúť tak, že v ľuďoch nachádzame ciele a nevímame ich len ako vstupy do produkčného procesu. Je to niečo medzi materializmom (tovary a služby) a ekonómiou blahobytu (funkcie užitočnosti). Sen ich kritizuje na dvoch frontoch. V prvom rade uznáva, že ekonomický rast je nevyhnutnou podmienkou kvality života, no rozlišuje ľudí podľa neho rôzne schopnosti (na základe zdravia, vzdelania, atď.) pretaviť tovary a služby do hodnotných výsledkov (napríklad telesne postihnutí potrebujú dodatočné pomôcky k dosiahnutiu tých istých výsledkov ako zdraví). Podľa Sena, sa teda musíme spýtať, ako dobre ľudia dokážu v spoločnosti fungovať s tovarmi a službami, ktoré majú k dispozícii. Druhá kritika sa týka konceptu užitočnosti. Ľudia si nie vždy volia podľa vlastných záujmov, ale často berú do úvahy aj širšie súvislosti – základné práva a pozitívne slobody. Napríklad nie je možné tolerovať rasovú diskrimináciu, hoci vo funkciách užitočnosti niektorých ľudí môže vystupovať pozitívne. Podobne, funkcia užitočnosti zachytáva len výsledky, nie pozitívne či negatívne vnímanie samotných procesov, ktoré k nim vedú.

Tovary a služby → Schopnosti → Funkcie → Úžitok

Sen definuje dva nové pojmy: „schopnosti“ (capabilities) a „funkcie“ (functionings). Prvý popisuje komplexný stav a charakteristiku jednotlivcov (vrátane spotreby, zdravia alebo úrovne vzdelania). Druhý nadväzuje na prvý a definuje množinu „functionings“, ktorú jednotlivec môže dosiahnuť - ak o ne má záujem. Jednoducho povedané, Sena zaujímajú možnosti jednotlivcov na zlepšenie vlastnej situácie pri obmedzeniach, ktoré sú dané ich

⁹ Aj keď výskum subjektívneho vnímania blahobytu a šťastia to v niektorých štúdiách pripúšťa.

¹⁰ Ak preferencie spĺňajú ordinalizmus, nezávislosť a podmienku slabšej Pareto zoradenia alternatív.

počiatocnými charakteristikami. Tento prístup je zatiaľ dôležitejší v teoretickej ako v praktickej rovine, nakoľko nie je jednoduché merať príležitosti, ktoré majú jednotlivci k dispozícii. Na druhej strane však správne poukazuje na dôležitosť rovnosti šancí. Ľudia vo všeobecnosti nezačínajú z rovnakej štartovacej pozície.

Sen nepodporuje fixný a nemenný zoznam schopností. Napriek tomu Nussbaumová (2000) zadefinovala desať základných schopností: (1) život, (2) telesné zdravie, (3) telesná integrita, (4) zmysly, predstavivosť, myslenie, (5) emócie, (6) praktické uvažovanie, (7) spolužitie, (8) iné organizmy, (9) hra a (10) kontrola nad materiálnym a politickým prostredím. Otázkou však zostáva, či je tento zoznam univerzálny a porovnateľný medzi ľuďmi, či už vo v jednej krajine alebo medzi nimi. Vzhľadom na problémy s univerzálnosťou akéhokoľvek zoznamu sa v ďalšom texte sústredíme predovšetkým na najmenej kontroverzné schopnosti, zdravie a vzdelanie. Verejná politika by mala podľa nás poskytovať aspoň takú úroveň vzdelania a zdravotnej starostlivosti na to, aby bola zabezpečená rovnosť príležitostí pre každého.

1.1.4. INDIKÁTORY SUBJEKTÍVNEHO BLAHOBYTU A ŠŤASTIA

V posledných troch desaťročiach sa výrazne rozrástol výskum v oblasti subjektívneho vnímania spokojnosti so životom, šťastia alebo prítomnosti pozitívnych a negatívnych pocitov. Vychádza z toho, že ak chceme vedieť, čo prináša ľuďom šťastie a spokojnosť, má zmysel sa ich na to spýtať. Ekonómovia sa dlho spoliehali na to, že ľudia konzistentne odhaľujú svoje preferencie svojimi rozhodnutiami. Kahneman a Thaler (2006) však ukazujú mnohé prípady odklonu od racionality pri rozhodovaní (ľudia nie vždy vedia, čo chcú, ich rozhodnutia si často z pohľadu jednoduchej ekonomickej racionality protirečia).

Merania subjektívnych pocitov predpokladajú, že je možné výsledky dotazníkových prieskumov porovnať medzi jednotlivcami a že ľudia sami vedia najlepšie, či sa majú dobre alebo nie. Niektorí predstavitelia dokonca navrhujú zostaviť indexy subjektívneho blahobytu alebo šťastia, ktoré by sa maximalizovali prostredníctvom hospodárskych politik. Diener (2000) alebo Layard (2006) sú za konštrukciu indexu „národného šťastia“, kým napríklad Frey a Stutzer (2007) sú naopak proti. Podľa nás sú najväčším problémom pri snahe takéto indexy maximalizovať málo robustné spôsoby merania a ich endogenita. Inak povedané, vláda aj obyvatelia by inak zostavovali dotazníky alebo inak odpovedali na otázky, keby vedeli, že to môže mať vplyv na ich život alebo politické ciele.

Pridanú hodnotu indikátorov subjektívneho blahobytu (SWB) vidíme v úplne inej rovine. Pomáhajú identifikovať tie objektívne faktory, ktoré si obyvatelia najviac cenia. Dokážu tiež viac prezradiť o preferenciách rôznych skupín obyvateľov s rôznymi charakteristikami. Perspektívnym sa nám javí aj snaha vytvoriť okrem klasických národných účtov aj národné časové účty (NTA)¹¹. Nie všetky aspekty kvality života sú totiž obsiahnuté v materiálnych indikátoroch. NTA vychádzajú z aktivít, ktoré ľudia praktizujú. Najväčším rozpočtovým ohraničením života je čas. Ľudia si preto dôkladne rozmyslia ako svoj čas využiť. Pomocou rôznych metód sa dá zistiť, ktoré aktivity ľudia najviac preferujú a pri ktorých dominujú pozitívne pocity nad negatívnymi. Napríklad Krueger a kol. (2009) navrhujú skonštruovať index, ktorý sleduje podiel času strávený aktivitami s prevažne negatívnymi emóciami (U-index). Z ich výskumu vyplýva aj to, koľko ľudia pracujú doma, ktoré aktivity voľného času si

¹¹ Bližšie v Krueger at al. (2009).

najviac cenia a akú hodnotu prinášajú napríklad sociálne kontakty¹². Tieto otázky je problematické skúmať štandardnými metódami.

Pri prístupoch SWB je potrebné sa zmieniť o dvoch fenoménoch, ktoré sú často diskutované: adaptácia a relatívne porovnania. Adaptácia je založená na predpoklade, že každý človek má geneticky dané svoje „referenčné body“ (set points), a zmeny v externom prostredí síce môžu viesť k dočasným zmenám SWB, ale po čase sa človek prispôsobí novým podmienkam. Klasickou referenciou z literatúry je štúdia Brickman, Coates and Janoff-Bulman (1978), ktorá ukazuje, že dlhodobó ochrnutí sa nepovažujú za veľmi nešťastných a výhercovia lotérií za veľmi šťastných. Najnovšie výskumy naznačujú, že adaptácia je silný fenomén, ale nie vždy je úplná.

Relatívne porovnania sú základom tzv. Easterlinovho paradoxu (1974), ktorý hovorí, že väzba medzi príjmom a SWB je silná na prierezových dátach v rámci krajín, ale je slabá medzi krajinami. Možným vysvetlením je, že ľudské šťastie nezávisí ani tak od úrovne bohatstva, ale od jeho relatívnej výšky oproti spoluobčanom v danej krajine. Preto všade sa nájdú šťastní aj nešťastní občania, čo samozrejme znemožňuje, aby sa priemerné hodnoty SWB medzi krajinami výrazne líšili. Stevenson a Wolfers (2008) však na novších dátach o SWB ukazujú, že tento paradox neplatí vo všeobecnosti medzi krajinami. Inak povedané, vyššia úroveň HDP korešponduje s väčšími hodnotami indikátorov SWB a tento vzťah je zhruba lineárny.

Okrem prierezových dát sú zaujímavé aj časové rady. Mnohé príklady ukazujú (Spojené štáty alebo Belgicko), že napriek výraznému materiálnemu napredovaniu od druhej svetovej vojny nezaznamenali indikátory šťastia významný pokrok, ba dokonca aj mierne klesli. Väčšinou sa to interpretuje nie ako stagnácia blahobytu, ale ako úprava očakávaní ľudí. Ak niekto dosiahne príjem, o ktorom sníval, začne snívať o vyšších métach. Stevenson a Wolfers (2008) na dôveryhodnejších dátach však ukazujú slabý pozitívny vzťah medzi ekonomickou úrovňou a SWB v čase vo všeobecnosti (existujú však dôležité výnimky).

Je dôležitou otázkou, či subjektívne hodnotenie vlastnej situácie, života či pocitov zodpovedá aj niektorým objektívnym faktorom. Existuje pomerne bohatá literatúra, ktorá porovnáva subjektívne hodnotenia s názormi príbuzných, s rozvodovosťou, kvalitou spánku, účasťou v dobrovoľných akciách alebo napríklad s elektrochemickými aktivitami mozgu. Dá sa povedať, že subjektívne hodnotenia sú dobre korelované s objektívnymi faktormi, navyše tieto hodnotenia sa dajú celkom dobre porovnávať nielen vo vnútri krajín ale aj medzi krajinami. Kahneman a Krueger (2006) dokonca hovoria o možnosti kardinálneho porovnávanía subjektívnych hodnotení šťastia a blahobytu.

Diener (2008) prináša prehľad literatúry, ktorá skúma nielen faktory, ktoré ovplyvňujú subjektívny blahobyť, ale aj vplyv miery šťastia na rôzne oblasti života. Výsledkom je, že šťastní občania majú nielen lepšie zdravie, sociálne vzťahy ale aj lepšie pracovné výsledky vrátane mzdy. Inak povedané, vzťahy medzi šťastím a indikátormi kvality života ukazujú oboma smermi.

Aj keď sa vyskytujú odlišné názory na dôležitosť indikátorov SWB a šťastia, existuje pomerne široký konsenzus o ich potenciálnej užitočnosti pre tvorbu hospodárskych politík.

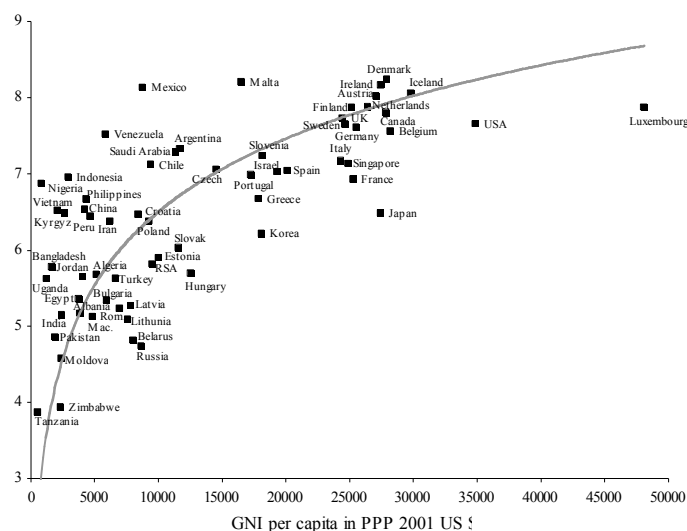
¹² Najobľúbenejšou činnosťou je podľa ich zistení sex a najmenej obľúbenou dochádzanie do práce.

Za najdôležitejšie poznatky z oblasti výskumu SWB a šťastia - relevantné pre hospodársku politiku - považujeme nasledovné:

- Nezamestnanosť má výrazne negatívne vplyv na SWB, pričom situácia sa nevráti do normálu ani vtedy, ak sa občan opäť zamestná s približne rovnakým platom.
- Postkomunistické krajiny majú výrazne nižšie hodnoty SWB, než ich skutočná ekonomická situácia indikuje. V literatúre sa to vysvetľuje predovšetkým výrazne negatívnym vplyvom poklesu príjmov, nižšou úrovňou dôvery v spoločnosti (medzi ľuďmi aj voči vláde), vyššou korupciou alebo častými politickými a ekonomickými zmenami.
- Ekonomický rast a subjektívne hodnotenia blahobytu idú ruka v ruku predovšetkým v krajinách s nižšou počiatočnou hospodárskou úrovňou.
- Sociálne vzťahy sú kľúčové pre zvyšovanie pocitu šťastia.
- Mentálne problémy výrazne znižujú pocity šťastia.
- Priama participácia na veciach verejných zvyšuje spokojnosť so životom (Frey, 2008).

Ako píše Helliwell (2003), ľudia s vysokou úrovňou SWB „nie sú tí, ktorí žijú v bohatých krajinách, ale tí, ktorí žijú tam, kde sú efektívne sociálne a politické inštitúcie, kde je vysoká vzájomná dôvera a nízka korupcia.“

Graf 1: HDP verzus šťastie (na škále od 0 do 10)



Zdroj: World Values Survey, World Development Report

1.2. NÁŠ PRÍSTUP K MERANIU KVALITY ŽIVOTA

Na základe prehľadu literatúry sa nám javí, že ekonomický rast by mal byť naďalej v centre záujmov hospodárskej politiky. Na druhej strane však existuje mnoho ďalších aspektov života, ktoré by mali byť lepšie monitorované a v prípade potreby korigované verejnou politikou. Odporúčania sú nasledovné:

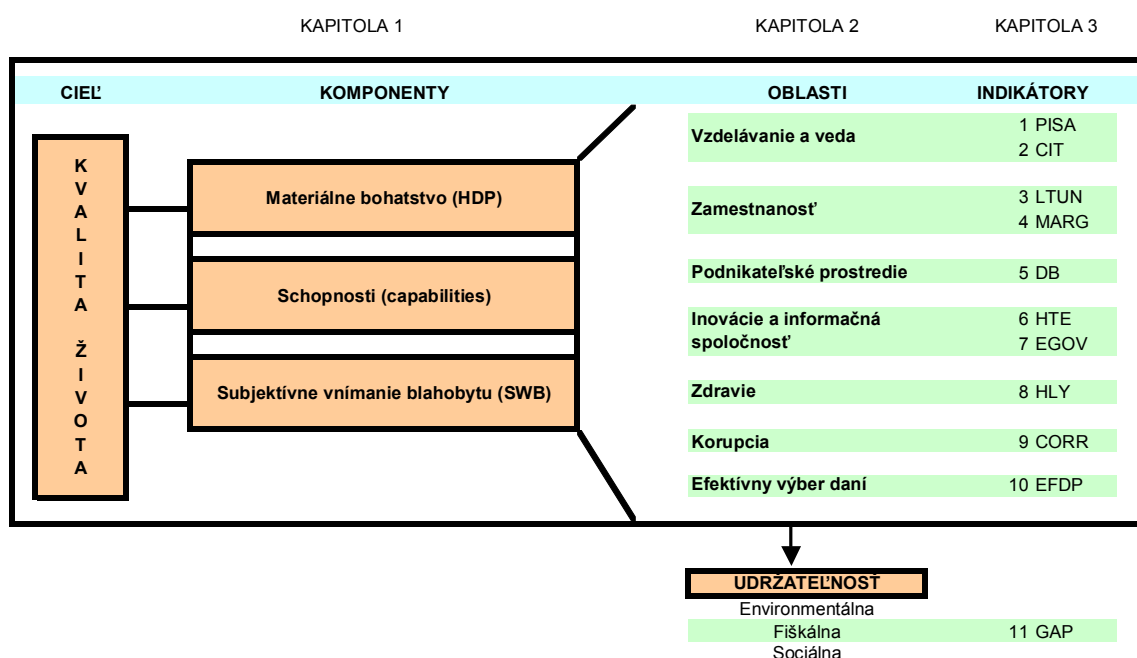
- Bolo by dobré skonštruovať a sledovať indikátory, ktoré by sa namiesto produkcie viac sústredili na spotrebu, príjem a bohatstvo domácností (vrátane ich rozdelenia).
- Odporúčame analyzovať možnosti sledovať kvalitu verejných služieb na báze výsledkov a nie na základe nákladov na vstupy (pri meraní pridanej hodnoty verejnej správy).
- Otázky udržateľnosti musia zohrávať dôležitú úlohu nielen v oblasti verejných financií, ale aj v environmentálnych a sociálnych otázkach.
- Nemateriálne oblasti života by mali byť lepšie pokryté prieskumami subjektívneho blahobytu a šťastia, vrátane otázok relevantných pre hospodársku politiku (práca v domácnosti, voľný čas, atď.).
- Hospodárska politika by mala klásť väčší dôraz na sociálne vzťahy (rodina), zdravie (najmä mentálne), otázky zamestnanosti, vzájomnej dôvery a korupcie.

Ako uvádzame v nasledujúcej schéme, kvalitu života chápeme širšie a pri svojich analýzach vychádzajú nielen z konceptu ekonomického rastu (a jeho možných materiálnych alternatív), ale aj z prístupu na báze schopností a subjektívneho vnímania blahobytu.

Pri snahe nájsť vhodné indikátory v druhej kapitole sú teda skĺbené tri prístupy: analýza subkomponentov HDP v porovnaní s vyspelými krajinami, ako aj hlavné závery aplikovaného výskumu v prístupe schopností a subjektívneho vnímania blahobytu. Táto metóda identifikovala sedem oblastí, ktoré považujeme za kľúčové z pohľadu zvyšovania kvality života na Slovensku: (1) vzdelávanie a veda, (2) zamestnanosť, (3) podnikateľské prostredie, (4) inovácie a informačná spoločnosť, (5) zdravie, (6) korupcia a (7) efektívne zdaňovanie.

Ďalším krokom je nájsť vhodné výsledkové indikátory, ktoré by najlepšie monitorovali posun v týchto oblastiach. V niektorých prípadoch bolo možné nájsť už existujúce a medzinárodne rešpektované ukazovatele, v iných sme sa snažili skonštruovať zástupné (proxy) premenné alebo kompozitné indikátory. V materiáloch o štrukturálnych politikách sa často zabúda na ohraničenia. Schéma preto explicitne poukazuje na nutnosť brať pri snahách o zvyšovanie kvality života do úvahy dlhodobé aspekty: fiškálnu, environmentálnu a sociálnu udržateľnosť.

Schéma 1: Náš prístup k meraniu kvality života



Príloha 1 prezentuje tri krátke prípadové štúdie krajín, ktorým sa podarilo v relatívne krátkom čase (15 rokov) zvýšiť celkovú kvalitu života. Rozbor je obohatený nielen agregátnym pohľadom, ale aj dôležitosťou sektorových posunov v rámci štruktúry hospodárstva.

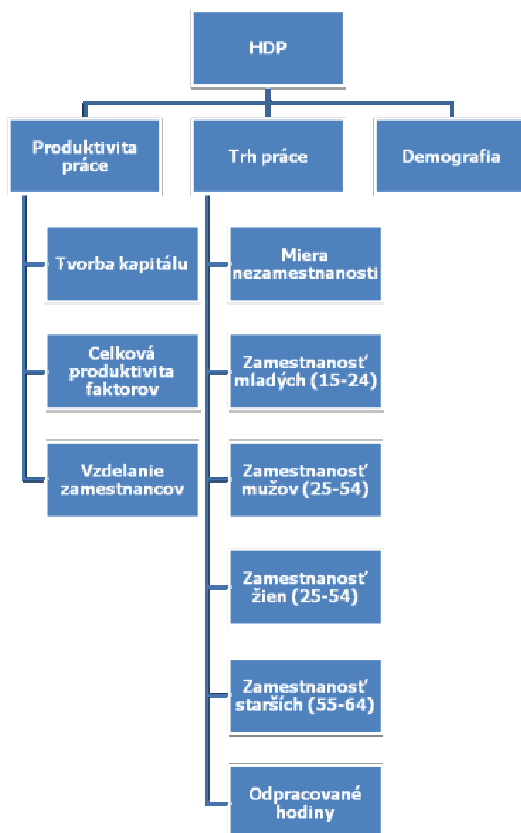
2. PRIORITNÉ OBLASTI ŠTRUKTURÁLNYCH POLITÍK

Druhá kapitola identifikuje oblasti hospodárskej politiky, ktoré sú dôležité pre vyvážený ekonomický rast a výsledne pre kvalitu života na Slovensku. Identifikácia prioritných oblastí je založená primárne na dekompozícii HDP, teda na jeho rozložení na jednotlivé zložky. Sekundárne sa zohľadňujú – vo väzbe na poznatky z prvej kapitoly – aj ďalšie faktory, ktoré nemusia nevyhnutne zvyšovať HDP, ale prispievajú k vyššej kvalite života.

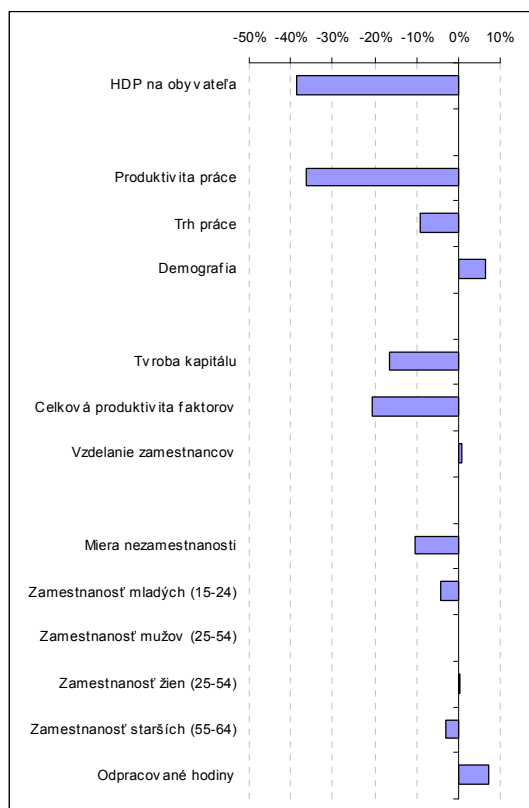
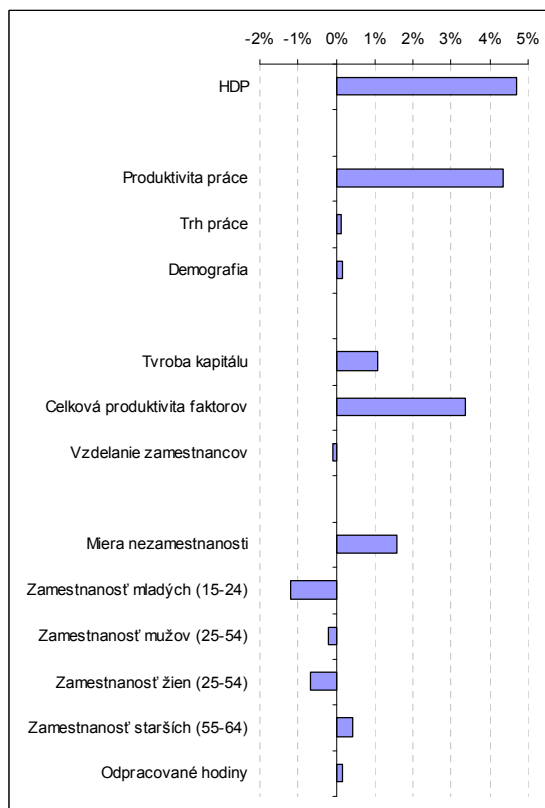
2.1. ANALÝZA HDP

Dekompozíciu HDP sme uskutočnili v dvoch úrovniach. V prvej sme HDP na obyvateľa rozdelili na tri základné komponenty: (1) produktivitu práce, (2) trh práce a (3) demografiu. V druhom kroku sme dva z nich - produktivitu práce a trh práce - rozčlenili na ďalšie zložky. Celkovo tak HDP rozdeľujeme na 10 zložiek (jednu demografickú, šesť na trhu práce a tri produktivity práce). Na základe porovnania úrovne jednotlivých zložiek s vyspelými krajinami EÚ vieme identifikovať, v ktorých faktoroch produkcie Slovensko najviac zaostáva a ktoré preto predstavujú najväčší potenciál pre budúci rast HDP na obyvateľa na Slovensku.

Schéma 2: Dekompozícia HDP



Slovensko dosiahlo v roku 2007 približne 61 % úrovne HDP na obyvateľa EÚ 15. Tento rozdiel je vo veľkej miere zapríčinený nižšou produktivitou práce v SR (64 % úrovne EÚ 15). Podobne ako v ostatných nových členských štátoch rozdiel v produktivite práce reflektuje nižšiu zásobu kapitálu na pracovníka a nižšiu úroveň celkovej produktivity výrobných faktorov (TFP – total factor productivity, zachytáva technologický pokrok). Druhý negatívny príspevok k HDP na hlavu tvorí trh práce, aj keď v menšej miere ako produktivita práce (91 % úrovne EÚ 15). Zatiaľ čo Slovensko dosahuje relatívne dobré výsledky v priemerných odpracovaných hodinách, nízka miera zamestnanosti a vysoká miera nezamestnanosti majú negatívny vplyv na úroveň HDP. Najmä miera nezamestnanosti mladých a starších je významne nižšia ako priemer EÚ 15. Demografická zložka prispieva pozitívne k celkovému HDP na obyvateľa (107 % EÚ 15) vďaka nadpriemernému podielu populácie v produktívnom veku.

Graf 2: Dekompozícia úrovne HDP voči EÚ 15 (2007)

Graf 3: Rozdiely v raste voči EÚ 15 (2001-2007)


Zdroj: Eurostat, OECD

Hoci úroveň HDP je kľúčová, pohľad na zmenu v jeho komponentoch (t.j. rast HDP) nám môže ukázať dynamiku vývoja HDP na obyvateľa. Počas rokov 2001 až 2007 zaznamenalo Slovensko rýchlejší rast ako krajiny EÚ15. Priemerný ročný rast v tomto období dosiahol v SR 6,7 %, v EÚ 15 iba 2,0 %. Všetky tri komponenty HDP prispeli k rastu pozitívne. Produktivita práce vzrástla najmä v dôsledku rastu celkovej produktivity faktorov a zvýšenej tvorby kapitálu. Príspevok celkovej produktivity faktorov k celkovému rastu bol 3,8 p.b. a príspevok tvorby kapitálu 1,6 p.b. Kvalita pracovníkov meraná na základe vzdelanostnej štruktúry populácie sa zlepšila podobným tempom ako v EÚ 15.

Príspevok trhu práce bol taktiež pozitívny, aj keď len veľmi mierne (0,4 p.b.). Miera zamestnanosti starších stúpla z 22 % v roku 2001 na 36 % v roku 2007 (príspevok 0,9 p.b.). Ešte výraznejšie prispel k celkovému rastu značný pokles v miere nezamestnanosti z 19,3 % v roku 2001 na 11,1 % v roku 2007 (príspevok 1,6 p.b.). Na druhej strane, miera zamestnanosti mladých sa zhoršila v absolútnom aj relatívnom vyjadrení a spolu s poklesom miery zamestnanosti žien a priemerného počtu odpracovaných hodín mali negatívny vplyv na rast HDP. Demografická zložka prispela pozitívne k absolútnemu rastu (0,7 p.b.) najmä vďaka zvyšujúcemu sa podielu populácie v produktívnom veku.

Na základe uvedenej dekompozície môžeme identifikovať 5 zložiek, ktoré predstavujú najväčší potenciál pre rast HDP na obyvateľa na Slovensku:

- v rámci produktivity práce sú kľúčovými zložkami pre konvergenciu slovenskej ekonomiky *celková produktivita faktorov a tvorba kapitálu*. Napriek výraznému pokroku, stále obe značne zaostávajú za úrovňou EÚ 15.
- v rámci trhu práce si vyžadujú pozornosť tri zložky. Prvou je *miera zamestnanosti mladých*, ktorá sa medzi rokmi 2001 a 2007 výrazne znížila a ešte viac sa vzdialila priemeru EÚ 15. K negatívnemu poklesu zamestnanosti mladých do určitej miery prispela vyššia participácia mladých na vysokoškolskom vzdelávaní, čo môže mať v budúcnosti pozitívny vplyv na produktivitu práce. Druhou dôležitou zložkou je *miera zamestnanosti starších*, ktorá sa v dôsledku zvýšenia veku odchodu do dôchodku výrazne zvýšila, ale stále zaostáva za priemerom EÚ 15. Tretou zložkou je *miera nezamestnanosti*, ktorá je napriek výraznému zníženiu v posledných rokoch stále relatívne vysoká.
- demografickú zložku nepokladáme v súčasnosti za hlavnú prioritu, lebo podiel populácie v produktívnom veku je v SR väčší ako v EÚ 15. Význam demografickej zložky však významne narastie v strednodobom až dlhodobom horizonte, keď začne klesať podiel populácie v produktívnom veku, čo bude mať negatívny vplyv na celkový ekonomický rast. Podľa demografických projekcií Eurostatu, kým v súčasnosti pripadá 6 ľudí v produktívnom veku na jedného občana v poproduktívnom veku, v roku 2050 to budú už len 2 ku 1. Preto je nevyhnutné uvedomiť si problémy súvisiace s fiškálnou udržateľnosťou niektorých systémov (najmä dôchodkové zabezpečenie).

2.2. IDENTIFIKÁCIA PRIORITNÝCH OBLASTÍ

Identifikácia priorít pre hospodársku politiku na Slovensku je náročná úloha. Je pri nej potrebné skombinovať všetky tri perspektívy: materiálne bohatstvo, schopnosti a subjektívne vnímanie blahobytu. Zároveň treba obmedziť počet oblastí, aby sa mohli stať skutočnými prioritami. Najľahšie sa identifikuje potenciál v oblasti materiálneho bohatstva. Na základe rozkladu HDP z predchádzajúcej podkapitoly je zrejmé, že priestor na zlepšenie je značný v celkovej produktivite výrobných faktorov, v zamestnanosti mladých a starších ako aj v dlhodobej nezamestnanosti. V malej podkapitalizovanej ekonomike je veľmi ťažké zvyšovať celkovú produktivitu faktorov bez zapojenia zahraničného kapitálu a know-how. No ak chce Slovensko patriť medzi najrozvinutejšie krajiny, „imitácie“ budú musieť byť časom nahradené inováciami. Inovačný potenciál sa vytvára na jednej strane kvalitným vyšším vzdelaním, na druhej strane vhodným prostredím pre podnikanie. Rozklad HDP teda upozorňuje najmä na nasledujúce oblasti: vzdelanie, zamestnanosť, podnikateľské prostredie, inovácie a informačné technológie.

Ako sme uviedli v predchádzajúcej časti, prístup na báze schopností má najviac praktických aplikácií v oblastiach vzdelania a zdravia. Priorita kvalitného vzdelania teda vyplýva nielen z materiálnych indikátorov, ale aj z potreby rovnosti šancí.

Napriek tomu, že na Slovensku nie je dostupných veľa dát z oblasti subjektívneho vnímania blahobytu, konsenzus v literatúre má mnoho zaujímavých záverov aj pre SR. Osobitnú pozornosť si zasluhuje predovšetkým potreba zvyšovať dôveru v ekonomike a znižovať korupciu. To súvisí aj s efektívnosťou a transparentnosťou verejnej správy. Mnohé aspekty

efektivity sú zachytené v už identifikovaných oblastiach (vzdelanie, podnikateľské prostredie) a v potrebe dosiahnutia dlhodobej udržateľnosti verejných financií. V slovenských podmienkach má zmysel poukázať špeciálne na efektivitu výberu daní. Subjektívne vnímanie blahobytu je úzko spojené aj so zdravím, zamestnanosťou alebo sociálnymi vzťahmi. Kým v prvých dvoch oblastiach je úloha hospodárskej politiky zrejmä, v prípade rodiny má hospodárska politika len limitovaný priestor.

Ak to zosumarizujeme, na základe rozkladu HDP a po zohľadnení ďalších faktorov z časti 1.1. (výsledkov z prístupu na báze schopností a subjektívneho vnímania blahobytu) sme identifikovali sedem oblastí, ktoré sú podľa nás dôležité pre zlepšenie blahobytu na Slovensku. Sú nimi (1) vzdelanie, (2) zamestnanosť, (3) podnikateľské prostredie, (4) inovácie a informačná spoločnosť, (5) zdravie, (6) korupcia a (7) efektivita výberu daní.

Netvrdíme, že pre Slovensko sú dôležité iba identifikované oblasti. No myslíme si, že by mali zohrávať jadro vyhodnocovania hospodárskej politiky v nasledujúcom období.

Vzdelanie vo všetkých fázach životného cyklu zvyšuje produktivitu pracovníkov, aj ich flexibilitu aj ich schopnosť prispôbovať sa meniacim podmienkam, čím zlepšuje výsledky na trhu práce. Kým základné a stredné školstvo pomôžu najmä zaviesť do praxe existujúce technológie, vysoké školstvo zvyšuje aj inovačnú schopnosť krajiny. Vzdelanie má zároveň významný vplyv na schopnosti aj šťastie ľudí, odstraňuje bariéry a uľahčuje spoločenskú mobilitu, prináša individuálny aj spoločenský prospech v podobe lepšej kvality života, zdravia, pri výchove detí alebo spoločenskej a politickej angažovanosti.

V rámci analýzy **zamestnanosti** sme pri dekompozícii HDP identifikovali tri výzvy: zamestnanosť mladých, zamestnanosť starších a dlhodobú nezamestnanosť. Okrem priameho vplyvu na ekonomický rast je zamestnanosť dôležitou prevenciou pred pádom do chudoby. Zlepšuje aj schopnosti ľudí a nezamestnanosť spôsobuje trvalé zhoršenie subjektívneho vnímania blahobytu jednotlivcov. Práca je často podmienkou sebarealizácie.

Kvalitné **podnikateľské prostredie** podporuje ekonomickú aktivitu a v konečnom dôsledku zvyšuje ekonomický rast. Zlepšuje najmä produktivitu práce, v rámci ktorej prispieva pozitívne na tvorbu kapitálu a celkovú produktivitu výrobných faktorov. Väčšia konkurencia a novovznikajúce firmy majú taktiež pozitívny vplyv na inovačné aktivity. Podnikanie je podobne ako práca často podmienkou sebarealizácie.

Inovácie a informačné technológie v hospodárstve majú významný vplyv najmä na tempo technologického pokroku. Zavádzanie informačno-komunikačných technológií zlepšuje produktivitu práce aj celkovú produktivitu výrobných faktorov, prispieva k šíreniu vedomostí a zvyšuje efektivitu ekonomiky.

Zdravie významne ovplyvňuje najmä trh práce, zdravší ľudia odpracujú viac hodín a sú počas nich výkonnejší. Zdravotný stav je jedným z výsledkových ukazovateľov spoločenského blahobytu. Výrazne vplýva na šťastie ľudí a ich schopnosti, tým že umožňuje iné aktivity a spotrebu.

Transparentné a nekorupčné prostredie taktiež posilňuje efektivitu a hospodársku aktivitu a prispieva k rovnosti šancí v ekonomike. Navyše je aj dôležitým faktorom subjektívneho vnímania blahobytu.

Efektívny výber daní je nevyhnutným predpokladom pre produktívne využívanie zdrojov v ekonomike. Zároveň posilňuje vzájomnú dôveru v ekonomike (znížením jej šedej časti), čo vo všeobecnosti zvyšuje subjektívne vnímanie blahobytu.

3. UKAZOVATELE PRE HODNOTENIE ŠTRUKTURÁLNYCH POLITÍK NA SLOVENSKU

Vyššie identifikovaných sedem oblastí tvorí spolu s požiadavkou udržateľnosti základ pre výber vhodných indikátorov na hodnotenie a monitorovanie pokroku v oblasti štrukturálnych politík. Pri výbere sme kládli veľký dôraz na to, aby indikátory boli výsledkové a aby bolo pre ne možné stanoviť benchmark na základe medzinárodných porovnaní. Nemenej dôležitou požiadavkou je, aby indikátory boli zverejňované inštitúciami nezávislými od tvorby hospodárskej politiky na Slovensku, tzn. aby ich hodnoty nemohli byť nimi ovplyvňované. Vo všeobecnosti sme to zabezpečili výberom ukazovateľov renomovaných medzinárodných inštitúcií.

3.1. VZDELANIE

Kvalita ľudského kapitálu má významný vplyv na ekonomický rast. Ľudský kapitál zároveň nie je dôležitý len pre ekonomickú výkonnosť, ale prináša individuálny aj spoločenský prospech v podobe lepšej kvality života, zdravia, pri výchove detí alebo spoločenskej a politickej zainteresovanosti. Za ľudský kapitál považujeme všetko vzdelávanie v škole, školenia a skúsenosti, ktoré sú relevantné pre tvorbu produktov a služieb a získavanie ďalších poznatkov (de la Fuente a Ciccone, 2002).

Kvalita ľudského kapitálu spočíva v troch typoch zručností: všeobecných zručnostiach (jazyková a matematická gramotnosť a schopnosť spracovávať a vyhodnocovať informácie), špecifických zručnostiach (spravovanie špecifických technológií alebo produkcie) a technických a vedeckých poznatkoch (EK, 2008). Tieto zručnosti môžu jednotlivci nadobudnúť v procese formálneho vzdelávania (od predškolského vzdelávania až po vysokoškolské), počas profesionálneho života (prostredníctvom ďalšieho odborného vzdelávania alebo špecifických kurzov) ako aj neformálnym vzdelávaním (samovzdelávanie, voľnočasové aktivity, skúsenosti z práce atď.). Vzdelávanie a školenia by sa mali vzájomne dopĺňať. Kým vzdelanie je skôr všeobecného charakteru a môže byť využité pri širšej škále činností, následné školenia poskytujú zručnosti najmä špecifického charakteru.

Vzdelanie populácie vplýva na ekonomický rast prostredníctvom viacerých kanálov. Vysokokvalifikovaná pracovná sila zvyšuje produktivitu pracovníkov, vie sa pružnejšie prispôbiť meniacim pracovným nárokom, ktoré sa stávajú čoraz náročnejšie na vedomosti a prispieva k inovačnej schopnosti ekonomiky. Jednotlivé úrovne vzdelávania majú pritom rôzny vplyv na ekonomický rast. Kým základné a stredné školstvo pomáha najmä zaviesť do praxe existujúce technológie, vysoké školstvo zvyšuje inovačnú schopnosť krajiny.

V tejto kapitole sa výsledkovými indikátormi snažíme zachytiť tieto aspekty. Úroveň vzdelania obyvateľstva skúmame (a) na konci základnej školy – v rannom období vzdelávania kľúčovom pre získanie horizontálnych zručností, (b) na vysokých školách, kde dochádza

častočne aj k vzdelávaniu v špecifických zručnostiach. Pre vzdelanie počas pracovného života (c) vhodný medzinárodne porovnateľný výsledkový indikátor, v ktorom by bolo Slovensko zapojené, neexistuje.

3.1.1. ZÁKLADNÉ VZDELANIE

Indikátor **PISA**¹³ považujeme za najlepší dostupný indikátor na meranie vedomostí v prvých fázach vzdelávacieho procesu. PISA od roku 2000 v trojročných cykloch hodnotí výsledky vzdelávania v krajinách OECD a vybraných partnerských krajinách na vzorke 15-ročných žiakov. PISA testy merajú výkonnosť žiakov v troch oblastiach – čitateľská gramotnosť, matematická gramotnosť a prírodovedná gramotnosť, pričom v každom z testovaní je jednej z nich venovaná špeciálna pozornosť. V rámci projektu, OECD takisto zbiera informácie o faktoroch, ktoré by mohli výsledky vzdelávania ovplyvňovať ako sociálno-ekonomické zázemie žiaka, jeho motivácie a záujmy, vybavenie školy apod. (ŠPÚ, 2007). Pre účely tejto štúdie zostavujeme kompozitný index PISA, ktorý je aritmetickým priemerom hodnotenia čitateľskej, matematickej a prírodovednej gramotnosti.

Slovensko sa zúčastnilo ostatných dvoch meraní PISA. V oboch prípadoch sa v celkovom hodnotení vyjadrenom kompozitným indikátorom ocitlo pod priemerom OECD a takisto horšie ako V3. Navyše, v roku 2006 došlo oproti roku 2003 k miernemu, aj keď štatisticky nevýznamnému, zhoršeniu celkovej pozície. Horšie výsledky ako Slovensko dosahuje v OECD len šesť krajín (Portugalsko, Taliansko, Grécko, Španielsko, Turecko a Mexiko). Pomerne výrazné je zaostávanie Slovenska v čitateľskej aj prírodovednej gramotnosti, okolo priemeru OECD aj V3¹⁴ sa pohybuje v matematike.

Tabuľka 1: Indikátor PISA

TOP 5 - úroveň 2006	538	V3 (úroveň 2006)	498
Fínsko	553	Maďarsko	492
Hongkong	542	ČR	502
Južná Kórea	542	Poľsko	500
Kanada	529		
Taipei	526		
Priemer EÚ25* - 2006	490	Slovensko - 2006	482

* bez Malty a Cyprusu

Zdroj: OECD. Zmeny nie sú uvedené kvôli obmedzenej porovnateľnosti indikátora v čase

Najlepšie výsledky spomedzi všetkých krajín dosahuje v kompozitnom indikátore Fínsko, nasleduje Hongkong, Južná Kórea a Kanada. Pri pohľade na jednotlivé oblasti, v prírodných vedách je najlepšie Fínsko, v čítaní Kórea, v matematike dosiahol najlepší výsledok Taipei¹⁵, v rámci OECD opäť Fínsko. Veľmi slabo sa z najbohatších krajín umiestňujú USA.

¹³ Program for International Student Assessment.

¹⁴ Poľsko, Maďarsko a Česká republika.

¹⁵ Najväčšie mesto Taiwanu.

Vedomosti a zručnosti žiakov merajú aj niektoré ďalšie medzinárodné prieskumy. Spomenieme TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study) a PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study)¹⁶. Oba hodnotia výkonnosť žiakov v 4. ročníku základných škôl. TIMMS meria matematické a prírodovedné znalosti, PIRLS výlučne čitateľskú gramotnosť. Okrem toho TIMMS hodnotí aj žiakov 8. ročníka, resp. 4. ročníka osemročných gymnázií.

Na rozdiel od indikátora PISA, ktorý meria medzinárodne porovnateľné vedomosti a zručnosti, TIMMS každé 4 roky monitoruje výsledky žiakov vo vzťahu k predpísanému obsahu vzdelávania. Na Slovensku boli v roku 2007 testovaní štvrtáci, v rokoch 2003, 1999 a 1995 ôsmaci. Naposledy sa prieskumu zúčastnilo 40 krajín, z toho 15 z OECD, resp. 13 z EÚ. Slovenskí štvrtáci sa umiestnili v matematike síce okolo priemeru krajín zúčastnených v prieskume, avšak pod priemerom krajín OECD alebo EÚ. V prírodovedných predmetoch je aktuálne hodnotenie Slovenska o niečo lepšie, t.j. nad priemerom všetkých zúčastnených krajín a okolo priemeru krajín OECD alebo EÚ.

Prieskum PIRLS monitoruje úroveň čitateľskej gramotnosti v 5-ročných cykloch. Naposledy sa ho zúčastnilo 40 krajín, z toho 18 krajín z OECD a 17 z EÚ. Slovensko participovalo v rokoch 2001 a 2006. V roku 2006 dosiahlo lepšie výsledky ako priemer všetkých zúčastnených krajín. V porovnaní s OECD alebo EÚ je výsledok Slovenska na úrovni priemeru, pričom je významne lepší ako v roku 2001. Slovenskí žiaci sú veľmi dobrí v technike čítania, naopak zaostávajú v práci s textom, veľmi slabé sú výsledky sociálne znevýhodnených žiakov.

Ako to robia najlepší

Pri hľadaní najlepšej praxe sa pozrieme na úspešnú fínsku skúsenosť a poukážeme na všeobecne uznávané trendy na základe skúseností z viacerých krajín. Vzhľadom na krátky časový rad (3 testovania PISA), odchýlky v meraní a najmä ťažko identifikovateľné oneskorenie účinku zavedených politík, ktoré je typické pre opatrenia vo vzdelávacej politike, nebudeme hľadať príklady najlepšej praxe na základe zlepšení v hodnoteniach.

Najznámejšou črtou fínskeho vzdelávacieho systému je egalitársky prístup k vzdelaniu a neskorá selekcia žiakov podľa intelektuálneho potenciálu. Školský systém je decentralizovaný a flexibilný, zároveň sa snaží spolupracovať a vytvárať partnerstvá so všetkými zainteresovanými subjektmi. Systém hodnotenia aj študijného poradenstva je dobre prepracovaný. Vzdelanie je v spoločnosti vysoko uznávané a o vzdelávacej politike existuje široký politický konsenzus, čoho výsledkom sú spoločensky docenení a kompetentní učitelia. Takýto prístup k vzdelaniu bol základom reformy školského systému v rokoch 1970 až 1977.

Všetky deti majú možnosť voľby školy, ktorá ich nemôže odmietnuť. Platí to bez rozdielu bydliska aj jazykového pôvodu, čo je relevantné najmä pre fínskych Švédov. Počas celej povinnej školskej dochádzky nedochádza k selekcii študentov podľa ich výkonnosti, nevytvárajú sa žiadne programy pre mimoriadne nadaných žiakov, minimalizuje sa tiež separácia najslabších. Len 2,5 % študentov je zaradených do špeciálnych škôl. Z pohľadu nadania alebo pôvodu sú triedy veľmi heterogénne, rozdeľujú sa skôr podľa záujmu

¹⁶ Obe pripravuje IEA (Medzinárodná asociácia pre hodnotenie výsledkov vzdelávania), organizácia, ktorá vznikla kvôli organizovaniu porovnávacích štúdií zameraných na vzdelávaciu politiku.

študentov o konkrétny predmet. Výskum nasvedčuje tomu, že v triedach so zmiešanou výkonnosťou žiakov môžu tí slabší významne benefitovať z prítomnosti nadanejších, zatiaľ čo najviac nadaní nie sú výrazne nepriaznivo zasiahnutí.

Nielen vo Fínsku, ale aj v iných úspešných vzdelávacích modeloch dochádza k decentralizácii riadenia – štáty uvoľňujú niektoré pravidlá pôvodne definované centrálné na nižšie úrovne. Aj keď neexistuje spoločný model presne definujúci kompetencie jednotlivých riadiacich úrovní systému, dá sa povedať, že štát definuje všeobecné ciele a monitoruje výsledky. Do veľkej miery definuje najmä študijný plán, pričom sa krajiny odlišujú v miere, ktorú stanovujú centrálné. Samosprávy zodpovedajú za implementáciu a kontrolu nad procesmi. Za prijatie študentov, rozdeľovanie peňazí v rámci školy, študentskú disciplínu a hodnotenie zodpovedajú spravidla samotné školy.

Vyučovanie vo Fínsku začína v predškolskom veku na dobrovoľnej báze, pričom ho však 90 % žiakov absolvuje. Čo sa týka povinnej školskej dochádzky štát určuje 80 % celkového obsahu výučby a počet hodín pre každý predmet. Pre zvyšných 20 % vyučovacieho času si školy alebo municipality sami zvolia predmety, čo hrá dôležitú úlohu a je veľmi populárne. Vo fínskom školstve sú takisto relatívne štedré sociálne štandardy. Za výsledkami Fínska stojí aj veľký záujem detí o čítanie, čo podporuje aj prepracovaná knižničná infraštruktúra.

Všetky vyspelé krajiny dnes používajú interné aj externé hodnotenia škôl aj žiakov. Kým väčšina krajín sa snaží posilniť kvalitu vzdelávania cez systém objektívneho a porovnateľného hodnotenia, ktorý by meral výkonnosť jednotlivcov, škôl ako aj celého systému, Fínsko je jednou z mála krajín bez štandardizovaných hodnotení výkonnosti spoločných pre celú krajinu. Fínsky systém hodnotenia sa spolieha do veľkej miery na samohodnotenie a iné mechanizmy s relatívne malým dôrazom na testovanie. Snaží sa školám pomôcť, nie zverejňovať výsledky hodnotení. Fini sa vyhýbajú pojmu „vzdelávacie štandardy“, ktorý je v severských krajinách ťažko akceptovateľný (OECD, 2004b). Jasné ciele sú ale definované pre „minimálne kompetencie“. Na ne sú zamerané aj hodnotiace procesy.

Dobre prepracovaný je systém poradenstva, ktorý pomáha študentom pri výbere predmetov a pri plánovaní ich kariéry. Pozornosť je venovaná najmä slabším žiakom. Špeciálna výučba je čo najviac integrovaná do regulárneho vyučovania. Takíto študenti získavajú individuálnu výučbu nad rámec bežného vyučovania.

Dôležitým faktorom pre lepšie výsledky žiakov je nepochybne úloha učiteľa. Jeho status je vo fínskej spoločnosti považovaný za pomerne prestížny. Dôvodom nie je ohodnotenie, ktoré nie je vysoké, jedná sa najmä o spoločenské uznanie profesie. Na druhej strane, pomerne nenáročný je objem pracovného času (15-23 vyučovacích hodín) a na jedného učiteľa pripadá relatívne málo žiakov.

Zároveň je Fínsko možno jedinou krajinou s vysokým záujmom o učiteľské povolanie, čo umožňuje selekciu kandidátov v prípravnom procese. Iba 10 % uchádzačov úspešne prejde rigoróznym výberovým procesom, ktorý na rozdiel od iných krajín zahŕňa testy spôsobilosti a iné formy hodnotenia. Univerzitné vzdelávanie učiteľov kladie dôraz na kombináciu vedomostí o predmete a učebné metódy. Pri porovnaní úspešných vzdelávacích modelov z iných krajín zároveň nemožno identifikovať jednotný model pre prípravu učiteľov.

Vo Fínsku hrá dôležitú úlohu aj ďalšie vzdelávanie učiteľov počas výkonu povolania, ktoré je systematizované a pomerne dobre rozvinuté. Po nástupe učiteľov do povolania, v súlade s hodnotiacou filozofiou v krajine, neexistuje ich formálne hodnotenie. Hodnotiace štúdie sa namiesto toho zamerajú na pracovné podmienky a motiváciu učiteľov k ďalšiemu vzdelávaniu.

3.1.2. VYŠŠIE VZDELANIE

Pre krajiny blízko technologickej hranice je kľúčové rozvíjať terciárne (vysokoškolské) vzdelávanie (Aghion, 2006). Rovnako ako na kvantite, záleží aj na jeho kvalite. Kým Slovensko úspešne dobieha najvyspelejšie krajiny vo výstupných indikátoroch, najmä miere vysokoškolsky vzdelanej populácie, pričom hlavným nedostatkom slovenského vysokého školstva ostáva jeho kvalita (Beblavý a Kišš, 2010).

Neexistuje jednoznačný, medzinárodne porovnateľný indikátor na meranie kvality vysokých škôl. Po rozdelení ich funkcie na vzdelávaciu a výskumnú môžeme kvalitu výskumu merať na základe dostupných dát v podobe vedeckých publikácií a ich citácií porovnateľných medzinárodne aj medzi inštitúciami. V tejto časti sa zameriame na kvalitu vzdelávania, pre ktorú zatiaľ neexistujú medzinárodné porovnania. Sľubný výsledok môže priniesť prieskum OECD - AHELO, ktorý, podobne ako PISA na základných školách, má ambíciu porovnať výsledky vzdelávania na vysokých školách.

Môžeme ale uvažovať o niekoľkých zástupných (proxy) indikátoroch. Navrhujeme sledovať počet citácií v krajine na jedného výskumníka (CIT). Hoci CIT meria v prvom rade výskumné výsledky, považujeme ho aj za najlepší medzinárodne porovnateľný proxy indikátor pre kvalitu vzdelávania na vysokých školách. Východiskovým predpokladom je, že je ťažké byť dobrým vysokoškolským učiteľom, pokiaľ niekto nie je aj dobrý výskumník.

Ďalšou možnosťou ako porovnať kvalitu vysokoškolského vzdelávania je pozrieť sa na medzinárodné rebríčky hodnotiace kvalitu vysokých škôl. Takýmto hodnotením sa zaoberá niekoľko akademických inštitúcií, z ktorých najkomplexnejšie výsledky poskytuje britský Times Higher Education Supplement (TOP 200), americký US News and World Report (TOP 400) a čínska Jiao Tong University (TOP 500). Ani jedna slovenská vysoká škola sa v týchto rebríčkoch nenachádza. V americkom rankingu sú dve české a jedna poľská, v čínskom jedna česká, dve poľské a dve maďarské. Alternatívami je aj počet citácií na publikáciu, v členení podľa odborov výskumu a uvažovať môžeme aj o niektorých ďalších indikátoroch, všetky by boli ale minimálne rovnako nedokonalé (miera internacionalizácie, mzdový diferencál medzi stredoškolským a vysokoškolským absolventom, záujem o štúdium).

Slovensko výrazne zaostáva za svetovou špičkou aj svojimi susedmi vo všetkých definovaných indikátoroch. S 9,1 citáciami na jedného výskumníka patrí medzi najhoršie z krajín OECD, ktorých priemer je 24,1. Zaostáva aj za priemerom V3 s 12,7 citáciami na jedného vedca. Pri rozmenení na drobné konkuruje priemeru vyspelých krajín v technických vedách, klinickej medicíne, fyzike a matematike. Naopak najviac zaostáva v ekonómii.

Tabuľka 2: Indikátor CIT

TOP 5 - úroveň 2009	55	V3 (úroveň 2009)	12,7
Švajčiarsko	94,4	Maďarsko	20,4
Holandsko	58,5	ČR	11,3
Švédsko	44,7	Poľsko	11,2
Taliano	39,3		
Anglicko	38,2		
Priemer EÚ19	25,5	Slovensko - 2009	9,1

Zdroj: Eurostat, OECD, Web of Knowledge, Zmeny v indikátore nie sú uvedené, nakoľko samotný CIT hodnotí priemer za ostatných 10 rokov

Najúspešnejšími krajinami v nami navrhnutých ukazovateľoch sú škandinávské krajiny (Švédsko a Dánsko), Holandsko, Švajčiarsko, USA a Veľká Británia. USA dominujú najmä univerzitným rankingom. Ako príklady najlepšej praxe sa pozrieme na systém vysokého školstva vo Veľkej Británii, kde majú na pomery kontinentálnej Európy veľký význam súkromné zdroje a autonómia vysokých škôl je pomerne vysoká a Švédsko s relatívne nízkymi súkromnými zdrojmi a o niečo viac regulovaným systémom.

Ako to robia najlepší

Veľká Británia má v rámci pomerne hustého a rôznorodého systému 5 až 10 špičkových výskumných inštitúcií. Ďalších asi 30 produkuje kvalitný výskum v špecifických oblastiach vedy (OECD, 2006). Vzdelanie má v britskej spoločnosti dlhodobú tradíciu, čo prispelo aj k jeho uspokojivému financovaniu. Veľká Británia patrí medzi krajiny s najväčším objemom peňazí na jedného vysokoškolského študenta, z čoho približne 35 % pochádza zo súkromných zdrojov (OECD, 2009c). Typickými črtami britského systému je jeho flexibilita a prepracovaný dôraz na zabezpečenie kvality.

Reformné úsilie a dôraz na efektívne vynakladanie prostriedkov, nielen v deklaratívnej rovine, dominuje vysokoškolskému systému najmä posledných dvadsať rokov. Tento cieľ sa celkom darí naplňovať. Pomohlo tomu zavedenie inštitúcií zodpovedných za financovanie, ktoré rozdeľujú zdroje bez politického vplyvu. Zrušenie binárneho modelu deliaceho inštitúcie na polytechnické a univerzity alebo pomerne nedávne (1998) zavedenie poplatkov za štúdium sú tiež oceňované kroky. Vláda sa v uplynulom období snaží ďalej zlepšiť výsledky výskumu posilnením cieleného financovania, zaviedla systém monitorovania kvality výučby a takisto ceny pre úspešných vedcov, čím ďalej stimuluje ich činnosť.

Univerzitný systém je vo Veľkej Británii pomerne flexibilný. Platí to o fungovaní inštitúcií vrátane ich vzniku a zániku. Vďaka tomu mohlo vyrásť mnoho lokálnych vysokých škôl poskytujúcich bakalársky titul, po ktorom môžu študenti pokračovať v štúdiu magisterského programu inde. Väčšina študentov končí štúdium absolvovaním 3 až 4 ročného bakalárskeho titulu. Autonómia dáva inštitúciám voľné ruky aj v manažérskych otázkach, pričom snaha o posilnenie manažérskych kompetencií je pomerne dôležitou črtou. Flexibilné sú aj vyučovacie metódy, vrátane modulového systému.

Vláda si dala za cieľ dosiahnuť 50 % participáciu na vysokoškolskom vzdelaní. Rozvinuté sú aj externé formy štúdia, najmä pre „starších“ študentov, často s finančnou spoluúčasťou zamestnávateľa. Veľmi málo študentov končí štúdium predčasne. Študenti hrajú dôležitú úlohu pri riadení vlastných inštitúcií, vrátane procesu zabezpečenia kvality.

Napriek vyššie spomenutým pozitívam, aj výkonný britský systém čelí výzvam do budúcnosti. Vysokým školám by v rozvoji pomohlo dlhodobejšie plánovanie. Inštitúcie potrebujú naďalej objavovať nové zdroje financovania a otázkou na riešenie ostáva ďalšia propagácia vzdelávania a lepšie zakomponovanie kľúčových zručností do akademických programov. Diskutovanou témou je aj zabezpečenie diverzity inštitúcií, keď ich nastavenie kritérií pre dotácie motivuje k snahe o získanie postavenia výskumnej univerzity.

Švédsko je príklad iného úspešného vysokoškolského modelu. Štúdium je financované takmer výlučne z verejných zdrojov, keď podiel súkromných financií na celkovom financovaní štúdia predstavuje len 10%. Za väčšinu regulačných funkcií zodpovedajú štátne agentúry podriadené ministerstvu školstva, ktoré je zodpovedné len za definovanie politík. Štátne vysoké školy sú formálne, podobne ako ministerstvá, centrálnymi agentúrami. Kvôli dosiahnutiu akademickej slobody je ale časť legislatívy špeciálne upravená. V súlade so svetovým trendom sú vysoké školy do veľkej miery autonómne, dôraz sa kladie na prísny hodnotiaci systém a podobne ako v ostatných častiach švédskej verejnej správy, kľúčové sú ciele a výsledky.

Zároveň je švédsky vysokoškolský systém unitárny. Neexistujú špecializované inštitúcie alebo regionálne školy. Všetky školy zohrávajú v rôznej miere rolu ako regionálni, národní aj medzinárodní hráči. Dôležitú úlohu pri posilnení regionálnych úloh škôl ale zohrali štrukturálne fondy po vstupe Švédska do EÚ. Systém je budovaný tak, že na vysokú školu je možné sa prihlásiť zo všetkých foriem vzdelávania. Postupy a kritéria pre prijímacie skúšky sú regulované štátom, podobne, všetky kurzy a programy majú daný počet študentov na školách (numerus clausus). Vo vyučovaní hrá čoraz dôležitejšiu úlohu anglický jazyk. Učiteľský zbor je pomerne mladý a dobre vyvážený z hľadiska špecializácie.

Dôležitou črtou švédskeho vysokoškolského systému je egalitársky prístup k vzdelaniu, typický pre škandinávské krajiny. Všetky vysokoškolské inštitúcie si sú rovnocenné pri uchádzaní sa o dotácie na výskum, čoho výsledkom je pomerne nekoncentrované rozloženie týchto peňazí. Vo Švédsku funguje veľmi málo samostatných výskumných pracovísk a väčšina výskumných aktivít je vykonávaná práve na vysokých školách. Hlavnou negatívnou črtou systému dotácií je slabý dôraz na ekonomické motivácie a rast kvality.

Slovenský systém vysokých škôl je na základe medzinárodného porovnania mierne podfinancovaný. Hlavným problémom je pritom jeho kvalita, ktorú je možné zvýšiť nielen posilnením financovania. Analýza efektívnosti (Beblavý a Kišš, 2010) naznačuje, že výsledky systému nezodpovedajú objemu peňazí v ňom, preto sa ako žiaduca javí aj významná inštitucionálna reforma.

Jej súčasťou by malo byť vylepšenie systému financovania vysokých škôl posilnením dôrazu na medzinárodne uznávané výsledky vo vzdelávaní a výskume a projektové financovanie namiesto inštitucionálneho, posilnenie autonómie vysokých škôl, pružné formy ich riadenia a voľnejšie podmienky pre nadväzovanie spolupráce s partnermi. Motiváciou samotných škôl ako aj regulátora by mala byť internacionalizácia, ktorá prispeje k prenosu najlepšej

zahraničnej praxe do slovenského školstva. Posilnenie medzinárodného rozmeru obsadením zahraničných expertov sa javí ako prospešné aj v prípade akreditačného procesu, ktorý je zároveň potrebné významne sprofesionalizovať a znížiť jeho administratívnu náročnosť tak, aby sa sústredil na skutočnú kvalitu a obsah vzdelávania, nie na napĺňanie formálnych kritérií.

Ďalšou možnosťou ako vyriešiť nedostatočné financovania je zavedenie školného. Pre udržanie neobmedzeného prístupu k vzdelaniu je v takom prípade nevyhnutnou podmienkou prepracovaný systém sociálnej pomoci a zavedenie robustnej pôžičkovej schémy so splátkami podmienenými príjmom dlžníka.

3.1.3. CELOŽIVOTNÉ VZDELÁVANIE

Celoživotné vzdelávanie je tretťou časťou komplexného systému vzdelávania, ktorý by mali jednotlivci počas života absolvovať. Zúčastňujú sa na ňom bez rozdielu úrovne predošlého vzdelania a jeho cieľom je prispôbiť ľudský kapitál rýchlemu technologickému pokroku, prípadne zmenám na trhu práce. Medzinárodne porovnateľnú úroveň zručností v neskorších fázach životného cyklu ale na Slovensku nevieme odmerať. Sľubné výsledky môže priniesť prieskum PIAAC¹⁷ realizovaný OECD, ktorý je ešte len v počiatočnej fáze a Slovensko v ňom nie je zapojené. Podobne je to aj v prípade Adult Literacy and Lifeskills (ALL) Survey.

To nás obmedzuje na použitie výstupného indikátora - participácia na celoživotnom vzdelávaní, ktorý realizuje Eurostat. V porovnaní s priemerom EÚ aj V3 v ňom Slovensko zaostáva. Keďže meria len účasť na jednotlivých programoch, nie je možné na jeho základe zmerať úroveň zručností, ktoré chceme sledovať. Preto navrhujeme v oblasti celoživotného vzdelávania nezaradiť do priorít žiadny ukazovateľ a odporúčame, aby sa Slovensko zapojilo do projektu PIAAC.

3.2. ZAMESTNANOSŤ

Zamestnanosť je priamo jedným z komponentov produkčnej funkcie. Rastúci počet zamestnaných ľudí produkuje väčší objem statkov a služieb a pozitívne vplyva aj na verejné financie – platením daní a odvodov na príjmovej strane a menšou záťažou na sociálne výdavky a iné transfery na výdavkovej strane. Produktivitu ekonomiky zvyšuje nielen množstvo pracovnej sily, ale záleží aj na jej kvalite. Sofistikovanejšie činnosti vďaka vyššej produktivite nielen zvyšujú kúpnu silu obyvateľstva, ale prispievajú aj k celkovej kvalite života. Výskumy ukazujú, že strata práce znižuje celkové šťastie výraznejšie, ako by zodpovedalo len výpadku príjmu, a že nárast nezamestnanosti zhoršuje životnú spokojnosť aj u jednotlivcov, ktorí o prácu neprídu.

Slovensko stále patrí medzi krajiny s relatívne vysokou nezamestnanosťou. Pre zvýšenie výkonnosti ekonomiky je preto stále dôležité venovať sa zvyšovaniu množstva pracovnej sily, teda nárastu zamestnanosti. Ekonomický rozvoj ale prináša aj novú výzvu v podobe potreby presúvať pracovnú silu do sektorov s vyššou produktivitou, a zapájať do ekonomickej aktivity čo najviac ľudí v produktívnom veku.

¹⁷ Program for the International Assessment of Adult Competences

Pri bližšom pohľade vidíme, že SR má problém najmä na okraji pracovného trhu hraničiaceho s neaktivitou, čo sa prejavuje vysokou mierou dlhodobu nezamestnaných¹⁸ a relatívne nízkou zamestnanosťou mladých a starších ľudí. Keďže sa v štúdiu sústreďujeme najmä na problematické aspekty slovenskej ekonomiky, ukazovatele, ktoré navrhujeme sledovať, sa budú venovať skupinám na okraji pracovného trhu a dlhodobej nezamestnanosti.

3.2.1. DLHODOBÁ NEZAMESTNANOSŤ

Prvým ukazovateľom je samotná miera dlhodobej nezamestnanosti (LTUN). Aj keď sa v nej Slovensko v uplynulých rokoch zlepšuje, od roku 2000 je najhoršou krajinou v EÚ/OECD. Na konci 90. rokov boli na tom ešte horšie Litva, Lotyšsko, ale aj Taliansko a Španielsko. Kým priemer EÚ sa pohybuje okolo 2,6 % a o niečo nižší je vo V3 – 2,4 %, na Slovensku bolo v roku 2009 6,6 % pracovnej sily nezamestnanej viac ako rok. Vrchol sme pritom zaznamenali v roku 2002 s 12,2 %. Dlhodobou nezamestnanosťou trpia najmä krajiny z nášho regiónu, pričom vo všetkých z nich pozorujeme jej klesajúcu tendenciu. Veľmi dobre sa s ňou vyrovnali najmä pobaltské štáty, Bulharsko a Poľsko, s najväčšími poklesmi od začiatku roku 2000. Najnižšiu dlhodobú nezamestnanosť – blížiacu sa nule – dosahujú severské krajiny (Island, Nórsko, Dánsko, Švédsko), Cyprus a USA.

Vysoký podiel dlhodobej nezamestnanosti na Slovensku súvisí aj s nelichotivou situáciou rómskej menšiny na Slovensku. Domnievame sa, že riešenie tohto problému nie je možné bez špeciálnych politík cielených na toto etnikum. Predovšetkým bude potrebné zabrániť tomu, aby sa chudoba a nízka úroveň vzdelania „dedila“ z jednej generácie na druhú, a ďalej, aby nedochádzalo k segregácii Rómov v úvodných fázach vzdelávania.

Tabuľka 3: Indikátor LTUN

TOP 5 - úroveň 2009	0,54	V3 (úroveň 2009)	2,4
Island	0,1	Maďarsko	2,6
Nórsko	0,3	ČR	2,2
Dánsko	0,5	Poľsko	2,4
Cyprus	0,5		
USA	0,6		
Priemer EÚ27 - 2009	2,6	Slovensko - 2009	6,6
TOP 3 - zmena medzi 2000-2009 (pb)	-	Slovensko - zmena 2000 - 2009 (pb)	-3,7
Litva	-6,8		
Bulharsko	-6,5		
Lotyšsko	-6,0		

Zdroj: Eurostat

¹⁸ Dlhodobá nezamestnanosť na Slovensku klesla z 11,7 % v roku 2005 na 6,6 % v roku 2008. V tomto období zaznamenala slovenská ekonomika výraznú expanziu a dochádzalo k reálnej tvorbe pracovných miest spomedzi dlhodobo nezamestnaných. V priemere okolo 4 % z nich sa každý štvrtýrok umiestnilo na trhu práce. K redukcii ich počtu prispeli aj aktivačné práce. Kým do polovice roku 2008 sa na nich zúčastňovalo v priemere 2,5 tisíc ľudí, od 3. štvrtýroku 2008 ich je okolo 30 tisíc.

3.2.2. PRODUKTÍVNA ČINNOSŤ MLADÝCH A STARŠÍCH

Druhý indikátor (MARG) meria produktívnu činnosť mladých a starších. Je súčtom zamestnaných, študentov a žien na materskej, prípadne ľudí starajúcich sa o chorých členov rodiny, vyjadrený ako podiel na relevantnej časti populácie v produktívnom veku (15-64)¹⁹. Sledujeme ho u mladých (15-24) a starších (55-64) ľudí, teda vo vekových skupinách, v ktorých Slovensko vykazuje tradične nízku zamestnanosť v porovnaní s najvyspelejšími krajinami a vykazujeme ho ako vážený priemer podľa počtu ľudí v týchto skupinách.

Tabuľka 4: Indikátor MARG

TOP 5 - úroveň 2009	77,7%	V3 (úroveň 2010)	64,7%
Švajčiarsko	80,7%	Maďarsko	60,0%
Estónsko	79,6%	ČR	70,6%
Lotyšsko	76,6%	Poľsko	63,4%
Litva	76,4%		
Švédsko	75,2%		
Priemer EÚ27 - 2009	67,0%	Slovensko - 2009	69,6%
TOP 3 - zmena medzi 2000-2009 (pb)	-	Slovensko - zmena 2000 - 2009 (pb)	11,6
Bulharsko	17,8		
Lotyšsko	15,8		
Estónsko	13,4		

Zdroj: Eurostat

Vzorce:

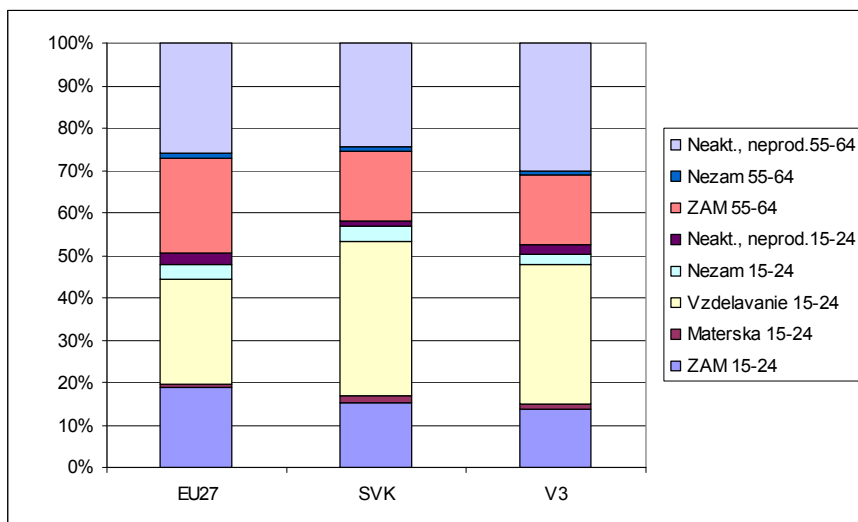
$$MARG = \left(\frac{ZAM(15-24) + EDU(15-24) + MAT(15-24)}{POP(15-24)} \right) * \left[\frac{POP(15-24)}{POP(15-24) + POP(55-64)} \right] + \left(\frac{ZAM(55-64)}{POP(55-64)} \right) * \left[\frac{POP(55-64)}{POP(15-24) + POP(55-64)} \right]$$

*ZAM- zamestnaní; EDU – študenti; MAT – ženy na materskej; POP - populácia

V tomto indikátore sa Slovensko s takmer 70 % podielom pracujúcich a študentov umiestňuje blízko priemeru EÚ, podobne ako Česko, o niečo lepšie ako Poľsko a Maďarsko. Samotná miera zamestnanosti mladých aj starších ľudí je však na Slovensku relatívne nízka. K európskemu priemeru sa Slovensko približuje vďaka vysokej účasti na štúdiu, čo môže byť pozitívnym prínosom pre budúcnosť, ale len pri predpoklade kvalitného vzdelávacieho procesu.

¹⁹ Nemyslíme si, že by malo byť ambíciou verejnej politiky ovplyvňovať, či človek študuje, pracuje, alebo má deti. Nemal by však byť neaktívny alebo nezamestnaný.

Graf 4: Štruktúra MARG



Zdroj: Eurostat

Ako to robia najlepšie²⁰

V oblasti zamestnanosti, azda viac ako inde, neexistuje zhoda o tom, aké politiky sú univerzálne úspešné. Ak existuje konsenzus, tak o tom, že jednoduché kopírovanie praxe iných krajín nemusí fungovať, a že v rôznych podmienkach je na dosiahnutie úspechu vhodné použiť rozdielne prístupy.

Za úspešný model, ktorý dokázal skombinovať flexibilitu zamestnávania s ochranou pracovníkov, je považovaný dánsky trh práce. Dánsky model sa vyvíjal postupne a pomerne dlhodobo a je založený na dôvere a dialógu medzi vládou, odbormi a zamestnávateľmi. Zdôrazňuje dôležitosť zmluvných vzťahov, ktoré nechávajú zamestnávateľovi voľnosť v najímaní a prepúšťaní pracovníkov, prípadne zmene ich pracovného času (po dohode so zamestnancami).

Na druhej strane, prepracovaný systém celoživotného vzdelávania umožňuje ľuďom získať zručnosti pre novú prácu v rýchlo sa meniacich podmienkach. Osobitný dôraz sa pritom kladie na zručnosti slabších skupín, ktoré majú sťažený prístup na pracovný trh. Napríklad vo forme dotácií zamestnávateľom, ak vzdelávajú alebo zamestnávajú ľudí s nízkym vzdelaním, podpory slobodných matiek alebo negatívnej dane pre nízkoprijemných pracovníkov.

Súčasťou dánskeho konceptu „flexicurity²¹“ je aj štedrý sociálny systém. Dôležitou črtou je, že vysoké dávky v nezamestnanosti sú podmienené aktívnym hľadaním práce. Invalidom a starším občanom systém zabezpečuje relatívne vysokú životnú úroveň. Vysoké sú dávky aj v prípade práceneschopnosti.

²⁰ Tu prezentujeme politiky pre zlepšenie LTUN a MARG spoločne, keďže obidve hovoria o trhu práce.

²¹ FLEXibility and seCURITY

Zároveň je dánsky model pomerne nákladný. Hoci má Dánsko v medzinárodnom porovnaní vysoké daňové zaťaženie, jeden z najštedrejších sociálnych systémov nedokáže v budúcnosti financovať, ak sa mu nepodarí zvýšiť aj ponuku práce (OECD, 2008a). Napriek tomu, že miera zamestnanosti je pomerne vysoká, ročný objem odpracovaných hodín je jeden z najnižších v OECD. Dôvodom je krátky pracovný týždeň, veľký dovolenkový fond a vysoké dávky pre ženy na materskej a pre práceneschopných. Motiváciu pracovať znižuje aj vysoké marginálne daňové zaťaženie príjmov.

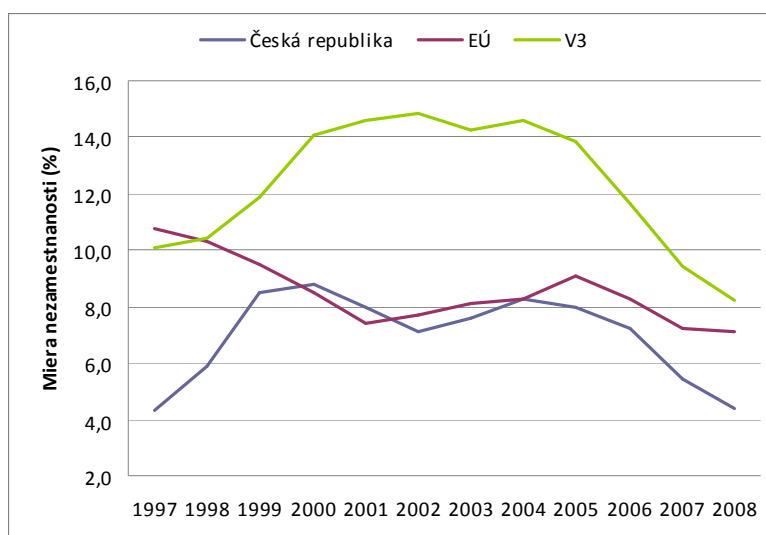
Priestor existuje pre zvýšenie počtu zamestnaných vo viacerých segmentoch. Priemerný vek odchodu do dôchodku je pomerne nízky a mohol by sa zvýšiť najmä reformou dobrovoľnej schémy pre predčasný dôchodok, ktorá ponúka silnú motiváciu opustiť trh práce. Mladí ľudia študujú dlho a pomerne veľa imigrantov je, najmä vzhľadom na nízke zručnosti, nezamestnaných.

Ako sme uviedli, trh práce je príkladom oblasti, kde jedno riešenie neplatí pre všetkých, a ani dánsky model nie je jednoducho aplikovateľný v iných krajinách. Najmä nie v prostredí vychádzajúcom z odlišnej tradície, s významne nižšou kvalitou inštitúcií a zásobou sociálneho kapitálu, navyše s vysokou nezamestnanosťou, ako v prípade Slovenska. Preto sa pozrieme aj na nám podobný model.

Trh práce v Českej republike dosahuje v regionálnom porovnaní veľmi dobré výsledky. Vykazuje dlhodobo najnižšiu mieru nezamestnanosti, vysokú celkovú mieru zamestnanosti, ale aj zamestnanosti ohrozených skupín, a relatívne nízku mieru dlhodobej nezamestnanosti. Počas uplynulých dvoch dekád sa nezamestnanosť v ČR takmer vždy pohybovala pod priemerom nielen regiónu, ale aj EÚ. Horálek (OECD, 2000) identifikoval nasledovné dôvody, prečo v Českej republike nedošlo k takému nárastu nezamestnanosti a neaktivity, ako v iných porovnateľných krajinách (napríklad vo zvyšku V4):

- „Malá“ privatizácia prebehla pred „veľkou“ privatizáciou.
- Existoval inštitucionálny rámec sociálneho dialógu.
- Opatrenia na obmedzenie ponuky práce (predĺženie materskej dovolenky a umožnenie predčasného odchodu do dôchodku).²²
- Rýchle vybudovanie fungujúcich úradov práce.
- Neinflačný vývoj miezd.
- Devalvácia českej koruny.
- Významná mobilita českej pracovnej sily.
- Pokles zahraničnej pracovnej sily v Čechách (Vietnamci, Poliaci, atď.) a nárast českej pracovnej sily v zahraničí (v Rakúsku a Nemecku).

²² Súčasný konsenzus je ale skôr v neprospech podpory predčasných dôchodkov, kvôli trvalým dôsledkom na ponuku práce.

Graf 5: Miera nezamestnanosti v ČR a EÚ


Zdroj: Eurostat

Zamestnanosť vyšších vekových skupín zvyšujú relatívne prísne pravidlá pre odchod do predčasného dôchodku a liberálne pravidlá pre možnosť pracovať a pritom poberať starobný dôchodok po dosiahnutí dôchodkového veku. Zamestnávaniu ľudí na okraji pracovného trhu tiež napomáha liberálna úprava agentúrneho zamestnávania a personálneho lízingu. Výdavky na aktívne politiky trhu práce sú dosť vysoké. Existujú dotácie pre zamestnávateľov, ktorí vytvoria pracovné miesta v regiónoch s vysokou nezamestnanosťou. Celkovo však Česká republika vydáva na politiku zamestnanosti a sociálne služby okolo 1% HDP, čo je pod priemerom EÚ 27. Rovnako, relatívne vysoký je rozdiel medzi príjmami z práce, a mierou náhrady sociálneho systému v prípade nezamestnanosti a neaktivity (najmä po roku 2008).

Hoci nie je jednoduché identifikovať faktory úspechu českého trhu práce, medzi najdôležitejšie pravdepodobne patria výkonnosť a flexibilita českej ekonomiky, skôr striedme výdavky na sociálnu ochranu kombinované s adresnými politikami na podporu skupín na okraji trhu práce a takmer univerzálne rozšírenie sekundárneho vzdelania v ekonomicky aktívnej populácii. Pretrvávajú však problémy so zamestnanosťou Rómov, kvôli nízkemu dopytu po nízkokvalifikovanej pracovnej sile, konkurencii imigrovanej pracovnej sily, relatívne nízkemu veku a doterajšej pracovnej skúsenosti a kultúrou determinovanými postojmi k účasti na formálnom pracovnom trhu. Politika zamestnanosti zameraná na Rómov by preto mala obsahovať najmä nástroje podporujúce ich vzdelávanie a prechod zo školy na trh práce (Svetová banka, 2008a).

3.3. PODNIKATEĽSKÉ PROSTREDIE

Podnikateľské subjekty majú nezastupiteľnú úlohu v oblasti tvorby pracovných miest, hospodárskeho a regionálneho rozvoja. Preto je nevyhnutné, aby mohli svoju činnosť vykonávať v kvalitnom prostredí. Podnikateľské prostredie je determinované širokou škálou rôznych faktorov od inštitucionálneho a regulačného rámca dotýkajúceho sa výroby, trhu práce a finančných trhov, cez makroekonomickú politiku až po efektívnosť verejnej správy.

Opatrenia a reformy, ktoré zefektívňujú reguláciu, uľahčujú podmienky pre začatie podnikania a zjednodušujú existujúcu legislatívu, podporujú ekonomickú aktivitu a v konečnom dôsledku zvyšujú ekonomický rast. Väčšia konkurencia a novovznikajúce firmy majú taktiež pozitívny vplyv na inovačné aktivity.

Podľa Grilo a Thrurik (2005) má komplikovaná administratíva výrazne negatívny vplyv na mieru podnikania. Priame a nepriame vplyvy zníženia administratívnych nákladov firiem analyzovali Tang a Verweij (2004). Odhadli, že zníženie administratívneho zaťaženia o 25 % by viedlo k zvýšeniu HDP v EÚ o 1,6 %. Podobné závery má aj analýza Európskej komisie, ktorá odhaduje že 25 % zníženie administratívneho zaťaženia v EÚ by malo zvýšiť reálne HDP o 1 %, v dlhodobom horizonte až o 1,4 % (Európska komisia, 2006).

Merat' vplyv regulácie na podnikanie nie je jednoduché. Vzhľadom na množstvo faktorov, ktoré majú vplyv na podnikateľské prostredie, neexistuje ideálny ukazovateľ merajúci všetky relevantné aspekty regulačného rámca. Napriek uvedeným metodickým obmedzeniam existuje viacero medzinárodných indexov a prieskumov, ktoré hodnotia rôzne aspekty podnikateľského prostredia. Za najrelevantnejšie ukazovatele kvality podnikateľského prostredia považujeme nasledujúce indikátory:

- Doing Business (Svetová banka),
- Index regulácie trhu produktov (OECD),
- Index globálnej konkurencieschopnosti (Svetové ekonomické fórum, Švajčiarsko),
- Index svetovej konkurencieschopnosti (Medzinárodný inštitút pre rozvoj manažmentu).

Najlepší ukazovateľ by mal čo najviac merať faktory priamo vplyvajúce na ekonomickú výkonnosť firmy. Pre meranie kvality podnikateľského prostredia preferujeme užšiu definíciu podnikateľského prostredia, ktoré je charakterizované reguláciou ovplyvňujúcou každodennú podnikateľskú činnosť bežných podnikov a podmienkami na začatie a ukončenie podnikania. Nechceme merať manažérske praktiky, vedeckú infraštruktúru, zdravie alebo vzdelávanie (už sú obsiahnuté v iných oblastiach). Taktiež by náš ukazovateľ nemal príslušné faktory príliš agregovať, aby bolo možné na základe neho definovať politiky a navrhnúť lepšiu reguláciu. Za najlepšieho ukazovateľa z tohto hľadiska považujeme Doing Business zo Svetovej banky.

Doing Business (DB) meria reguláciu domácich malých a stredných firiem počas 10 fáz ich životného cyklu: začiatok podnikania, vybavovanie stavebného povolenia, zamestnávanie pracovníkov, registrácia vlastníctva, získanie úveru, ochrana investorov, platenie daní, obchodovanie za hranicami, vymáhanie zmlúv a ukončenie podnikania. Dáta sú založené na domácich zákonoch, rôznych iných reguláciách a administratívnych požiadavkách. O kvalite dát DB svedčí aj fakt, že viaceré z ostatných uvedených indexov zahŕňajú medzi svoje subindikátory dáta z Doing Business.

Za druhý najlepší ukazovateľ kvality podnikateľského prostredia považujeme Index regulácie trhu produktov z dielne OECD²³, ktorého výsledky sú významne korelované s výsledkami

²³ Korelácia výsledkov Doing Business s Indexom regulácie trhu produktov (OECD) je 0,75. Index globálnej konkurencieschopnosti a Index svetovej konkurencieschopnosti sú širšie vo svojom zábere, ale sú taktiež výrazne korelované s Doing Business (0,79, resp. 0,72). Tieto korelácie naznačujú, že v krajinách, kde je relatívne pokojná situácia a makroekonomická stabilita, má regulácia podnikania výrazný vplyv na rozdiely v ekonomickej konkurencieschopnosti krajín (Svetová banka, 2009).

Doing Business. Index regulácie trhu produktov sa nezameriava len na podnikateľskú činnosť bežných podnikov, ale meria širšiu reguláciu ako napríklad reguláciu sieťových odvetví alebo bariéry priamych zahraničných investícií.

Index globálnej konkurencieschopnosti, ktorý zostavuje medzinárodná nezisková organizácia Svetové ekonomické fórum so sídlom v Ženeve, skúma širší rozsah faktorov. Index hodnotí nielen podnikateľské prostredie či ekonomickú slobodu, ale zameriava sa na celkovú konkurencieschopnosť jednotlivých krajín. Za jeho nedostatok považujeme fakt, že až 79 zo všetkých 113 subindikátorov predstavuje názor riadiacich pracovníkov. Index taktiež zahŕňa oblasti, ktoré v štúdiu hodnotíme samostatne (napr. základné a vyššie vzdelanie, zdravie a makroekonomická stabilita). Obsahuje aj oblasti, ktoré vláda svojou politikou nevie vôbec ovplyvniť (napr. veľkosť trhu)

Index svetovej konkurencieschopnosti hodnotí konkurencieschopnosť krajín, ich schopnosť vytvoriť a udržať konkurenčné prostredie v záujme zabezpečenia konkurencieschopnosti podnikov. Zostavuje ho Medzinárodný inštitút pre rozvoj manažmentu so sídlom vo Švajčiarskom Lausanne. Taktiež vo veľkej miere pozostáva z názorov manažérov a ako subindikátory využíva aj dáta z iných prieskumov vrátane DB. Obdobne ako Index globálnej konkurencieschopnosti hodnotí široký rozsah faktorov ako napríklad ekonomickú výkonnosť, verejné financie a fiškálnu politiku, vedeckú infraštruktúru, zdravie, životné prostredie a vzdelávanie.

DB preferujeme z pomedzi uvedených indexov aj z ďalších dôvodov. Prvým je, že prevažná väčšina vstupných dát v DB sú „tvrdé“ dáta získané aplikáciou konkrétnych prípadových štúdií (napr. počet dní a procedúr potrebných na založenie podniku). Ostatné indexy častejšie využívajú ako subindikátory názory manažérov. Druhým dôvodom je, že DB hodnotí prostredníctvom prípadových štúdií najmä reguláciu malých a stredných podnikov, ktoré majú väčšinou iba obmedzené zdroje na vyrovnanie sa s nákladmi nevhodnej regulácie.

Aj keď sa dáta v DB vzťahujú iba na podniky v najväčšom meste krajiny a sú väčšinou zamerané na špecifickú veľkosť a formu podniku – s r.o., o jeho významnosti svedčí súvislosť medzi pozíciou v rebríčku a ekonomickou úrovňou krajiny. Kým bohaté krajiny OECD sa v roku 2010 umiestnili v DB na priemernej 30. pozícii, krajiny Južnej Ázie na 118. pozícii a krajiny subsaharskej Afriky až na 139. pozícii. Lepšie výsledky v DB podľa mnohých štúdií prispievajú k lepším spoločenským a ekonomickým výsledkom krajiny. Podľa Svetovej banky (2009) najmä: (1) nižšie bariéry pre založenie podniku sú spojené s menšou čiernou ekonomikou, (2) jednoduchšie založenie podniku sa premieňa do väčšej šance zamestnať sa a (3) nižšie náklady na vstup podporujú podnikanie, zvyšujú produktivitu a znižujú korupciu.

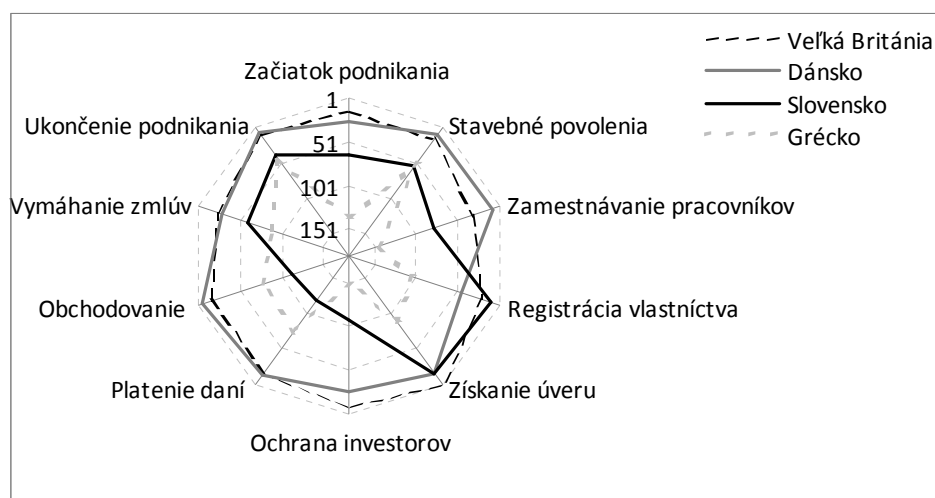
Tabuľka 5: Indikátor DB

TOP 5 - pozícia 2010	-	V3 (pozícia 2010)	64
Singapúr	1	Maďarsko	47
Nový Zéland	2	ČR	74
Hong Kong	3	Poľsko	72
USA	4		
Veľká Británia	5		
Priemer OECD - 2010	34	Slovensko - 2010	42
TOP 3 - nárast medzi 2006 - 2010 (počet miest)	75	Slovensko - nárast 2006 - 2010	-8
Gruzínsko	101		
Kirgizská republika	63		
Azerbajdžan	62		
Macedónsko	62		

Zdroj: Svetová banka

V ostatnom hodnotení DB z roku 2010 skončil na prvom mieste Singapúr, na druhom Nový Zéland a na treťom Hong Kong. Slovensko sa umiestnilo na 42. mieste spomedzi 183 krajín, čo je najlepšia pozícia z krajín V4. Na druhej strane, pred Slovenskom sa na vyšších priečkach umiestnilo nielen 13 členských štátov EÚ, ale aj exotické krajiny ako Porto Rico a Svätá Lucia, či menej vyspelé krajiny ako Gruzínsko a Macedónsko. Na grafe 6 je zobrazená pozícia Slovenska v jednotlivých oblastiach. Veľká Británia a Dánsko sa v celkovom hodnotení umiestnili najvyššie z európskych krajín (5., resp. 6 pozícia), naopak Grécko dosiahlo najhorší výsledok z krajín OECD (109. miesto). SR sa najlepšie umiestnilo v oblastiach registrácie vlastníctva (11. miesto) a získania úveru (15. miesto). Naopak výrazne zaostávame v oblastiach ako ochrana investorov (109.), obchodovanie za hranicami (113.) a platenie daní (119.), v ktorých sme sa nezmestili ani do prvej stovky rebríčka.

Graf 6: Vybrané krajiny v hodnotení Doing Business 2010



Zdroj: Svetová banka

Na základe DB a ostatných relevantných indexov môžeme medzi najdôležitejšie nedostatky podnikateľského prostredia v SR zaradiť neefektívnu byrokráciu, klientelizmus, nízku vymožitelnosť práva a nízku transparentnosť pri verejných obstarávaníach.

Ako to robia najlepší

DB nám môže dať návod ako sa zlepšiť v nejakej konkrétnej oblasti. Napríklad v oblasti platenia daní sa nachádzame na 119. mieste aj kvôli tomu, že na Slovensku je na zaplatenie daní potrebných ročne 31 úkonov a 257 hodín, kým priemer OECD je 12,8 úkonov a 194 hodín ročne. Príkladom krajiny s výrazným zlepšením v tomto ukazovateli je Holandsko, ktoré medzi rokmi 2007 a 2008 znížilo počet nevyhnutných platieb z 22 na 9 a počet hodín z 250 na 180. Podľa Svetovej banky (2007) Holandsko zjednodušilo proces platenia daní prostredníctvom elektronických podaní a znížením frekvencie platieb. Kým v Holandsku bolo v roku 2007 podaných 100 % daňových priznaní k dani z pridanej hodnoty elektronicky, na Slovensku to bolo len 0,4 %. Pre porovnanie, vo Fínsku bolo elektronicky podaných 50 % priznaní, v Kórei 77 % a vo Švédsku 25 % (OECD, 2009b).

Navyše metodika Svetovej banky zvýhodňuje elektronické podania.²⁴ Preto sú na čele rebríčka v počte platieb krajiny, ktoré majú úspešne zavedené elektronické podania.²⁵ Elektronické podania môžu nielen zjednodušiť život podnikateľom, ale aj zrýchliť proces výberu daní a odstrániť chybovosť. Napríklad v USA bola chybovosť pri elektronických podaniach len 1 %, pri klasických papierových verziách až 19 %.²⁶

Druhou možnosťou je pozrieť sa na vrchol rebríčka a inšpirovať sa reguláciou týchto krajín. Všeobecne môžeme konštatovať, že krajiny na popredných miestach v DB systematicky implementujú politiky, ktoré sú zamerané na kvalitné podnikateľské prostredie. Medzi tieto politiky patrí najmä odstránenie administratívnych bariér vstupu a začatia podnikania, zníženie bariér výstupu a zníženie administratívnej záťaže.

Na základe DB, ostatných relevantných indexov a skúseností z úspešných krajín odporúčame pre zlepšenie podnikateľského prostredia v SR najmä:

- Zvýšiť vymožitelnosť práva, stransparentniť verejné obstarávanie a poskytovanie dotácií (vrátane štrukturálnych fondov).
- Znížiť nadbytočnú byrokráciu, t.j. administratívne zaťaženia firiem najmä pri platení daní a odvodov a eliminovať zbytočné byrokratické požiadavky na firmy.
- Vytvoriť systém podpory vzniku a zániku inovatívnych firiem (vrátane prístupu k rizikovému kapitálu).
- Uplatňovať transparentné kritéria pre pridelenie licencií na podnikanie a zjednodušiť vstup na trh vo vysoko regulovaných oblastiach.

²⁴ V prípade, že je elektronické podanie využívané väčšinou malých a stredných podnikov, daná daň sa považuje za platenú raz ročne, hoci platby sú aj viackrát ročne. Taktiež, keď sú dve a viac daní alebo odvodov platených spolu v rámci jedného formulára, považuje to metodika iba za jednu platbu.

²⁵ Okrem krajín s nízkym počtom daní (napr. Maledívy a Kiribati)

²⁶ Kim Dixon, „Electronic tax filing jumps 19 percent-IRS“, 30.4.2009, Reuters, <http://uk.reuters.com/article/idUKN3032076020090430>

- Vytvoriť podmienky pre systematické vzdelávanie mladých k podnikaniu.

Nevyhnutnou podmienkou pre stabilné a predvídateľné podnikateľské prostredie je aj makroekonomická politika, v podmienkach menovej únie najmä prostredníctvom zodpovednej fiškálnej politiky (o tom je indikátor GAP v kapitole 3.8.).

3.4. INOVÁCIE A INFORMAČNÉ TECHNOLOGIE

Ako uvádzame v prílohe 1, priblížiť sa vyspelému svetu je možné aj pomocou importu znalostí a zvyšovania vstupov, avšak pre dosiahnutie kvality života v západnej Európe sú nevyhnutné inovácie a čoraz väčšie využitie informačno-komunikačných technológií. V tejto podkapitole sa pozrieme na dva výsledkové indikátory: prvý je proxy premennou pre inovácie a hodnotí posun k sofistikovanej výrobe, druhý je proxy premennou pre využívanie informačno-komunikačných technológií a meria dostupnosť a využívanie informačných technológií v komunikácii medzi štátom a občanmi.

3.4.1. SOFISTIKOVANÁ PRODUKCIA

Vysoká produktivita je kľúčom k blahobytu, keďže je zdrojom dlhodobého hospodárskeho rastu. Zabezpečuje okrem materiálneho bohatstva aj vyššie hodnoty indikátorov subjektívneho vnímania blahobytu prostredníctvom vyššieho vzdelania, zdravia a spokojnosti s prácou.

V debatách o hospodárskej politike na Slovensku už dlhšiu dobu výrazne rezonuje potreba prejsť na znalostnú ekonomiku a produkovať tovary a služby s vyššou pridanou hodnotou. V centre pozornosti sú väčšinou vstupové indikátory ako napríklad výdavky na vedu a výskum (R&D). Ak to veľmi zjednodušíme, dá sa povedať, že v predchádzajúcom režime sme mali vyššie výdavky na R&D ako teraz, avšak technologicky sme výrazne zaostávali za Západom. Preto je potrebné hľadať skôr výsledkové indikátory a nie vstupové alebo výstupové, keďže tie nemusia zachytávať napredovanie.

Slovensko je malá a otvorená krajina, preto ukazovatele obchodnej výmeny tovarov a služieb by mohli prezradiť viac o tom, ako rýchlo napredujeme v rebríčku sofistikovanej produkcie. Možnými kandidátmi sú nasledovné ukazovatele:

- podiel vývozu high-tech sektora na celkovom exporte (HTE);
- podiel SR na celkovom exporte V4;
- objem exportu služieb (globalizácia);

Hlavnou výhodou prvého ukazovateľa je, že priamo monitoruje podiel sofistikovanej výroby na našom exporte. Nie je významnou prekážkou, že nesleduje výrobu pre domácu spotrebu, či investície, nakoľko SR je veľmi otvorená krajina a domáci trh nie je prioritou pre väčšinu výrobcov v priemysle. Nevýhodou však je, že nie jednoduché definovať, čo je high-tech sektor. Eurostat tu zahŕňa nasledovné sektory: letecký priemysel, počítače, kancelárske stroje, elektronika, zariadenia, farmaceutický priemysel, elektrické stroje a zbrojný priemysel. Vidíme napríklad, že export farmaceutík sa ráta bez ohľadu na to, či ide o vývoj nových liekov alebo o jednoduché generiká. Problémom je tiež fakt, že služby sú z porovnávania vynechané.

Druhý indikátor (podiel SR na celkovom exporte V4) je zaujímavý aj preto, že monitoruje úspech v porovnaní s našimi priamymi konkurentmi. Na druhej strane však nemá priamy súvis so sofistikovanou produkciou, hoci sa dá predpokladať, že postupne bude dochádzať k odsunu produkcie s nižšou pridanou hodnotou z tohto regiónu na východ.

Tretí ukazovateľ úzko súvisí s pohľadom na globalizáciu. Výhodou je, že zachytáva pokročilé štádium ekonomík, kedy sa vyvážajú aj služby a krajiny sa snažia výrobu s nízkou pridanou hodnotou premiestniť do menej vyspelých krajín. Nevýhodou indikátora je, že nemonitoruje priemyselnú výrobu, ktorá je v súčasnej fáze hospodárskeho vývoja kľúčovou pre ekonomiku Slovenska.

Najperspektívnejším sa nám javí prvý indikátor HTE²⁷. Pre odstránenie jeho nevýhod by možno bolo dobré alternatívne definovať, čo je high-tech export, avšak pre dátovú náročnosť túto možnosť nepreferujeme. Podiel high-tech exportu je štandardnou súčasťou štrukturálnych indikátorov Eurostatu, preto je možné bez problémov získať aktuálne a historické hodnoty tohto ukazovateľa.

Nasledujúca tabuľka ukazuje porovnanie Slovenska s ďalšími krajinami v rámci EÚ:

Tabuľka 6: HTE

TOP 5 - úroveň 2006 (bez LU, CY, MT)	22,4%	V3 (úroveň 2006)	12,0%
Írsko	29,0%	Maďarsko	20,3%
Veľká Británia	26,5%	ČR	12,7%
Maďarsko	20,3%	Poľsko	3,1%
Holandsko	18,3%		
Fínsko	18,1%		
Priemer EÚ - 2006	16,6%	Slovensko - 2006	5,4%
TOP 3 - nárast medzi 2006-1999 (pb)	3,3	SR medzi 2006-1999 (pb)	1,9
ČR	4,9		
Portugalsko	2,6		
Litva	2,5		

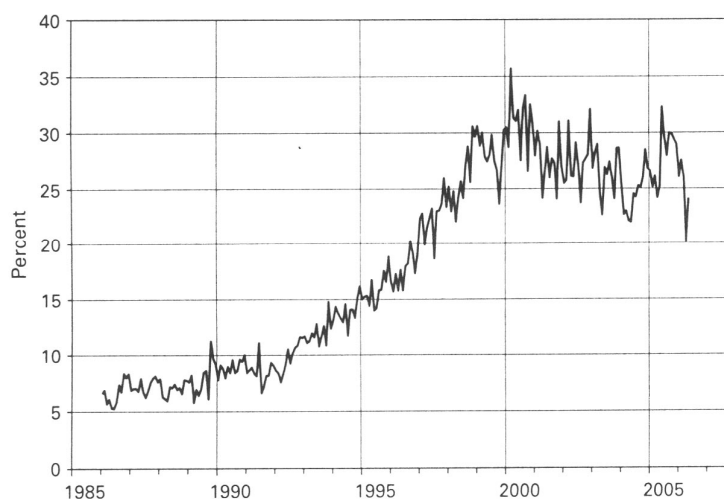
Zdroj: Eurostat

Ako to robia najlepší

Vzhľadom na to, že neexistuje dostatočne dlhý časový rad na vyhodnotenie najlepších politík na nárast tohto ukazovateľa (ktorý súvisí s mnohými politikami z rôznych oblastí), sústredili sme sa na prípad Fínska a Írska, ktorým sa podarilo významne zvýšiť podiel high-tech exportov v deväťdesiatych rokoch aj pomocou úspešnej hospodárskej politiky. Nasledujúci graf ukazuje prípad Fínska.

²⁷ Lepšie by bolo priamo merať podiel high-tech sektorov na HDP alebo zamestnanosti, avšak tieto indikátory nie sú dostupné v medzinárodne porovnateľnej kvalite.

Graf 7: Podiel high-tech exportu vo Fínsku



Zdroj: Adaptácia z Honkapohja a kol. (2009)

Honkapohja a kol. (2009) pripisujú túto významnú štrukturálnu zmenu viacerým faktorom. Po kríze začiatkom deväťdesiatych rokov, mnohé firmy skrachovali v tradičných odvetviach a „kreatívna deštrukcia“ mohla začať. Vláda sa nesnažila za každú cenu udržať zamestnanosť v tradičných odvetviach. Veľmi dôležité bolo mať k dispozícii ľudský kapitál a informačno-komunikačné technológie. Fínsko dosahuje v testoch PISA vynikajúce výsledky, ktoré môžu byť podľa viacerých autorov kombináciou kvality učiteľov, disciplíny v dôsledku povinných záverečných skúšok, konkurencie pre miesta na univerzitách alebo homogenity študentov²⁸. Ďalšou kľúčovou záležitosťou bola vynikajúca база absolventov univerzít s technickým zameraním. Ich podiel na celkovom počte študentov je najvyšší v rámci OECD. Zároveň boli vybudované silné väzby medzi univerzitami a priemyselnou praxou. Čo sa týka informačno-komunikačných technológií a vedy a výskumu, Fínsko aj pomocou zavedenia škandinávského spoločného štandardu NMT (Nordic Mobile Telephone) a verejnou podporou R&D aktivít prispelo k významnému úspechu, ktorý bol však primárne založený na súkromných zdrojoch a rozhodnutiach svetoznámej firmy Nokia.

Írsko profitovalo okrem odloženej konvergenie (v minulosti existovali veľké bariéry rastu vrátane fiškálnej politiky) aj z vhodne zvolenej hospodárskej politiky. Hill a kol. (2005) identifikujú nasledujúce politiky:

- nízke korporátne dane,
- modernizácia telekomunikačnej siete,
- sociálna dohoda na udržanie konkurencieschopných miezd,
- vládne fondy na prilákanie vedúcich softvérových firiem,
- vládna garancia kvalitnej pracovnej sily,
- iné stimuly pre významné svetové firmy.

²⁸ Viac v časti o vzdelaní.

Môžeme vidieť, že Írsko podobne ako Fínsko sa usilovali o štrukturálnu zmenu aj priamou podporou štátu, avšak tieto snahy boli primárne zamerané na aktivity súkromného sektora.

Porter (2001) poukazuje na to, že región (v našom prípade štát) dokáže pritiahnuť kvalitné pracovné miesta len vtedy, ak je konkurencieschopný na štyroch frontoch: kontext pre rivalitu firiem, podmienky vstupných faktorov, súvisiace odvetvia a podmienky dopytu. Írsko v mnohých aspektoch sledovalo tento model.

Schéma 3: Faktory konkurencieschopnosti pre pritiahnutie investorov

Determinanty	Kontext pre stratégiu rivalitu firiem	Podmienky pre vstupné faktory (input)	Súvisiace odvetvia	Podmienky dopytu
Definície:	Lokálne podmienky podporujúce súťaž a inovácie	Vysoko kvalitné špecializované vstupy: ľudský kapitál, fyzická, vedecká a technologická infraštruktúra	Dostupnosť lokálnych dodávateľov	Sofistikovaní spotrebitelia
Politika:	Daňová politika	Systém vzdelávania: regionálne univerzity a sektorové výskumné inštitúcie	Široká lokálna ekonomika, regionálne inštitúcie a kvalitná sieť dodávateľov	Zákony ochrany spotrebiteľov

Zdroj: Porter (2001)

3.4.2. E-GOVERNMENT

E-government je súčasťou informačno-komunikačných technológií (IKT), ktoré majú dôležitý vplyv na ekonomický rast cez kanál celkovej produktivity faktorov a tvorby kapitálu. Denis a kol., (2005) tvrdia, že IKT boli v posledných desaťročiach významným faktorom rastu produktivity práce v USA a Európe. Odhadujú, že približne 60 % z rastu produktivity v USA a približne 40 % v EÚ možno prisúdiť IKT. Využitie IKT vo verejnom sektore vedie aj k redukcii administratívneho zaťaženia firiem a zvyšuje efektívnosť a produktivitu verejnej správy aj podnikateľov.

E-government predstavuje „využitie informačno-komunikačných technológií, obzvlášť internetu, ako nástroja na zlepšenie verejnej správy“ (OECD, 2003b). Umožňuje prístup občanom a podnikateľom k informáciám a službám verejnej správy prostredníctvom rôznych kanálov vrátane internetu.

Pozitívny prínos e-governmentu môžeme stručne charakterizovať zo štyroch rôznych hľadísk. Prvým je zefektívnenie výkonu a možné zníženie nákladov verejnej správy. Druhým je zjednodušenie života jednotlivcov a podnikateľov skrátením vybavovania vecí a znížením administratívneho zaťaženia pri komunikácii s verejnou správou. Ďalším dôležitým prínosom e-governmentu je nepriama podpora informačnej spoločnosti a IKT priemyslu. Štvrtým hlavným benefitom je pomoc pri znižovaní korupcie a zvyšovaní transparentnosti verejnej správy.

Z dostupných indikátorov zameriavajúcich sa na oblasť e-governmentu považujeme za relevantné nasledujúce indikátory:

- Dostupnosť e-governmentu (EK);
- Využitie e-governmentu jednotlivcami (Eurostat);
- Využitie e-governmentu podnikmi (Eurostat);
- E-government readiness indicator (OSN);

Ukazovateľom Dostupnosť e-governmentu meria Európska komisia ponuku 20 základných služieb e-governmentu. Dvadsať verejných služieb je rozdelených do dvoch skupín: služby pre občanov a služby pre podnikateľov.²⁹ Indikátor udáva podiel služieb dostupných prostredníctvom internetu z definovaných 20 verejných služieb. Aby bola služba považovaná za dostupnú, musí dosahovať určitý stupeň sofistikácie. Preto tento indikátor považujeme za dôležitý ukazovateľ toho, či verejná správa poskytuje dostatok kvalitných elektronických služieb.

Druhý a tretí ukazovateľ pochádzajú z databázy Eurostatu. Merajú koľko percent ľudí, resp. podnikov využilo v posledných 3 mesiacoch internet na komunikáciu s verejnými inštitúciami (získanie informácií z web stránky, stiahnutie oficiálneho formulára alebo zaslanie vyplneného formulára). Keďže ide o výsledkové ukazovatele, je potrebné ich sledovať. Nehovoria však nič o tom, či sú verejné služby ponúkané v dostatočnom rozsahu a kvalite.

E-government Readiness je zložený indikátor, ktorý pozostáva z troch subindexov: úroveň webu, telekomunikačná infraštruktúra a ľudský kapitál. Nepokladáme ho za vhodný indikátor e-governmentu, lebo obsahuje vstupné (policy) ukazovatele: telekomunikačnú infraštruktúru (napr. počet PC, používatelia internetu, broadband) a ľudský kapitál (miera gramotnosti, zapojenie obyvateľov do vzdelávania). Tieto subindexy sú síce nevyhnutnou podmienkou využívania služieb e-governmentu, ale merajú vstupy namiesto výsledkov. Vhodným ukazovateľom e-governmentu by mohol byť subindex úrovne webu, ktorý hodnotí ponuku služieb e-governmentu. Jeho nedostatkom je, že v porovnaní s ukazovateľom EK, nie je presne definované, ktoré verejné služby hodnotí.

²⁹ Služby pre občanov: daň z príjmu fyzických osôb – podanie daňového priznania a oznámenie daňového výmeru, hľadanie práce; sociálne zabezpečenie – dávky v nezamestnanosti, zdravotné poistenie, prídavok na dieťa a sociálne štipendia; osobné dokumenty – cestovný pas a vodičský preukaz; zaregistrovanie automobilu; stavebné povolenie; ohlásenie na políciu; verejné knižnice; rodný list a sobášny list – žiadosť a doručenie; zápis na vysokú školu; zmena trvalého pobytu; služby spojené so zdravotníctvom.

Služby pre podnikateľov: odvody do fondov poistenia; daň z príjmu právnických osôb; daň z pridanej hodnoty; registrácia novej spoločnosti; predloženie dát štatistickému úradu; bežné vyhlásenia, oznámenia alebo deklarácie; povolenia súvisiace so životným prostredím; verejné obstarávanie.

Žiadny z uvedených ukazovateľov nepovažujeme samostatne za ideálny pre meranie e-governmentu, preto sme vytvorili zložený indikátor, ktorý je kombináciou indikátora Dostupnosť e-governmentu a indikátorov Využitie e-governmentu jednotlivcami a podnikmi. Takto zloženým ukazovateľom (EGOV) môžeme súčasne merať dostupnosť (ponuku) sofistikovaných elektronických služieb a ich využitie občanmi a podnikmi. Pri jeho výpočte má polovičnú váhu indikátor Dostupnosť e-governmentu, štvrtinovú váhu Využitie e-governmentu jednotlivcami a Využitie e-governmentu podnikmi. Tým zabezpečíme, aby ponuka a dopyt po službách mali v indexe rovnakú váhu.

Tabuľka 7: EGOV

TOP 5 - úroveň 2009	0,81	V3 (úroveň 2009)	0,32
Švédsko	0,85	Maďarsko	0,38
Fínsko	0,83	ČR	0,35
Dánsko	0,81	Poľsko	0,24
Rakúsko	0,79		
Slovinsko	0,77		
Priemer EÚ - 2009	0,50	Slovensko - 2009	0,45
TOP 3 - nárast medzi 2006-2009 (zmena indexu)	0,22	Slovensko - nárast 2006 - 2009	0,08
Lotyšsko	0,28		
Portugalsko	0,22		
Veľká Británia	0,16		

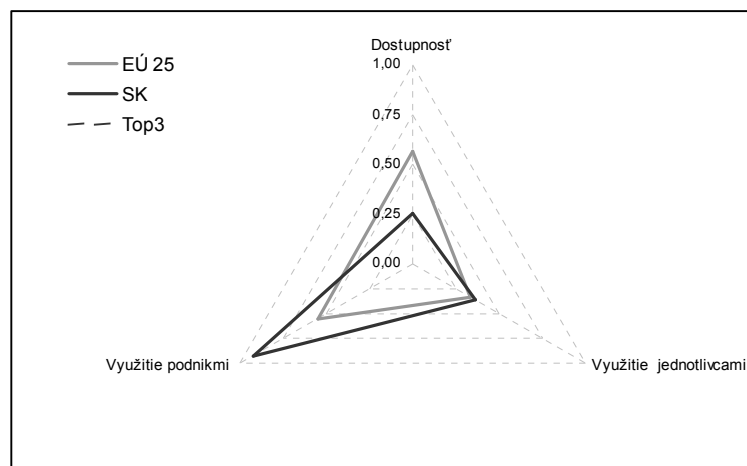
Zdroj: Eurostat, Európska komisia

V indexe EGOV sa Slovensko v roku 2009 umiestnilo na 20. pozícii z 29 krajín (EÚ + Island a Nórsko). Napriek miernemu pokroku medzi rokmi 2006 a 2009, keď poskočilo o 2 miesta, zostáva aj naďalej pod priemerom EÚ. Na čele rebríčka sa umiestnili škandinávské krajiny Švédsko, Fínsko a Dánsko.

Z hľadiska jednotlivých subindikátorov Slovensko najvýraznejšie zaostáva v Dostupnosti e-governmentu, keď len 55 % z dvadsiatich verejných služieb je v SR plne elektronicky dostupných (EÚ 74 %). Vo využití internetu občanmi na kontakt s verejnými inštitúciami sme na úrovni priemeru EÚ, ale za najlepšími stále výrazne zaostávame. Pri využití e-governmentu podnikmi sme na čele celej EÚ s 92 % podielom podnikov, ktoré využívajú internet na kontakt s verejnou správou.

Pri interpretácii jednotlivých subindikátorov musíme byť ale opatrní. Krajina, v ktorej jednu službu využívajú takmer všetci podnikatelia, môže vykazovať vyššie využitie e-governmentu ako krajina, kde mnoho rôznych služieb využíva polovica podnikateľov. Konkrétne v prípade Slovenska je pre podnikateľov povinný web kontakt so Sociálnou poisťovňou, čo môže mať výrazný vplyv na vykazované výsledky. Každopádne môžeme konštatovať, že v prípade jednotlivcov nie je využitie e-governmentu dostatočné. Nižšie využitie e-governmentu jednotlivcami v porovnaní s podnikmi je ovplyvnené aj relatívne nižšou ponukou dostupných služieb a menšieho pokrytia vysokorýchlostným internetom v prípade jednotlivcov.

Graf 8: Porovnanie subindikátorov EGOV



Zdroj: Eurostat, Európska komisia

Ako to robia najlepší

Príkladom dlhodobého lídra vo využívaní IKT v hospodárstve aj pri reforme verejnej správy je už od 90. rokov minulého storočia Fínsko. Mnohé ďalšie krajiny sa učili na príklade Fínska, ktoré proaktívne zavádzalo mnohé elektronické verejné služby. Rozvoj e-governmentu vo Fínsku bol súčasťou reformy verejnej správy ako nástroj na zvýšenie jej efektívnosti, posilnenia konkurencieschopnosti a modernizácie. Reforma verejnej správy na druhej strane poskytla stratégiu e-governmentu všeobecný rámec pre stanovenie cieľov a zodpovednosti. Sprístupnenie informačnej spoločnosti pre všetkých občanov a demonštračný efekt použitia IKT pre hospodárstvo boli hlavnými dôvodmi pre ďalší rozvoj e-governmentu a integráciu stratégie e-governmentu pod komplexnú stratégiu informatizácie spoločnosti (OECD, 2003a).

Druhým príkladom úspešného zavádzania e-governmentu je Portugalsko, ktoré zaznamenalo v posledných rokoch výrazné zlepšenie a je druhou krajinou s najlepším zlepšením v indexe EGOV medzi rokmi 2006 a 2009. V Portugalsku zvolili pri zavádzaní e-governmentu iný prístup ako vo Fínsku. Rozvoj e-governmentu nebol naviazaný na reformu verejnej správy ako vo Fínsku, ale na zjednodušenie podnikateľského prostredia. Portugalsko je jednou z mála krajín, ktoré sa rozhodli politicky a strategicky integrovať zjednodušenie administratívy s e-governmentom. Hlavnými cieľmi integrovanej stratégie bola eliminácia certifikátov a papierových dokumentov, zjednodušenie byrokracie, deregulácia, jednoduchší prístup k verejným službám a harmonizácia pravidiel.

Podľa OECD (2008b) bolo východiskom pre úspešnú implementáciu e-governmentu v Portugalsku vytvorenie jednotnej organizačnej a technickej platformy pre back-office, ktorá zabezpečila vzájomné prepojenie a interoperabilitu služieb e-governmentu. Pri zavádzaní e-governmentu postupovalo Portugalsko v dvoch krokoch. V prvom kroku zaviedlo a testovalo platformu na centrálnej úrovni, v druhom kroku ju sprístupnilo regiónom

a municipalitám. Ďalším dôležitým faktorom úspešnej implementácie služieb e-governmentu bola právna, organizačná a technická štandardizácia dát.

Tretím vzorom pre SR môže byť Rakúsko, ktoré patrí taktiež k dlhodobým lídrom v e-governmente. Na jeho príklade môžeme zdôrazniť ďalší dôležitý aspekt pre úspešný rozvoj e-governmentu, ktorým je poskytovanie služieb prispôbených každému individuálnemu používateľovi. Vzorovým príkladom je personalizácia portálu Myhelp.gv.at, ktorá sa uskutočnila v roku 2008. Užívatelia už nemusia prehľadávať mnoho rôznych agend, ale pracujú len s témami, ktoré sú pre nich relevantné. Portál obsahuje poštovú schránku pre príjem administratívnych dokumentov a e-Tresor pre úschovu dokumentov ako napríklad rôznych certifikátov, potvrdení a diplomov. Portál MyHELP ponúka aj ďalšie funkcie ako napríklad informačné služby k vybraným témam a pripomienky dôležitých dátumov.

Na základe skúsenosti mnohých krajín OECD (2009b) ako hlavné nástroje pre zvýšenie využitia e-governmentu uvádza:

- dostatočná ponuka služieb e-governmentu,
- povedomie verejnosti o existencii služieb e-governmentu a o tom, ako sa dajú využívať,
- organizácia služieb ako napríklad stupeň integrácie a personalizácie služieb, spolupráca medzi rôznymi verejnými inštitúciami, štandardizácia a interoperabilita,
- kvalita služieb, ich vnútorná efektívnosť a externá účinnosť,
- prístup jednotlivcov a firiem k elektronickej infraštruktúre, hardvéru a softvéru,
- dôvera užívateľov voči vláde z hľadiska používania citlivých osobných informácií.

Stotožňujeme sa so závermi OECD, pričom v podmienkach SR za najdôležitejšie predpoklady rozvoja e-governmentu pokladáme dostatočnú ponuku služieb a pokrytie širokopásmovým internetom, ktoré sú nevyhnutnou podmienkou pre prístup občanov a podnikateľov k elektronickým službám. Nemenej podstatné sú aj kompetencie a zručnosti občanov pre využitie elektronických služieb a motivácie a stimuly pre používanie e-governmentu.

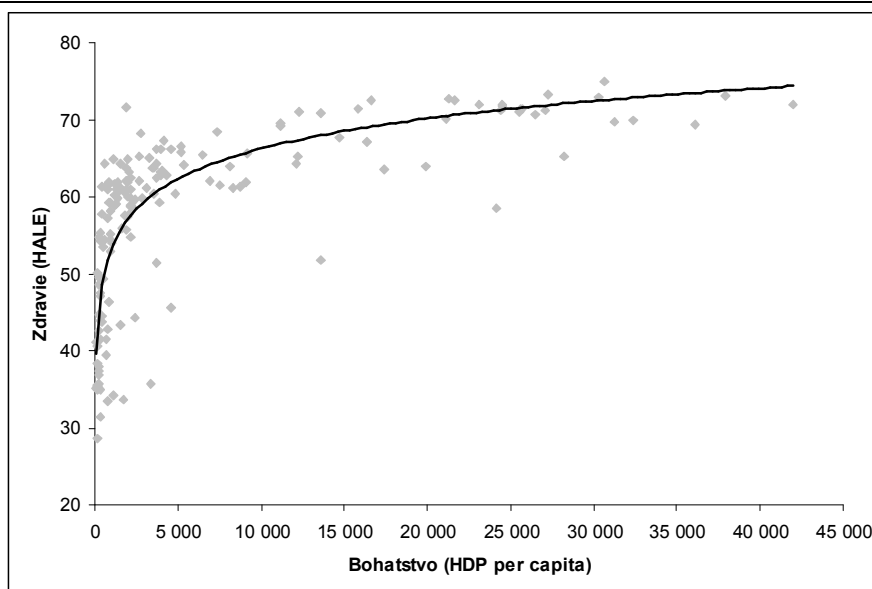
3.5. ZDRAVIE

Dôležitou charakteristikou spoločností, v ktorých sa dobre žije, je aj zdravie ich obyvateľov. Zdravotný stav je preto najmä jedným z výsledkových ukazovateľov spoločenského blahobytu, ktoré priamo vstupujú do funkcie spoločenského blaha. Zdravie je však aj tzv. umožňujúcim statkom (enabling good), tzn. že určitá úroveň zdravotného stavu je nevyhnutná na to, aby ľudia dokázali na jednej strane produkovať iné statky, ale na druhej strane ich aj spotrebúvať (od biologických potrieb ako jedlo až po kultúru, umenie a šport). Zdravie je preto pokladané za jednu zo schopností (Sen, 1985, Nussbaumová a Sen, 1993), ktoré ľudskej bytosti umožňujú zmysuplný život.

Robustný pozitívny, ale konkávny vzťah medzi úrovňou hospodárskeho rozvoja a zdravotným stavom populácie sa v literatúre nazýva Prestonovou krivkou. Ukazuje, že pri nízkych úrovniach hospodárskeho rozvoja je bohatnutie krajiny veľmi dôležité aj pre zdravie jej obyvateľov, pri strednom a vyššom príjme na hlavu je však dodatočný príspevok hospodárskeho rastu ku kvalite zdravia omnoho nižší. Klesajúce zdravotné výnosy

z dodatočného príjmu sú spôsobené postupným vyčerpaním účinných spôsobov zlepšovania zdravia, ktoré sa stávajú dostupnými vďaka hospodárskemu rozvoju. Na vyšších úrovniach rozvoja sa príjem na hlavu stáva menej podstatným, a väčší vplyv majú napríklad príjmové nerovnosti (Wilkinson a Pickett, 2006).

Graf 9: Prestonova krivka 2002



Zdroj: WHO, CIA Factbook, HALE = Health Adjusted Life Expectancy

Až do polovice deväťdesiatych rokov bola v zdravotníckej ekonómii otvorenou otázkou, nakoľko je pozitívny vzťah medzi bohatstvom a zdravím na agregátnej úrovni spôsobený kauzálnym vplyvom bohatstva na zdravie (ľudia žijúci v bohatšej krajine sú zdravší), a nakoľko kauzálnym vplyvom zdravia na bohatstvo (zdravší ľudia sú produktívnejší). Ukázalo sa (Pitchett a Summers, 1996), že oveľa dôležitejší je prvý vplyv, a ten druhý môže hrať úlohu len v chudobných krajinách.

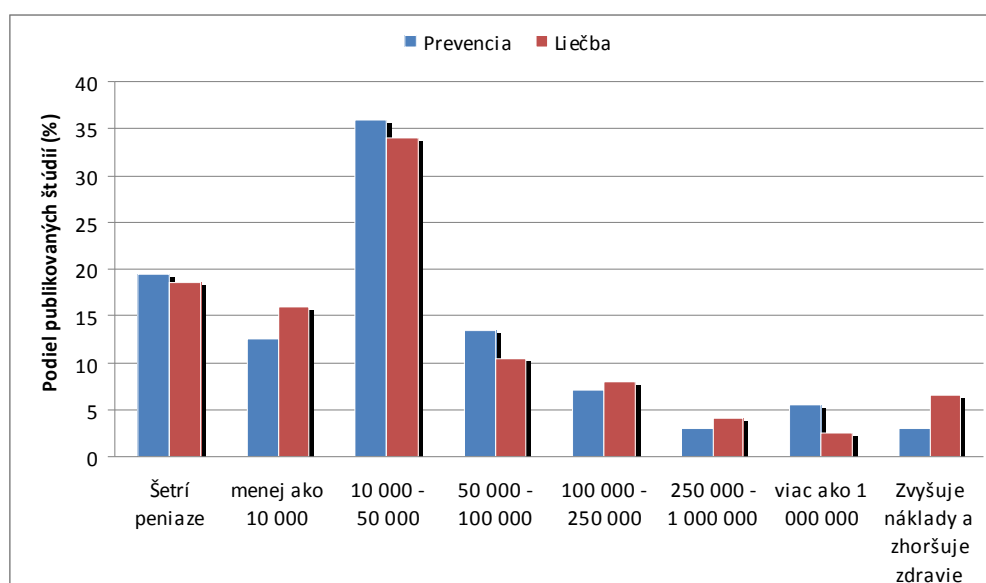
Vedecký konsenzus naznačuje, že zdravie jednotlivca aj populácie je len z menšej časti ovplyvnené systémom zdravotnej starostlivosti (Lalonde, 1974), a z väčšej časti je ovplyvnené inými, verejnou politikou ovplyvniteľnými, oblasťami (školsko, doprava, životné prostredie), ale najmä genetickými predispozíciami a životným štýlom. Napriek tomu majú „ovplyvniteľné“ oblasti nezanedbateľný vplyv na výsledný zdravotný stav. Ako naznačuje posun Prestonovej krivky dohora za ostatných 100 rokov, tá istá úroveň príjmu na hlavu je spojená so stále lepším zdravotným stavom. Dôvodom je do veľkej miery pokrok medicínskych technológií a organizácie zdravotníctva.

Jedným z najošúchanejších zdravotníckych klišé je to o prevencii ako najlepšej a najlacnejšej liečbe. Pri bližšom pohľade sa však vynárajú dva rôzne obrazy. Po prvé, naozaj existujú niektoré so životným štýlom spojené zmeny, ktoré nepochybne zlepšujú zdravotný stav s nulovými či nízkymi nákladmi, a šetria zdravotníctvu aj širšej spoločnosti peniaze. Ide najmä o obmedzenie fajčenia a nadmerného pitia alkoholu, používanie kondómov, zlepšenie stravy alebo športovanie. Okrem toho môžu byť lacné a efektívne aj niektoré druhy nemedicínskych

preventívnych procedúr (povinné bezpečnostné pásy, zákaz fajčenia vo verejných priestoroch, atď.). V týchto prípadoch môže verejná politika zohrávať veľmi prospešnú úlohu, zväčša rozsiahlymi a dobre cieleňými informačnými kampaňami a dobrou legislatívou.

Po druhé, prevencia medicínskymi postupmi má zmiešané výsledky. Ako ukazuje nasledujúci graf, prevencia nie je systematicky lacnejšia ako neskoršia liečba, a existujú druhy prevencie, ktoré nielenže stoja peniaze, ale zdravie aj zhoršujú (Cohen et al., 2008). Napriek tomu aj tu môžeme poukázať na niektoré relatívne lacné a efektívne postupy: monitorovanie čistoty vody a neškodnosti potravín, alebo skrining rakoviny hrubého čreva (od istého veku), či očkovanie proti chrípke.

Graf 10: Nákladová efektívnosť (USD/QALY)



Zdroj: Cohen et al.(2008)

Otázkou zostáva, ako na agregovanej úrovni, medzinárodne porovnateľným spôsobom, zmerať zdravotný stav obyvateľov nejakej krajiny. Optimálnym ukazovateľom zdravotného stavu by bol počet QALYs (Quality-Adjusted Life Years, rokov života štandardnej kvality, pozri Box 2) stratených oproti krajinám s najlepším zdravotným stavom, upravených o rozdiely vo vekovej a pohlavnej štruktúre obyvateľstva. Umožnil by nám ukázať, koľko rokov prežitých v zdraví porovnateľnej kvality môžu očakávať obyvatelia SR oproti iným krajinám. Bohužiaľ, takýto ukazovateľ sa medzinárodne nevykazuje, musíme sa preto uspokojiť s alternatívami.

Box 2: QALYs

Roky života štandardnej kvality (tiež kvalitné roky života, roky života upravené o kvalitu, quality adjusted life years) sú výsledkový ukazovateľ zdravotného stavu, ktorý do jedného čísla integruje kvalitu života a jeho dĺžku. Ide o ukazovateľ, ktorý vzniká násobením kvality života dĺžkou života s daným zdravotným stavom. Kvalita života je zvyčajne meraná na škále od 0 (smrť) až po 1 (dokonalé zdravie), dĺžka života v rokoch. Na ilustráciu, 5 rokov života v plnom zdraví (5×1), 10 rokov s podlomeným zdravím s kvalitou 0,5 ($10 \times 0,5$) a 2 roky v plnom zdraví nasledované 6 rokmi v podlomenom zdraví ($2 \times 1 + 6 \times 0,5$) generujú všetky 5 QALYs.

Hoci si odhad QALY vyžaduje dotazníkové prieskumy preferencií (Shaw et al., 2001) a je založený na niektorých reštriktívnych predpokladoch (Bleichrodt a Filko, 2008), vďaka svojej intuitívnej a analytickej výhodnosti predstavuje v súčasnosti zlatý štandard merania zdravotného stavu (Dolan et al., 2004).

Na Slovensku boli v roku 2008 stanovené oficiálne prahové hodnoty „ceny za QALY“, pod ktorou je zdravotnícka intervencia pokladaná za nákladovo efektívnu ($\lambda_1 = 20\,000$ eur za QALY) a nad ktorou nie je zdravotnícka intervencia pokladaná za nákladovo efektívnu ($\lambda_2 = 26\,500$ eur za QALY). Inštitucionálny rámec potrebný na účinné hodnotenie medicínskych intervencií však zatiaľ nie je vybudovaný.

V súbore štrukturálnych ukazovateľov vykazuje Eurostat tzv. roky zdravého života (healthy life years, HLY, alternatívne nazývané aj disability-free life years, DFLY). Tento ukazovateľ meria, koľko rokov zdravého života, bez invalidity alebo závažného hendikepu, je možné v krajine očakávať pri narodení.

Tabuľka 8: HLY

Top 5 - 2007	67,6	V3 - 2007	60,7
Malta	70,8	Česká republika	63,2
Dánsko	67,4	Poľsko	61,3
Grécko	67,1	Maďarsko	57,6
Švédsko	66,6		
Veľká Británia	66,2		
Priemer EÚ, 2006	62,1	Slovensko - 2007	54,4
Top 3 - zmena 1996-2007 (pb)	3,3	Slovensko 2005-2007 (pb)	-0,5
Veľká Británia	4,4		
Holandsko	2,2		
Francúzsko	1,7		

Zdroj: Eurostat, pri TOP 3 sme vynechali Dánsko kvôli metodologickej zmene

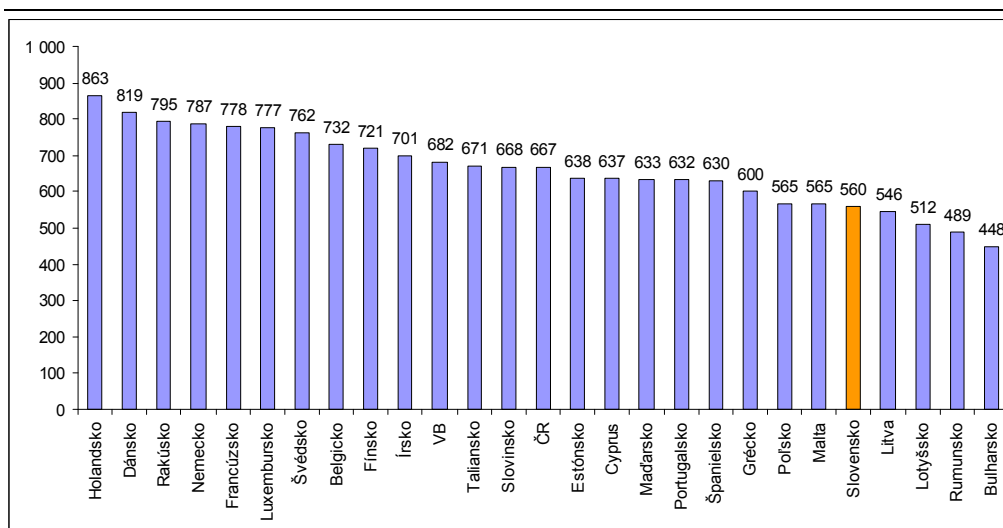
Ďalšie alternatívy na meranie zdravotného stavu sú:

- PYLL (Potential Years of Life Lost, stratené potenciálne roky života). Ako názov naznačuje, ide o počet rokov života stratených voči určitému benchmarku (OECD používa hranicu 69 rokov). Vykazuje ho OECD, aj keď relatívne nepravidelne. Posledné slovenské údaje sú z roku 2005. Výhodou ukazovateľa je, že meria nedostatky v zdravotnom stave v produktívnom a tesne poproduktívnom veku. Nevýhodou je necitlivosť voči kvalite života a to, že oproti HLY je vykazovaný nepravidelnejšie.
- DALYs (disability-adjusted life years). Upravuje PYLLs o invaliditu. Vykazuje ho WHO, veľmi nepravidelne, naposledy v roku 2004.
- Očakávaná dĺžka života alebo detská úmrtnosť, napr. z OECD. Zachytáva skôr starostlivosť o matku a dieťa, a to, ako sú na tom rodiny z nižších spoločenských vrstiev, než celkový zdravotný stav. Je štandardným ukazovateľom pre porovnávanie menej rozvinutých krajín, ktoré majú často aj problémy s dostupnosťou kvalitnejších údajov, ale nerozlišuje dobre medzi bohatými krajinami.
- „Amenable mortality“ (ovplyvniteľná úmrtnosť) sa definuje ako tie úmrtia, ktorým by sa dalo predísť včasnou a efektívnou zdravotnou starostlivosťou (OECD, 2010). Podľa údajov OECD je v tomto ukazovateli Slovensko (140 až 160 úmrtí na 100 tisíc obyvateľov) najhoršie spolu s Maďarskom. Výhodou tohto ukazovateľa je, že sa sústreďuje priamo na tie skutočnosti, ktoré sú ovplyvniteľné zdravotnou politikou a kvalitou starostlivosti. Nevýhodou sú (zatiaľ) krátke časové rady.

Žiadny z týchto ukazovateľov neponúka lepšie priblíženie sa k dĺžke a kvalite života, ako je meraná pomocou HLY, taktiež ich údaje sú menej kvalitné alebo menej často vykazované. V našej štúdii preto použijeme HLY.

Výrazne odlišným alternatívnym výsledkovým ukazovateľom kvality zdravotníckeho systému je Európsky spotrebiteľský index zdravotníctva (Euro Health Consumer Index, EHCI) švédskej spoločnosti Health Consumer Powerhouse. Hodnotí zdravotnícke systémy z hľadiska „spotrebiteľskej priateľskosti“ v šiestich oblastiach (práva a informácie pacienta, e-Health, čakacie lehoty, výsledky, rozsah poskytovaných služieb a lieky). Hoci môže EHCI predstavovať dobré priblíženie ku kvalite zdravotnej starostlivosti v krajine, nie je výsledkovým ukazovateľom zdravia jej populácie. Napriek tomu v grafe uvádzame jeho hodnoty, lebo bude dôležitý pre diskusiu rozdielov medzi rôznymi systémami zdravotníctva v ďalšom texte.

Pri pohľade na uvedené údaje je zrejmé, že Slovensko v zdravotnom stave, ale aj v spokojnosti so zdravotníctvom, výrazne zaostáva nielen za najlepšími výsledkami bohatých krajín, ale aj za svojimi susedmi. Je však potrebná opatrnosť pri interpretácii odporúčaných politík a riešení, vzhľadom na to, nakoľko je zdravotný stav determinovaný inými faktormi ako samotným zdravotníctvom. Je možné, že zlepšenia v oblasti dopravnej infraštruktúry, miestneho a regionálneho životného prostredia a vzdelávania môžu k zlepšeniu zdravia prispieť viac než intervencie v oblasti zdravotníctva.

Graf 11: Európsky spotrebiteľský index zdravotníctva


Zdroj: Health Consumer Powerhouse

Ďalším faktorom ovplyvňujúcim zdravotný stav môžu byť spoločenské nerovnosti, keďže socioekonomický status (relatívne voči ostatným spoluobčanom v danej krajine) je veľmi výrazným determinantom zdravotného stavu jednotlivca. Je to spôsobené najmä dvoma kauzálnymi faktormi - prostredníctvom zmenených preferencií a životného štýlu (Balía a Jones, 2008) a lepšieho vzdelania (Behrman and Wolfe, 1989, Lleras-Muney, 2005) stredných a vyšších spoločenských vrstiev.

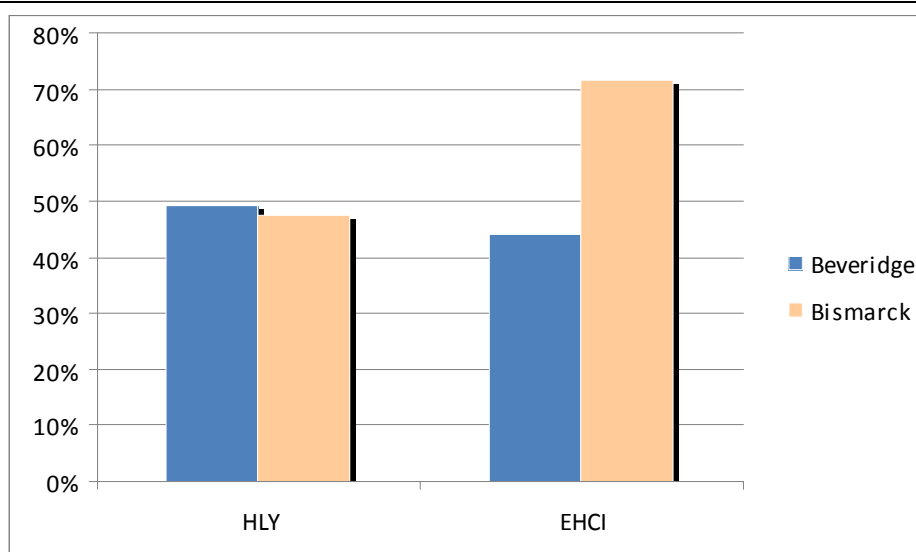
Hľadanie najlepšej medzinárodnej praxe je okrem predchádzajúceho faktu komplikované aj tým, že v oblasti zdravotnej politiky zatiaľ neexistuje všeobecne akceptovaný konsenzus o tom, ako úspešne organizovať zdravotnícky systém a aké typy politik sú najúčinnnejšie pri dosahovaní jeho cieľov (zdravotný stav, jeho distribúcia, responzivnosť voči potrebám ľudí a finančná ochrana). Doteraz najkomplexnejší pokus hodnotiť a porovnávať zdravotné systémy prebehol v rámci WHO (Murray a Evans, 2003). Skončil však bohužiaľ fiaskom, pretože členské krajiny neboli ochotné ani ex post akceptovať použitú metodiku, ktorá do veľkej miery používala namiesto tvrdých dát expertné odhady.

Napriek absencii konsenzu je možno prekvapujúce, že 5 krajín s najlepším zdravotným stavom v Európskej únii má systém jedného platiteľa, do veľkej miery financovaný z daní a riadený, nielen regulovaný, štátom. Inými slovami, z hľadiska zdravotných výsledkov sú najlepšie európske zdravotníctva modelované podľa britského Beveridgeovho systému. Pri bližšom skúmaní to nielenže nie je prekvapivé, ale ani to nevyhnutne nezakladá jednoznačnú dominanciu tohto systému nad sociálnym zdravotným poistením Bismarckovho typu (Box 3). Systémy s viacerými poisťovňami, rozšírené v germánskych krajinách a v strednej Európe, môžu poskytovať diferencovanejšiu, responzivnejšiu starostlivosť a humannejší zážitok zo zdravotníctva (napr. kvôli kratším čakacím dobám) než monopolné systémy. Hoci medzi najlepšími prevládajú beveridgeovské systémy, v priemere nie je dominancia národných zdravotných služieb výrazná ani z hľadiska výsledného zdravotného stavu.

Box 3: Bismarck vs. Beveridge

Klasifikácia zdravotníckych systémov je nejednoznačná, komplexná a mnohodoménová úloha (OECD, 2004a). Európske zdravotnícke systémy je napriek tomu možné nahrubo klasifikovať do dvoch širokých skupín. Beveridgeovské systémy, alebo systémy národnej zdravotnej služby, sú charakterizované prevažne daňovým financovaním, unitárnou infraštruktúrou platiteľov aj poskytovateľov (často spojenou do jedného celku) a často za mzdu pracujúcimi lekármi. Bismarckovské systémy, alebo systémy sociálneho zdravotného poistenia, sú do značnej miery financované povinnými príspevkami zo mzdy (odvodmi), majú pluralitnú infraštruktúru platiteľov oddelenú od pluralitného systému poskytovateľov a samostatne zárobkovo činných lekárov. Typickým príkladom prvého systému je Veľká Británia, druhého Nemecko (systémy boli prvýkrát zavedené práve v týchto krajinách a sú nazvané po svojich zakladateľoch).

Graf 12: Porovnanie výsledkov zdravotných systémov



Zdroj: Health Consumer Powerhouse, Eurostat

Ako to robia nejlepší

Zaujímavé je porovnanie politík dvoch krajín, ktoré dosiahli za ostatných 12 rokov významné zlepšenie zdravotného stavu. Veľká Británia je krajinou, ktorá v roku 1946 prvá zaviedla národnú zdravotnú službu, a v ktorej je väčšina zdravotníckych kapacít a prakticky celá infraštruktúra platiteľov verejná. Naopak Holandsko tradične organizovalo svoj zdravotnícky systém prostredníctvom navzájom si konkurujúcich, no neziskových zdravotných poisťovní, pričom ponuková stránka poskytovateľov bola výrazne regulovaná (no nie priamo riadená) štátom (až po úroveň numerus clausus pre počet študentov medicíny).

Holandsko začalo reformovať svoj zdravotnícky systém už v 80. rokoch ako výsledok práce tzv. Dekkerovej komisie. Zmeny kulminovali v roku 2006, kedy bol dokončený prechod k regulovanej konkurencii poisťovní, ktoré sa pretransformovali na obchodné spoločnosti

a bolo im umožnené na zisk orientované podnikanie. Reforma zároveň vytvorila komplexný systém regulácie a monitorovania správania poisťovní aj poskytovateľov, ktorého najvýznamnejšie prvky sú:

- veľmi prepracovaný systém kompenzácie rizika medzi poisťovňami (aby sa eliminovala motivácia selektovať poistencov podľa ich očakávaných nákladov);
- monitorovanie klinickej kvality poskytovateľov;
- regulácia zameraná na rovnakú dostupnosť starostlivosti pre rôzne socioekonomické skupiny, a v rôznych regiónoch;
- ponukovo orientovaná regulácia zdravotníckej infraštruktúry, ľudských zdrojov, a gatekeeping (regulovanie prístupu k špecializovanej starostlivosti) rodinnými lekármi.

Vo Veľkej Británii došlo v 90. rokoch počas konzervatívnych, ale najmä labouristických vlád – okrem navýšenia zdrojov a miezd v zdravotníctve – k zavedeniu niektorých prvkov konkurencie a zodpovednosti za hospodárske výsledky v rámci existujúcej národnej zdravotnej služby. Azda najväčšou inováciou bolo vytvorenie tzv. fundholderov (nákupcov starostlivosti). Skupiny všeobecných lekárov a tzv. nemocničné trusty sa stali zodpovednými nielen za poskytovanie zdravotnej starostlivosti, ale sčasti aj za jej nákup od iných poskytovateľov.

V oboch prípadoch, holandskom aj britskom, neboli pozitívne výsledky vyvolané revolučnou zmenou systému smerom k hypotetickému ideálnemu stavu, ale budovaním na jeho doterajších silných stránkach. A hoci za reformami nestála privatizácia a deregulácia ako ju poznáme napríklad z východoeurópskeho bankového sektora, v oboch prípadoch je možné pozorovať istú mieru liberalizácie, viac konkurencie a ohľad na motivácie zdravotníkov, administrátorov a pacientov pri návrhu reformných politík.

Slovenské zdravotníctvo je v súčasnosti ovplyvnené viacerými problémami, ktoré spôsobujú zaostávanie v jeho výsledkoch, v spokojnosti jeho užívateľov, a v efektívnosti jeho fungovania. Kľúčové segmenty – poisťovne, nemocnice a lieky – sú výrazne koncentrované (Herfindahlov-Hirschmanov index koncentrácie sa pohybuje medzi 0,4-0,8³⁰). Sektor charakterizujú výrazné informačné asymetrie a vysoká miera ekonomickej renty, ktoré nie sú znižované dostupnosťou porovnateľných údajov o kvalite starostlivosti a vzťahoch medzi poisťovňami, poskytovateľmi a ich dodávateľmi. Existujú regionálne rozdiely v nemocničnej infraštruktúre, personálnych kapacitách a kvôli tomu aj v dostupnosti starostlivosti. Aj vďaka medzinárodne nadpriemernému podielu hotovostných výdavkov na zdravotníckych financiách je slovenské zdravotníctvo nehostinné pre ľudí s nižším príjmom a vzdelaním. Politika záujmových skupín a aktivity podnikateľov, zamerané najmä na vyhľadávanie renty, predstavujú významné determinanty a obmedzenia verejnej politiky v zdravotníctve (Filko, 2010).

³⁰ Nadobúda hodnoty od 0 (dokonalá konkurencia) po 1 (monopol). Hodnota, od ktorej sa trh pokladá za veľmi koncentrovaný, je do veľkej miery arbitrárna. Často sa uvádza hodnota 0,18.

Kvôli koncentrácii trhu a informačným asymetriám by jednoduchá trhovú liberalizácia nepriniesla pozitívnu štrukturálnu zmenu. Zmeny v kľúčových segmentoch preto nenastanú automaticky, len pôsobením trhových mechanizmov. Bude ich musieť priniesť aj štát priamym pôsobením ponukovými aj dopytovými nástrojmi verejnej politiky, najmä v oblasti nemocníc a liekov. Kľúčové je strategické rozhodnutie, ktoré časti sektora budeme pokladať za trhovú, a ktoré za základnú infraštruktúru. Tie prvé bude následne potrebné liberalizovať a zaviesť do nich konkurenciu. Tie druhé bude potrebné extenzívne a priehľadne regulovať podľa najlepšej medzinárodnej praxe, podobne ako sieťové odvetvia. Regulácia vo všetkých segmentoch by mala byť založená na výsledkových ukazovateľoch a zameraná na rovnakú definíciu a dostupnosť starostlivosti pre rôzne socioekonomické skupiny a regióny.

Je potrebné posilniť ochranu obyčajných ľudí, zabránením prílišnej finančnej záťaže chudobnejších spojenej s chorobou a poskytovaním užívateľsky priateľských informácií. Štrukturálnej zmene napomôže zvyšovanie miery transparentnosti aktivít a platenie poskytovateľom za to, čo chceme dosiahnuť. Rozhodnutia o investíciách do medicínskych technológií, výkonov a liekov by mala robiť autonómna verejná agentúra porovnávaním ich nákladov a prínosov na základe štandardných medzinárodných metodík (aj s využitím QALY, Box 2).

3.6. TRANSPARENTNÉ A NEKORUPČNÉ PROSTREDIE

Korupciou rozumieme akékoľvek využívanie spoločenského postavenia alebo politickej moci na získanie osobných alebo skupinových výhod na úkor širšej spoločnosti. Naše porozumenie pojmu je teda v prvom rade ekonomické a dosť široké, neobmedzujeme ho na právnu definíciu korupcie, či na to, čo za korupčné správanie pokladá verejnosť. Hoci môže byť korupcia pri statickom pohľade neutrálna až pozitívna, pri dynamickom pohľade vedie takmer vždy k prekážkam hospodárskej aktivity, deformovaniu alokačných rozhodnutí verejného aj súkromného sektora a predstavuje aj skrytú a výrazne neefektívnu formu zdaňovania občanov a podnikateľov (Beblavý, 2007).

Pri rozoberaní tohto pojmu použijeme dva teoretické ekonomické koncepty – teória principal-agent a teória vyhľadávania renty. Teórie principala-agenta opisujú správanie ekonomických aktérov, ktorí sú zvyčajne racionálni a motivovaní vlastným záujmom, pričom principal chce pomocou rôznych inštitucionálnych ustanovení dosiahnuť, aby bolo v záujme agenta konať v záujme principala. Korupciou potom nazveme snahu agenta zlepšiť svoje postavenie na úkor postavenia principala, porušením alebo zneužitím existujúcich inštitucionálnych ustanovení (Becker a Stigler, 1974). Typickým príkladom v našom kontexte môžu byť politici, ktorí konajú ako agenti ich voličov, ale vďaka nedokonalému inštitucionálnemu rámcu môžu byť ich motivácie a správanie v príkrom protiklade so záujmami voličov.

Ekonomickou rentou rozumieme príjem z výrobného faktora, ktorý neprispieva k produktivite. Môžeme si ho predstaviť ako istú formu „nezaslúženého zisku“, ktorý by na konkurenčnom trhu neexistoval. Tradičným príkladom môže byť napríklad príjem z nerastného bohatstva parcely na Klondikeu (alebo z bane v Kremnici), ktorá bola „vykolíková“ a obsadená prvotnou okupáciou. Renty môžu vznikať kvôli prírodným podmienkam alebo technologickému pokroku a ich samotná existencia nemusí byť automaticky z ekonomického hľadiska problematická. Renty však môžu vznikať alebo sa udržiavať aj zneužitím dominantného postavenia, administratívne alebo reguláciou (napr. pridelením monopolnej výsady na obchod so zahraničím), čo vo väčšine prípadov vedie

k zníženiu ekonomickej efektivity a spoločenskej spravodlivosti. Ešte problematickejšie je správanie motivované vyhľadávaním renty, kedy sa ekonomickí aktéri namiesto produktívnych aktivít venujú takej manipulácii prostredia, aby sa (napr. obmedzením vstupu na trh, znetransparentnením trhových podmienok alebo lobingom politických aktérov) ekonomická renta vytvorila, a aby ju aspoň sčasti dokázali získať pre seba.

Uvedené – relatívne široké – definície korupcie nám umožňujú pojmovo charakterizovať takmer všetky druhy špinavých praktík, ktoré ohrozujú hospodársky rast a obmedzujú blahobyt na Slovensku. Všeobecne a bez nároku na správnosť môžeme rozlišovať tri typy korupčných praktík:

(1) Bežná, maloobchodná alebo komunálna korupcia. Predstavuje typ korupcie, s ktorou sa stretáva väčšina obyvateľstva v každodennom živote. Ide v nej väčšinou o malé transakcie snažiace sa napríklad o skrátenie čakania na operáciu v nemocnici alebo odpustenie pokuty za prekročenie rýchlosti dopravnou políciou.

(2) Podnikateľská korupcia. Predstavuje napríklad tendrovú, licenčnú, správnu a zahraničnoobchodnú korupciu. Príkladom môže byť uprednostňovanie pri verejných zákazkách na nákup áut alebo pri vydávaní licencií na rôzne druhy podnikania.

(3) Sektorová alebo regulačná korupcia, či zajatie štátu (state capture). Podobá sa praktikám regulačného zajatia (regulatory capture), a je obzvlášť rozšírený v tranzitívnych spoločnostiach (Hellman a kol., 2003). Ide o dohody veľkých hráčov s vrcholovými politikmi, prípadne o „zajatie“ celej štátnej či regulačnej infraštruktúry na strednej aj vrcholovej úrovni. Dochádza potom k zmenám regulačných režimov (alebo k absencii ich zmien), ktoré vytvárajú, udržiavajú a distribuuju ekonomickú rentu na sektorovej úrovni, napríklad v zdravotníctve alebo energetike.

Pri meraní korupcie pokladá literatúra za dôležitý rozdiel medzi *vnímaním* korupcie a *skúsenosťou* s korupciou (Miller, 2006). Dáta o skúsenosti s korupciou sú všeobecne pokladané za robustnejšie a spoľahlivejšie, hoci často ťažko získateľné. Vnímanie korupcie je nestabilnejšie a často sa veľmi výrazne mení na základe jej zobrazenia v médiách, niekoľkých významných korupčných afér, či na základe komunikovaných vládnych protikorupčných politík. No i vnímanie korupcie, dokonca aj „neopodstatnené“, môže prinášať reálne ekonomické a spoločenské náklady. To, že občania a podnikatelia „systému“ neveria, mení ich správanie väčšinou nepriaznivým spôsobom – menej dôverujú iným, menej investujú do vzdelania, v konečnom dôsledku sú náchylnejší dávať alebo pýtať úplatky.

Meranie korupcie a klientelizmu je problematickou záležitosťou. Jej priami účastníci sa ňou nielenže nechvália, ale väčšinou urobia všetko preto, aby ju nebolo možné pozorovať. Ideálny ukazovateľ korupcie a klientelizmu by mal mať nasledovné znaky:

- Bol by vykazovaný pravidelne, rešpektovanou medzinárodnou organizáciou, a v porovnateľnej vzorke bohatých krajín (aby bol porovnateľný a nenapadnuteľný).
- Nemeral by vnímanie korupcie, ale skúsenosť s korupciou (pretože vnímanie je nespoľahlivé a nerobustné voči napr. zmenám v politickej reprezentácii či komunikovaným protikorupčným politikám).

Keďže skúsenosť s každodennou korupciou má veľká časť občanov, má zmysel merať ju na reprezentatívnej vzorke populácie. Naopak, podnikateľskú korupciu je najlepšie hodnotiť na



vzorke podnikateľov alebo manažérov, ktorá zabezpečuje dôraz na, pre nás zaujímavú, tendrovú, licenčnú a správnu korupciu.

Otázkou je, nakoľko je možné využívať odhady založené na prieskumoch expertov. Veľmi zaujímavé by boli prieskumy profesionálov, ktorí sa často pohybujú v korupčných situáciách a prostrediach (právnici, lobisti), prípadne medzi tými, ktorým patrí potláčanie korupcie do ich náplne práce (represívne zložky). Bohužiaľ, dostupné prieskumy využívajúce expertov nešpecifikujú, o aké typy expertov sa jedná, a podľa anekdotických informácií môže ísť skôr o predstaviteľov tretieho sektora s limitovanou a úzkou skúsenosťou s korupciou.

Veľkú sektorovú a regulačnú korupciu dotazníky nezmerajú vôbec, pretože je s ňou oboznámená len malá časť podnikateľskej verejnosti, a skúsenosti s ňou sú ešte zriedkavejšie. Jej rozsah a zmeny v nej sa dajú odhadovať nepriamo, napríklad na základe zmien hodnoty verejne obchodovaných firiem s politickými konexiami spôsobených exogénnymi politickými zmenami (Fisman ukázal vzťah medzi Suhartovým zdravotným stavom a trhovou hodnotou akcií niektorých indonézskejších firiem, Fisman, 2001). Málo rozvinutý slovenský kapitálový trh však podobné prístupy neumožňuje na sektorovej úrovni.

Na meranie miery korupcie v slovenskej spoločnosti sme sa rozhodli vytvoriť kompozitný ukazovateľ, ktorý by kládol rovnakú váhu na každodennú a podnikateľskú korupciu. Na meranie bežnej korupcie sme využili prieskum Eurobarometra, ktorý je robený s dvojročnou periodicitou a meria skúsenosť s korupciou medzi bežnou populáciou, po jednotlivých sektoroch³¹. Kategórie, na ktoré sa pýta, sú polícia, colná správa, súdy, národní politici, regionálni politici, miestni politici, tendre, stavebné povolenia, podnikateľské oprávnenia, zdravotníctvo, školstvo, inšpekcia, a.i.

Na meranie podnikateľskej korupcie sa nám nepodarilo nájsť prieskum, ktorý by meral skúsenosť podnikateľov s korupciou. Je to najmä kvôli obavám podnikateľov z trestnoprávných postihov. Ako druhú najlepšiu možnosť sme použili Index vnímania korupcie (Corruption Perception Index, CPI) Transparency International, ktorého významnú časť (pre Slovensko polovicu) tvoria prieskumy vnímania korupcie podnikateľmi, a zvyšok je založený na rôznych prieskumoch názorov expertov. Ambíciu použiť jeden z medzinárodných prieskumov, ktoré merali vnímanie korupcie medzi podnikateľmi, a ktoré tvoria subindexy CPI (napríklad Globálna správa o konkurencieschopnosti Svetového ekonomického fóra alebo Svetová ročenka konkurencieschopnosti inštitútu IMD) nebolo možné naplniť vzhľadom na problémy s úplnosťou a zdokumentovanosťou údajov.

Výsledný index korupcie (CORR) je jednoduchým priemerom uvedených dvoch indexov. Hoci merali odlišné typy korupcie, a odlišným spôsobom, korelácia medzi nimi je vysoká (0,83 v roku 2009). V jednotlivých krajinách sa môžu líšiť aj veľmi výrazne (Malta a Grécko majú napríklad horšie umiestnenie podľa vnímania korupcie než podľa skúsenosti s ňou; vývoj dvoch zložiek nášho indexu bol aj na Slovensku v ostatných rokoch odlišný).

³¹ Otázka QB3, „Za posledných 12 mesiacov, pýtal niekto alebo očakával niekto od Vás (vo Vašej krajine) úplatok za poskytnutie služby?“. Ako ukazovateľ sme použili počet odpovedí NIE, proporcionálne upravené o počet NEVIEM (ktorý sa líši od krajiny ku krajine).

Tabuľka 9: CORR

Top 5, 2009	95%	V3, 2009	67%
Dánsko	97%	Poľsko	68%
Švédsko	96%	Česká republika	67%
Fínsko	95%	Maďarsko	67%
Holandsko	95%		
Luxembursko	92%		
Priemer EÚ, 2009	77%	Slovensko, 2009	61%
Top 3, zlepšenie 2005-2009 (pb)	6,1	Slovensko 2005-2009 (pb)	2,7
Pol'sko	8,5		
Česká republika	5,0		
Lotyšsko	4,7		

Zdroj: Transparency International, Eurobarometer

Ako to robia najlepší

Pri skúmaní ukazovateľov korupcie sa ukazujú dve tendencie. Prvou je veľmi nízka miera korupcie v krajinách severnej Európy, najmä v škandinávskych krajinách. Druhou je zlepšovanie situácie v nových členských krajinách EÚ, či už zo strednej a východnej Európy, alebo zo Stredomoria.

Prvá skutočnosť môže byť z hľadiska verejnej politiky relatívne málo zaujímavá. Úroveň korupcie môžu do veľkej miery určovať faktory, ktoré sa verejnou politikou nedajú ovplyvniť alebo sa dajú ovplyvniť len v horizonte desaťročí, kedy je problematické odhadnúť relatívny vplyv jednotlivých opatrení. Medzi robustné faktory ovplyvňujúce mieru korupcie patria: bohatstvo krajiny, dĺžka demokratickej tradície, protestantské vierovyznanie obyvateľstva, politická stabilita a prípadne akou mocnosťou bola krajina kolonizovaná³² (Serra, 2005).

Oveľa zaujímavejšia je z tohto pohľadu druhá skutočnosť, významné zlepšovanie korupčnej situácie v krajinách, ktoré vstúpili do Európskej únie (prvých 8 najvyšších zlepšení korupčnej situácie v EÚ medzi rokmi 2005 a 2009 bolo medzi novými členskými krajinami). Vstup do EÚ totiž môžeme vnímať ako prirodzený experiment, ktorý do istej miery rieši problém endogenity protikorupčných politík. V danom kontexte efektívne protikorupčné politiky nie sú zavádzané kvôli politickým, podnikateľským a spoločenským obmedzeniam, ale integráciou do EÚ sú všetky kandidátske krajiny prinútené splniť spoločné kritériá, prijať množinu právnych predpisov, a čo je možno najdôležitejšie, vytvoriť základy štandardného inštitucionálneho usporiadania.

Z množstva protikorupčných politík zrealizovaných počas uplynulého desaťročia v strednej a východnej Európe by sme chceli poukázať na dve. Jednou z nich bolo budovanie autonómnych protikorupčných agentúr s relatívne širokou právomocou (napríklad v oblasti vyšetrovania a stíhania korupcie, alebo predchádzania korupcii pri verejnom obstarávaní).

³² Všetky tieto faktory okrem posledného predpovedajú pre Slovensko podpriemerné hodnoty.

Tieto viedli napríklad v Poľsku ku viacerým obvineniam vysokopostavených politikov. Druhou bolo zavedenie vynútiteľných mechanizmov ukladajúcich verejnému sektoru povinnosť zverejňovať široké spektrum informácií. Typickým príkladom z minulosti môžu byť zákony o slobodnom prístupe k informáciám, vychádzajúce z princípu, že verejnosť má právo na prakticky všetky informácie produkované vo verejných inštitúciách. Budúcim rozšírením môže byť povinnosť verejného sektora aktívne zverejňovať relevantné informácie, jednak v užívateľsky priateľskej forme a jednak vo forme „surových“, počítačom spracovateľných údajov.

3.7. EFEKTÍVNY VÝBER DANÍ

Efektívne verejné financie sú nevyhnutným predpokladom pre produktívne využívanie zdrojov v ekonomike. Zároveň posilňujú vzájomnú dôveru v ekonomike, čo vo všeobecnosti zvyšuje subjektívne vnímanie blahobytu. V tejto časti sa nezaobráme konkrétnymi návrhmi na výdavkovej strane, nakoľko tie sú detailnejšie rozoberané v ďalších kapitolách. Dôraz je kladený predovšetkým na príjmovú stranu.

Efektívny daňovo-odvodový systém³³ má mnoho výhod pre ekonomický vývoj. Po prvé, znižuje mŕtvu váhu zdaňovania menšou deformáciou ekonomických rozhodnutí. Po druhé, dokáže prispievať ku konkurenčným výhodám malej a otvorenej ekonomiky v medzinárodnej súťaži. Po tretie, znižuje náklady občanov a firiem na splnenie daňovo-odvodových povinností. Po štvrté, znižuje motivácie na obchádzanie daňových povinností. Po piate, zabezpečuje adekvátne príjmy pre verejné financie. Dlhodobá prosperita krajiny je preto závislá od efektivity týchto systémov. V tejto kapitole nie je v popredí ekonomická efektivita daňových systémov³⁴, ale efektivita výberu.

Nie je jednoduché merať efektívnosť jednotlivých daňových systémov a v súčasnosti ani neexistujú medzinárodne porovnateľné ukazovatele. Kvalitatívne porovnania a prípadové štúdie síce môžu byť užitočné, ale bolo by dobré mať aspoň základný kvantitatívny pohľad na medzinárodné rozdiely. Do úvahy podľa nás prichádzajú nasledujúce prístupy (na makroekonomickej úrovni):

- daňová kvóta II v porovnaní s efektívnymi sadzbami;
- porovnanie výberu s daňovými klinmi pri daniach z príjmu FO a odvodov.

Napriek tomu, že sú daňové kvóty na verejnosti veľmi obľúbené, majú mnoho nedostatkov, ktoré komplikujú ich medzinárodné porovnanie. Marčanová a Ódor (2008) identifikujú mnohé z nich a poukazujú predovšetkým na problémy konsolidácie (veľkú časť daňovej kvóty tvoria položky, ktoré „idú z jedného štátneho vrečka do druhého“³⁵). Navyše HDP taktiež nie je adekvátnou porovnávacou bázou medzi krajinami. Problémy by nastali aj pri pokuse zistiť efektívne daňové sadzby v jednotlivých daniach a odvodoch a kombinovať ich do indexu.

Preto preferujeme druhú alternatívu, ktorá má taktiež nedostatky, ale poskytuje lepší obraz o efektivite zdanenia práce, čo je momentálne najväčším problémom Slovenska. Navrhujeme skonštruovať nasledujúci index:

³³ Ide o veľký objem zdrojov na úrovni 30 % HDP.

³⁴ Tá je implicitne obsiahnutá v udržateľnosti verejných financií. Vid' 3.8.

³⁵ Štáty, ktoré zdaňujú dôchodky, vykazujú vyšší podiel daní na HDP aj keď dôchodcovia dostanú rovnaký objem peňazí na ruku ako v štátoch, kde sú penzie oslobodené od dane.

$$EFDP = \frac{\text{výber DPFO} + \text{výber}_\text{odvodov}}{\text{kompenzácie} + \text{zmiešaný}_\text{dôchodok}} \cdot \text{efektívny}_\text{daňový}_\text{klin}$$

Tento index v zásade porovnáva efektívny výber s efektívnou legislatívnou sadzbou. Výhodou je, že dobre monitoruje „deravosť“ daňových systémov, na druhej strane jeho slabé miesta sú v určení efektívneho daňového klinu (skutočné príjmové rozdelenie a štruktúra domácností) a nepresnosti v meraní zmiešaných dôchodkov. Čím väčšia je hodnota indikátora, tým efektívnejší je daňový systém, keďže dokáže vyberať z makroekonomických základní bližšie percento tomu, čomu nasvedčujú legislatívne sadzby.

Výpočet sme uskutočnili na dátach OECD nasledovným spôsobom. Najskôr sme zisťovali efektívny daňový klin tak, že sme vypočítali vážený priemer klinov pri jednotlivcoch. OECD počíta klíny pre štyri príjmové kategórie: 67 %, 100 %, 133 % a 167 % priemernej mzdy v priemysle. Váhy sme priradili nasledovne: 30 %, 40 %, 20 % a 10 %. Snažili sme sa zohľadniť skutočnosť, že pod priemerným príjmom je väčšina obyvateľov. Slovensko malo v roku 2007 v porovnaní s ďalšími krajinami V4 najnižší efektívny daňový klin na úrovni 38,1 %. Potom sme vypočítali podiel príjmov z DPFO a odvodov na celkových kompenzáciách a zmiešanom príjme (vrátane prevádzkového prebytku). Týmto spôsobom sme sa snažili zohľadniť vplyv živnostníkov. V tomto ukazovateli SR má taktiež najnižšie hodnoty v porovnaní so susedskými krajinami. Potom sme vypočítali podiel týchto dvoch ukazovateľov. Výsledky ukazuje nasledujúca tabuľka a graf 12.

Tabuľka 10: EFDP

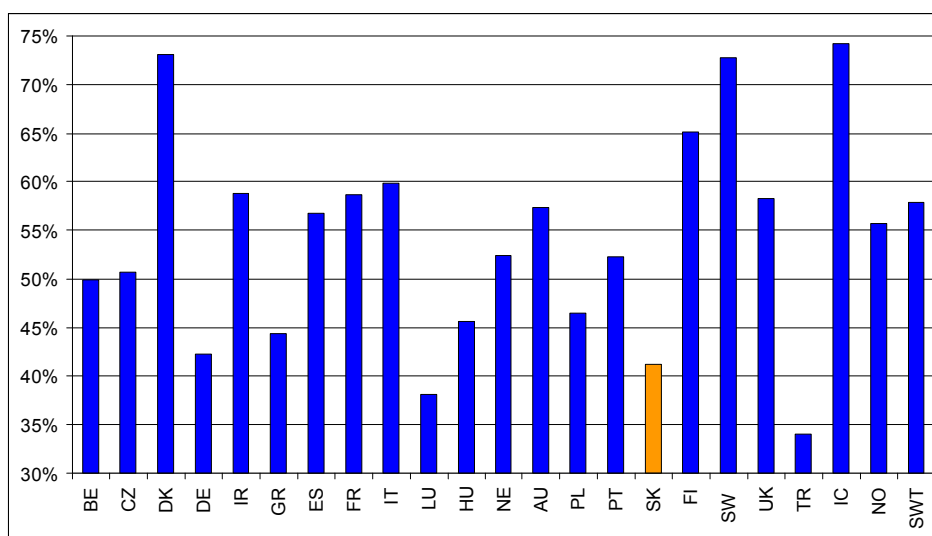
TOP 5 - úroveň 2007	69,0%	V3 (úroveň 2007)	47,6%
Island	74,3%	Maďarsko	45,6%
Dánsko	73,0%	ČR	50,7%
Švédsko	72,8%	Poľsko	46,5%
Fínsko	65,2%		
Taliansko	59,9%		
Priemer OECD - 2007	54,2%	Slovensko - 2007	41,2%
TOP 3 - nárast medzi 2000-2007 (pb)	4,2	Slovensko 2000-2007 (pb)	-5,2
Írsko	5,8		
Taliansko	4,2		
Španielsko	2,5		

Zdroj: OECD, Eurostat

Vzhľadom na možné nepresnosti pri meraní efektívneho klinu (len na báze jednotlivcov) ako aj v dôsledku možných odlišností v cyklickom vývoji, odporúčame brať výsledky len ako

indikatívne. Dôležité sú skôr porovnania s V4 než so Severnou Európou vzhľadom na veľmi odlišné štruktúry domácností a zdaňovania³⁶.

Graf 13: Efektívne zdaňovanie práce (EFDP, 2007)



Zdroj: OECD, Eurostat (PT a TR údaje z 2005)

Ako to robia najlepší

Čo sa týka najlepšej praxe zo sveta, recept OECD (2006a) je jednoduchý. Veľká väčšina odporúčaní smeruje na zefektívnenie systému cez odstránenie „dier“ v daňových a odvodových základniach, zefektívnení výberu alebo cez zníženie rozsahu daňových únikov. Slovensko sa vydalo na túto cestu v roku 2004 prostredníctvom daňovej reformy: podarilo sa výrazne zjednodušiť daňový systém a znížiť vysoké marginálne sadzby dane z príjmov. Navyše presunom bremena zo zdaňovania aktivít na zdaňovanie spotreby sa zvýšila efektivita celého systému, ku ktorej výrazne pomohlo aj zjednotenie sadzieb DPH. Nevysiešené otázky však zostali a poukazuje na ne napríklad štúdia Krajčír a Ódor (2005), ktorá hodnotí prvý rok daňovej reformy. Krajčír a Ódor za najzásadnejšie otázky daňovej politiky považujú³⁷:

- zjednotenie daňových a odvodových základní (problémom je predovšetkým motivácia stať sa živnostníkmi v snahe obísť časť odvodovej povinnosti) a neskôr výberu;
- transformáciu zdravotných odvodov do daňového systému (prípadne iných odvodov, čo by mali charakter dane);
- potrebu zdaňovať dôchodky;
- zrušenie niektorých odpočítateľných položiek;
- boj proti daňovým únikom.

³⁶ Aj keď treba povedať, že vyhýbanie sa daniam je pravdepodobne výrazne nižšie v škandinávskych krajinách.

³⁷ Celý zoznam problémových okruhov nájdete v Krajčír a Ódor (2005) v kapitole 6.

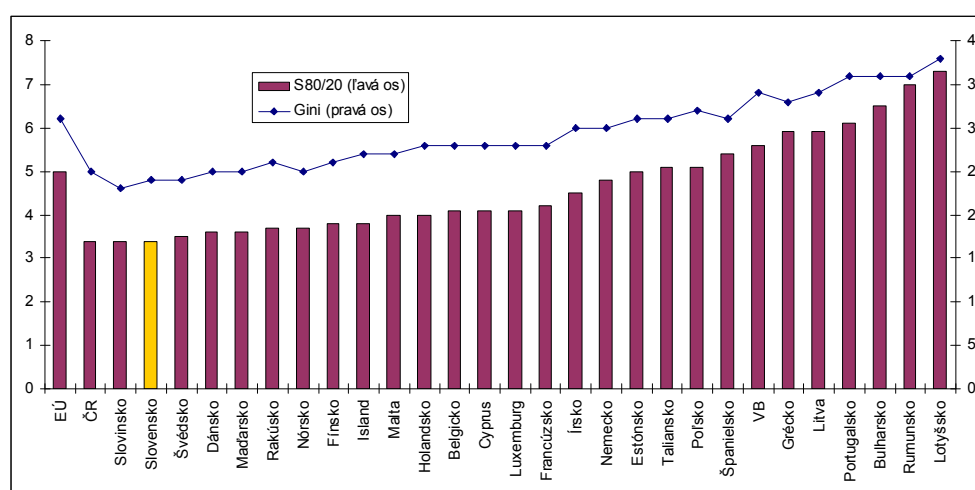
V súčasnosti ani nie je otázkou, čo treba robiť (existuje relatívne široký konsenzus o týchto zmenách) na zlepšenie situácie, ale skôr, kedy to urobiť. Navrhujeme okrem sledovania indikátora EFDP (a jeho skvalitnenej verzie) najmä sústrediť sa na zjednocovanie základní a výberu a zrovnoprávnenie zdaňovania FO zo závislej činnosti a podnikania (z daňového hľadiska). V centre pozornosti by mali byť taktiež otázky charakteru zdravotných odvodov, odvody ozbrojených zložiek, odpočítateľné položky, 2% daní na verejnoprospešný účel, zdaňovanie dôchodkov a boj s daňovými únikmi.

3.8. UDRŽATEĽNOSŤ VÝVOJA

Veľkou výzvou pre krajiny Európskej únie sú nielen zmeny v štrukturálnej oblasti, ale aj udržateľnosť zmien. Identifikovali sme tri oblasti, na ktoré nie je možné zabudnúť pri snahách o zlepšenie vybraných štrukturálnych indikátorov: fiškálna politika, životné prostredie a sociálna súdržnosť.

Ľahko si vieme predstaviť výrazné navýšenie zdrojov v prioritných oblastiach, ktoré by ale významným spôsobom zhoršili deficit verejných financií. Takisto je možné zvýšiť produkciu na úkor kvality životného prostredia (alebo vyčerpania prírodných zdrojov) alebo príjmových nerovností. Slovensko má v súčasnosti najväčšie rezervy v oblasti verejných financií. Nepodceňujeme ani oblasť príjmových nerovností alebo životného prostredia, avšak zdá sa, že tieto nedostatky sú menej akútne ako v prípade zadlžovania budúcich generácií. V príjmových nerovnostiach je Slovensko spolu s Českom a Slovinskom medzi najrovnostárskejšími krajinami Európskej únie³⁸.

Graf 14: Ukazovatele rozdelenia príjmov domácností



Zdroj: Eurostat, S80/20 je podiel príjmov medzi horným a dolným kvintilom

³⁸ Aj keď treba pripomenúť, že otázna je reprezentatívnosť Rómskej komunity v týchto prieskumoch. Riešenie Rómskej problematiky je však osobitným problémom, ktorý sa podľa autorov nedá prioritne riešiť redistributívnymi politikami.

Čo sa týka environmentálnej udržateľnosti, Slovensko postupne prechádza na nižší stupeň energetickej náročnosti. Pomaly sa menia aj preferencie občanov a dôležitosť kvality životného prostredia sa pre nich zvyšuje. Najväčšie ohrozenie okrem globálneho problému otepľovania Zeme pochádza z nasledujúcich faktorov: zásahy do chránených území, veľké štátne projekty (diaľnice, ropovod) alebo nelegálne výstavby. Možno ešte dôležitejšie sú historické problémy spojené so skládkami a „špinavými“ priemyselnými objektmi. Považujeme za dôležité, aby hospodárska politika, najmä pri veľkých projektoch, brala viac do úvahy aj environmentálne náklady, avšak prakticky je takmer nemožné skonštruovať indikátor, ktorý by zachytil komplexnosť problematiky. Okrem toho, napriek dôležitosti environmentálnych aspektov udržateľnosti, súčasný stav vo všeobecnosti nepovažujeme za tak kritický, aby sme túto oblasť zaradili medzi priority na nasledujúce roky. Napriek tomu však environmentálne aspekty na lokálnej úrovni (sklárky, potravinová bezpečnosť, atď.) považujeme za veľmi dôležité (nepriamo to meriame v oblasti zdravia).

Zodpovedné verejné financie sú základom pre prosperitu v každej spoločnosti. Na jednej strane zabezpečujú makroekonomickú stabilitu a tým prispievajú k vyššiemu hospodárskemu rastu a na strane druhej podporujú medzigeneračnú spravodlivosť neprenášaním neúmerného bremena na ďalšie generácie. Potreba mať verejné financie v dlhodobom udržateľnom stave je v súčasnosti zvýraznená všeobecným trendom (vo vyspelom svete) starnutia populácie. Starnutie zvyšuje nároky na verejné financie v dlhodobom horizonte (ide najmä o výdavky na dôchodky a sociálnu starostlivosť) a s postupom času znižuje manévrovací priestor vlády na riešenie situácie (menšia časť voličov bude reprezentovať produktívnu vrstvu obyvateľstva). Preto je potrebné maximálne sa usilovať o zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií už v súčasnosti.

Udržateľnosť verejných financií nie je jednoduché definovať³⁹ ani kvantifikovať. Musí totiž zohľadniť mnohé dlhodobé predpoklady a projekcie. Ageing Working Group (AWG) na úrovni EÚ sa zaoberá práve týmito otázkami. Ideálne by bolo mať ukazovateľ, ktorý pracuje s vierohodnými predpokladmi (na báze konsenzu) a dokáže dobre zachytiť aj počiatočnú štrukturálnu bilanciu verejného sektora.

Možnými kandidátmi na meranie udržateľnosti verejných financií je niekoľko:

- Indikátory S1 a S2⁴⁰, ktoré sa používajú na hodnotenie krajín Európskej únie (prostredníctvom ich programov stability a konvergenčných programov);
- Ratingové hodnotenia krajín;
- Rizikové marže na eurobondoch alebo CDS (Credit Default Swaps).

Indikátor S1 má najväčšiu nevýhodu v tom, že pracuje s arbitrárne voleným dátumom aj hranicou dlhu a preto nemusí zohľadňovať kulmináciu demografických problémov. Pre niektoré krajiny môže vyvstať najväčší problém až neskôr alebo sa môže stať, že menšie krajiny sa dostanú do problémov už pri nižšej úrovni hrubého dlhu ako je 60% z HDP. Indikátor S2 je sľubným kandidátom, nakoľko pracuje s dlhodobým rozpočtovým ohraničením. Nevýhodou je štartovacia pozícia, ktorá nezohľadňuje všetky riziká vo

³⁹ Väčšinou sa definuje ako schopnosť vlády splniť svoje záväzky v dlhodobom horizonte pri predpoklade nemenných politík.

⁴⁰ Indikátor S1 vyjadruje potrebu konsolidácie v záujme neprekročiť úroveň verejného dlhu 60% HDP v konkrétnom čase v budúcnosti (napríklad 2050), kým S2 hovorí o tom o koľko treba znížiť deficit, aby vláda nemala „explozívny“ dlh v nekonečnom horizonte.

verejných financiách (napríklad niektoré implicitné dlhy alebo problémy v štátnom vlastnených spoločnostiach) a problémy má aj so stanovením cyklickej zložky aktuálneho deficitu v krajinách s častými významnými ponukovými šokmi. Používa totiž veľmi jednoduchú filtračnú techniku.

Ratingové hodnotenia krajín poskytujú komplexnejší pohľad na riziká spojené so splácaním štátneho dlhu, keďže sa sústreďujú na mnohé charakteristiky hospodárstva (aj vrátane politických rizík). Veľmi často však meškajú za skutočným vývojom a ponúkajú menej detailný rozbor kľúčových tendencií vo verejných financiách.

Trhové ohodnotenia rizika vyjadrené rizikovými maržami na dlhopisoch alebo CDS zobrazujú aktuálny pohľad účastníkov trhu na riziko defaultu. Opäť platí, že napriek hodnotnej informácii, neposkytujú fundamentálny pohľad na procesy vo vnútri verejných financií.

Podľa nás, najkomplexnejším indikátorom pre štartovaciu pozíciu je ukazovateľ S2. Bolo by však dobré odstrániť jeho vyššie spomínané nedostatky. Presne o to sa pokúša štúdia Horvátha a Ódora (2009) zavedením indikátora GAP, ktorý je odpoveďou na otázku ako ďaleko je krajina od dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Dôraz treba podľa autorov klásť aj na vyčíslenie implicitného a podmieneného dlhu. GAP je rozdiel medzi aktuálnou a želateľnou úrovňou štrukturálneho deficitu. Pri určení aktuálnej hodnoty treba zohľadniť hospodársky cyklus, jednorazové efekty, predaj majetku ako aj súhrnné hospodárenie štátnych podnikov (HVŠP).

Indikatívny výpočet pre aktuálnu hodnotu GAP-u je nasledovný: z aktuálneho deficitu⁴¹ (6,3 % z HDP) odstránime vplyv hospodárskeho cyklu (1,5 % z HDP⁴²) a jednorazové efekty (-0,4 % z HDP – predaj majetku), dividendy (0,8 % z HDP) a pridáme súhrnný hospodársky výsledok štátnych podnikov a NBS (HVŠP = 0,7 % z HDP); výsledkom je štrukturálny deficit (5,3 % z HDP). Simulácie nákladov starnutia (penzijný vek 65 rokov a inflačná indexácia) spolu s avizovanými PPP projektmi by dnes vyžadovali bezpečný štrukturálny deficit na úrovni približne 0,5 % z HDP. Orientačný GAP je teda na úrovni okolo 5 % z HDP. O toľko by bolo treba zvýšiť dane alebo znížiť výdavky, aby sme mohli povedať, že sú verejné financie Slovenska dlhodobo udržateľné. Európska komisia (2009c) na báze ukazovateľa S2 uvádza 7,4 % z HDP, čo je podľa nás nadhodnotený údaj v dôsledku nie úplne správnej metodológie výpočtu cyklickej zložky.

Ako to robia najlepšie

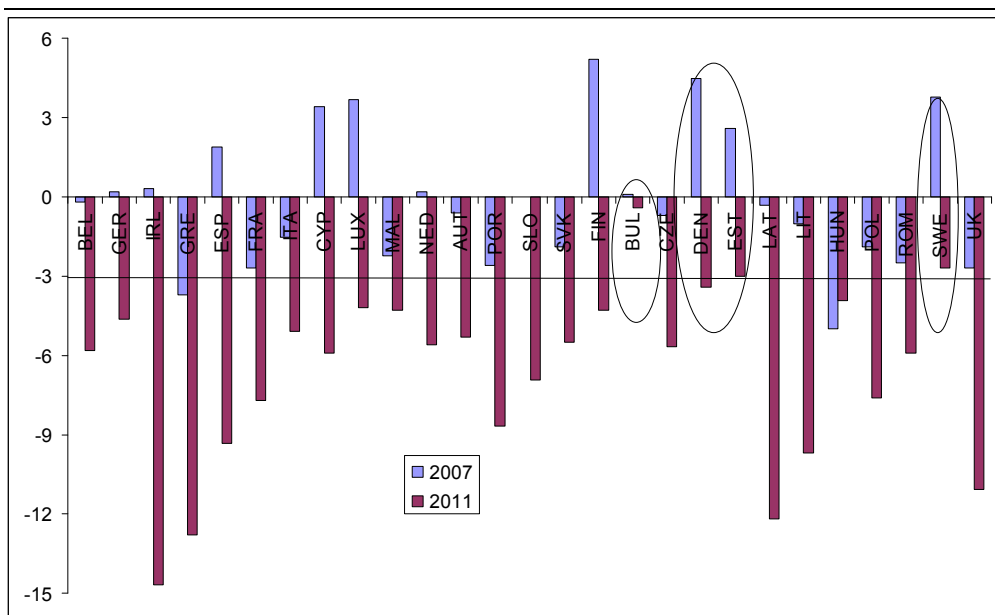
Napriek tomu, že výpočty GAP-u nie sú dostupné pre iné krajiny, v tomto prípade je prirodzeným benchmarkom nula. Z hľadiska hospodárskej politiky je však zaujímavé pozrieť sa na to, ktorá krajina bola úspešná v hospodárení verejných financií aj počas krízy. Nasledujúci graf ukazuje jesennú prognózu Európskej komisie ohľadom rozpočtového hospodárenia pred krízou a po nej. Ako referenčné roky sme si vybrali rok 2007 (dobré časy) a rok 2011, kedy by už schodky nemali obsahovať jednorazové náklady vynaložené na záchranu finančných inštitúcií.

⁴¹ Odhad MF SR za rok 2009.

⁴² Podľa Programu stability je cyklická zložka na úrovni 1,1% z HDP a štrukturálne saldo je v roku 2009 na úrovni 5,2% z HDP.

Z grafu 14 je vidieť, že podľa odhadu EK najmenej problémové verejné financie majú Bulharsko, Dánsko, Estónsko a Švédsko. V dobrých časoch mali ostatné tri krajiny výrazné prebytky vo verejných financiách. Aj indikátor S2, zverejnený Európskou komisiou (2009c) prezrádza, že z dlhodobého hľadiska sú práve tieto krajiny na popredných miestach – teda medzi najmenej rizikovými. Prípady Bulharska a Estónska je pochopiteľný vo svetle kurzového režimu - currency boardu. Takýto menový mechanizmus nemôže dlhodobo úspešne fungovať bez výraznej podpory zodpovednej fiškálnej politiky. Zároveň platí, že ani Bulharsko ani Estónsko neštartovali z vysokej úrovne verejného dlhu. V roku 2008 mali obidve krajiny tento ukazovateľ pod hranicou 15 % z HDP, teda verejné financie neboli zaťažované vysokými úrokovými nákladmi na obsluhu dlhu.

Graf 15: Verejné financie pred a po kríze (% z HDP)



Zdroj: Európska komisia, Jesenná prognóza

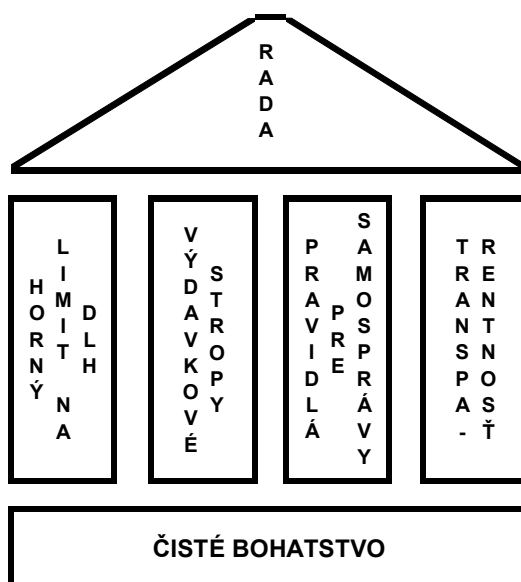
Preto je dobré pozrieť sa na prípadovú štúdiu poprednej krajiny, ktorá mala v nedávnej minulosti ešte vysoké hodnoty hrubého verejného dlhu. Švédsko malo v polovici deväťdesiatych rokov ešte dlh nad 70 % z HDP. V súčasnosti je hrubý dlh už len na úrovni 38 % z HDP. Švédsko prešlo výraznou finančnou krízou v deväťdesiatych rokoch minulého storočia, ktorá si vyžiadala významný objem verejných zdrojov na záchranu bánk. Verejný dlh mohutne akceleroval a jeho udržateľnosť sa stala otázkou odborných diskusií. V roku 1997 sa preto zaviedli nové rámce pre fiškálne politiky na princípoch zhora-nadol, ktoré boli neskôr doplnené ďalšími inštitucionálnymi zmenami. Kľúčovou súčasťou reformy sa stali výdavkové limity, ktoré sa určujú s dostatočným časovým predstihom (vid'. Brusewitz a Lindh, 2007). Tieto limity pritom vychádzajú z úvah o dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Ich výsledkom je, že Švédsko by sa malo usilovať o udržiavanie štrukturálneho prebytku 1 % z HDP. Vo Švédsku funguje aj nezávislá fiškálna rada na monitorovanie dodržiavania pravidiel. Zaujímavosťou je, že rada hodnotí aj politiky pre dosiahnutie vysokého a udržateľného ekonomického rastu a plnej zamestnanosti.

Spomedzi ďalších krajín by sme chceli spomenúť ešte Chile, ktoré sa neučilo na vlastných chybách, ale na cudzích. Po turbulenciách v Argentíne sa Chile rozhodlo upevniť dôveru investorov pomocou neoficiálnych fiškálnych pravidiel. Zaviedlo požiadavky na štrukturálny prebytok a začalo vytvárať v rozpočte rezervy. Okrem toho Chile má veľmi prepracovaný systém verejných investícií. Projekty súťažia medzi sebou a realizujú sa tie, ktoré prejdú viackolovým hodnotiacim procesom (analýza nákladov a prínosov) a majú vysokú čistú súčasnú hodnotu pre spoločnosť.

Pomerne čerstvým príkladom reformy je Maďarsko, ktoré je už dlhšiu dobu známe svojimi vysokými deficitmi a problémami s financovaním svojho zahraničného zadĺženia. Maďarsko okrem pravidiel pre vývoj reálneho dlhu a výdavkových limitov zriadilo aj Fiškálnu radu, ktorá bude mať približne 40 zamestnancov. Jej úlohou je posilnenie verejnej kontroly nad rozpočtom. Hlavnou kotvou je požiadavka, aby hrubý dlh v reálnom vyjadrení nerástol. Okrem toho môže vláda obmedziť aj rast verejných výdavkov.

Na báze tejto najlepšej praxe navrhujú Horváth a Ódor (2009) podobný model, ktorý okrem výdavkových limitov, fiškálnej rady obsahuje aj pravidlá pre samosprávy, ústavný horný limit pre verejný dlh a pravidlá transparentnosti. Ich koncepcia je postavená na báze sledovania čistého bohatstva. So závermi a odporúčaniami štúdie Horvátha a Ódora sa stotožňujeme. Schéma, ktorú by malo Slovensko zaviesť je nasledovná:

Schéma 4: Návrh inštitucionálnej reformy vo fiškálnej oblasti



Zdroj: Horváth-Ódor (2009)

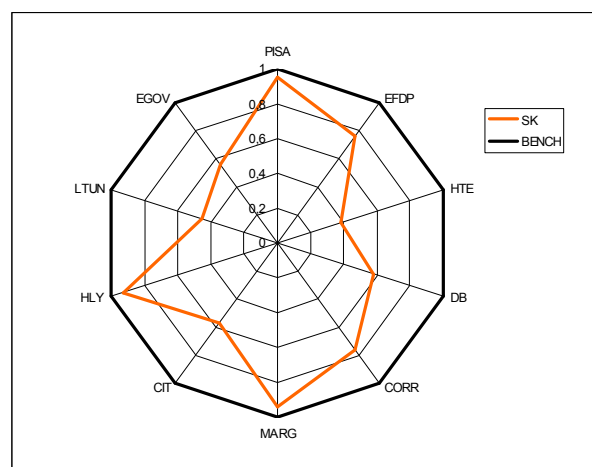
3.9. MATICA NA VYHODNOTENIE ŠTRUKTURÁLNYCH POLITÍK NA SLOVENSKU

Predchádzajúce časti identifikovali 10 indikátorov (plus udržateľnosť verejných financií), ktoré by mali byť v centre pozornosti štrukturálnych politík na Slovensku. Ďalším krokom je stanovenie ambiciózných, ale dosiahnuteľných cieľov pre nasledujúce obdobie. Stanovenie

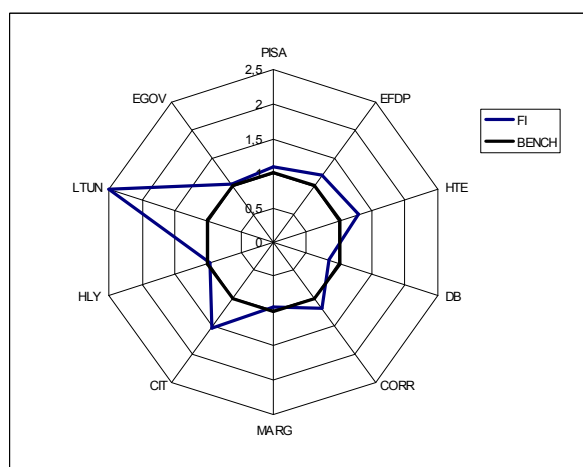
benchmarku nie je jednoduché. V našom prípade ide o horizont dvoch volebných období a konkrétne číselné ciele vznikli konsenzom autorov. Číselné vyjadrenie vychádza predovšetkým zo zohľadnenia stavu vo V3 a z hodnoty maximálneho dosiahnutého pokroku za obdobie 8 rokov.

	Otázka	Indiká- tor	Aktuálne SR	Aktuálne TOP5	Bench- mark
1.	Zvyšuje sa kvalita základného vzdelávania?	PISA	482	538	505
2.	Dosahujú slovenské univerzity dobré výsledky?	CIT	9	55	16
3.	Zlepšuje sa perspektíva dlhodobo nezamestnaných?	LTUN	6,6%	0,54%	3%
4.	Rieši sa zamestnanosť marginalizovaných skupín?	MARG	69,6%	77,7%	74%
5.	Máme vynikajúce podnikateľské prostredie?	DB	42	TOP5	TOP 15
6.	Darí sa SR exportovať sofistikovanú produkciu?	HTE	5,4%	22,4%	14%
7.	Aké sú pokroky v informatizácii verejných služieb?	EGOV	0,45	0,81	0,8
8.	Zlepšuje sa náš všeobecný zdravotný stav?	HLY	54,4	67,6	60
9.	Ako bojujeme s korupciou?	CORR	61%	95%	80%
10.	Ako efektívny je náš daňovo-odvodový systém?	EFDP	41,2%	69,0%	54%
	Je vývoj dlhodobo to udržateľný?	GAP	5%	1%	0

Graf 16: Slovensko vs benchmark



Graf 17: Fínsko vs benchmark



Zdroj: výpočty autorov, benchmark sa normalizoval na jednotku

ZÁVER

Merat' spoločenský blahobyť a jeho zmeny je náročná úloha. Táto štúdia sa pokúsila o výber indikátorov, ktoré by, napriek ich nízkemu počtu, dostatočne pokryli dôležité oblasti slovenskej spoločnosti. Pokrok v týchto indikátoroch by mal zároveň znamenať nielen rast trhovej produkcie, ale aj citel'né zlepšenie kvality života postavené na udržateľnom základe. Z týchto grafov by sme sa teda mali „najesť“. Súbor desiatich výsledkových ukazovateľov (plus udržateľnosť verejných financií) by mohol slúžiť ako matica pre vyhodnotenie úspešnosti štrukturálnych politík na Slovensku.

Je však potrebné poukázať na tri potenciálne problémy. Po prvé, súbor indikátorov netreba vnímať ako nemenný zoznam ukazovateľov. V prípade, že budú dostupné kvalitnejšie výsledkové indikátory z danej oblasti, je potrebné ich jednoznačne zaradiť do zoznamu. Po druhé, mechanické vyhodnotenie indikátorov nestačí, pozrieť sa treba aj na kvalitatívne aspekty zmien. Ukazovatele treba chápať skôr ako vodička a nie ako cieľ pre hospodársku politiku. Po tretie, je potrebné sa vyvarovať skratovým riešeniam na zlepšenie uvedených indikátorov. Napríklad počet citácií na výskumníka sa dá ľahko zvýšiť tak, že väčšinu výskumníkov premenujeme na odborných pracovníkov. Alebo zvýšiť podiel high-tech exportu sa dá utlmením ostatnej časti vývozu. V zornom uhle politík preto musí byť vždy finálny cieľ – kvalita života – a nie kvantitatívne zlepšenie indikátora.

Veľmi zaujímavým poznatím je, že medzi najlepšimi príkladmi sa suverénne najčastejšie objavovali dva ekonomické modely: severoeurópsky a anglosaský. Veľké krajiny kontinentálnej a južnej Európy sa vyskytovali len sporadicky. Podobne to bolo aj so strednou a východnou Európou, kde je síce zaostávanie v úrovni pochopiteľné, avšak slabšie výsledky v dynamike sú zaujímavé.

Na prvý pohľad vyznieva paradoxne, že dva tak rozdielne spoločenské modely dokážu prinášať významný pokrok v kvalite života, ktorý je odzrkadlený aj v indikátoroch subjektívneho vnímania blahobytu. Znamená to, že uspieť sa dá s menšou tak ako aj s významnejšou úlohou štátu v ekonomike. Kľúč k úspechu treba hľadať vo faktoroch, ktoré tieto dve školy spájajú. Podľa nás je spojidlom medzi škandinávskym a anglosaským modelom dôraz na trhovo-založené systémy (market-based systems). Kým v anglosaskom modeli tieto systémy fungujú predovšetkým mimo verejných financií, tak v škandinávskych systémoch je na nich založené prerozdelenie verejných zdrojov. Nejde teda o arbitrárne rozdelenie peňazí daňovníkov (čo sa môže spájať aj s korupciou), ale o „liečenie“ trhových zlyhaní striktnými pravidlami, často založenými na trhových princípoch (napríklad aukcie, transparentné verejné obstarávanie), ktoré ale umožňujú vysokú mieru autonómie spojenej s verejnou informovanosťou.

Naozaj nezáleží na úlohe štátu v ekonomike? Práveže záleží, ale hlavným faktorom úspechu sú základné charakteristiky ekonomiky. Inak povedané, štúdia naznačuje, že úspešné môžu byť rôzne modely založené na trhových princípoch (či už vo vnútri alebo mimo verejných financií), avšak nie je jedno, akou cestou sa ktorá krajina vydá. V spoločnostiach s vyššou ekonomickou úrovňou, s nízkou mierou korupcie a šedej ekonomiky a so silnou kultúrou solidarity je možné vybudovať silný štát s vysokou kvalitou života. Naopak, viac individualistické spoločnosti, s väčšou vierou v sociálnu mobilitu a silnou históriou podnikania (alebo s nízkou ekonomickou úrovňou a vyššou mierou šedej ekonomiky) dokázali zvýšiť kvalitu života skôr uplatnením trhových princípov mimo verejných financií.

Otázkou je, kam by sme mohli zaradiť Slovensko? Zatiaľ nie je ani v jednej kategórii, hoci veľkosťou verejných financií má bližšie k anglosaskému modelu. Nie je možné preskočiť históriu, preto nie je účelné z roka na rok zvýšiť dane na škandinávsku úroveň, lebo by to vôbec nefungovalo. Slovensko je totiž nielen momentálne, ale dlhodobo pod „hranicou spoločenskej efektívnosti“ ako je definovaná spomenutými najlepšími príkladmi. Nepriama úmera medzi rovnosťou a efektívnosťou je preto u nás omnoho dramatickejšia, bez ohľadu na to, na ktorý z týchto cieľov verejnej politiky kladieme väčší dôraz. Na jej zníženie je nevyhnutné zvýšenie úrovne spoločenského kapitálu (nezaloženého len na osobných a rodinných väzbách), napríklad potláčaním korupcie, zvyšovaním vzájomnej dôvery (aj voči štátu) a dôrazom na trhové mechanizmy vo vnútri aj mimo verejných financií. Potom nie je vylúčené, že kultúrne a spoločenské zmeny prinesú vhodné podmienky na budovanie škandinávského modelu. Opäť však treba zdôrazniť, že kľúč k úspechu nie je v miere redistribúcie, ale v efektívnosti spravovania spoločnosti a štátu.

Materiál prichádza v relatívne dobrom období, kedy je možné pomocou efektívneho využitia veľkého množstva eurofondov realizovať vyššie spomínané priority. Nie je teda veľkou prekážkou fakt, že zároveň je potrebné zabezpečiť konsolidáciu verejných financií. Navyše, pri jasnom vytýčení priorít, je možné stratégie realizovať aj prostredníctvom útlmu ostatných oblastí. Na záver prinášame možné inšpirácie pre štrukturálne politiky na Slovensku, ktoré pramenia z analýzy teoretických a praktických skúseností so zvyšovaním kvality života vo svete ako aj z poznania slovenských podmienok.

Všeobecné – lepšie údaje o kvalite života

1. Skonstruovať a využívať indikátory, ktoré by namiesto produkcie viac sledovali spotrebu, príjem a bohatstvo domácností, vrátane ich rozdelenia. Na Slovensku chýbajú kvalitné dáta o celkových aktívach a pasívach domácností.
2. Odporúčame pridanú hodnotu vo verejnej sfére sledovať na základe výsledkov a nie nákladov na vstupy.
3. Bolo by dobré nemateriálne oblasti života lepšie pokryť prieskumami subjektívneho blahobytu, šťastia a schopností (rodina, voľný čas, kriminalita, životné prostredie, atď.).
4. Hospodárska politika a vládne dokumenty by mali klásť väčší dôraz na sociálne vzťahy, zdravie otázky zamestnanosti, vzájomnej dôvery a korupcie.

Vzdelanie a veda

5. Vypracovať systém poradenstva vrátane individuálnej výučby slabších študentov.
6. Zvýšiť ohodnotenie učiteľov s dôrazom na výkonnostnú zložku.
7. Znížiť selekciu podľa nadania žiakov na základných školách.
8. Zvýšiť úlohu anglického jazyka vo vyučovacom procese na všetkých stupňoch vzdelávania.

9. V systéme financovania vysokých škôl posilniť dôraz na uznávané výsledky vo vzdelávaní a výskume, projektové financovanie a medzinárodnú spoluprácu. Zapojiť sa do prieskumov PIAAC a AHELO.
10. Akreditačný proces sprofesionalizovať a znížiť jeho administratívnu náročnosť. Do Akreditačnej komisie vymenovať zahraničných expertov.
11. Zaviesť poplatky za štúdium na vysokej škole pri zachovaní prístupu k vzdelaniu spolu s posilnením študentských pôžičiek so splácaním podmieneným neskorším príjmom.
Zamestnanosť
12. Umožniť vyššiu flexibilitu pre určenie vzťahov medzi zamestnancami a zamestnávateľmi.
13. Zároveň zvýšiť sociálnu ochranu pre znevýhodnené skupiny, ale na báze aktivít vrátane vzdelávania (verejnoprospešné práce, rekvalifikačné kurzy, atď.).
14. Obmedzovať možnosti skorého odchodu do dôchodku.
15. Zvyšovať vek odchodu do dôchodku v súlade s očakávanou dĺžkou života.
Podnikateľské prostredie
16. Zvýšiť vymožitelnosť práva, stransparentniť verejné obstarávanie a poskytovanie dotácií. Zaviesť povinné elektronické aukcie a povinné zverejňovanie kompletných zmlúv vo verejnom sektore.
17. Znížiť byrokráciu a administratívne zaťaženie firiem najmä pri platení daní a odvodov.
18. Vytvoriť systém podpory vzniku a zániku inovatívnych firiem (infraštruktúra a finančné nástroje) na báze podpory súkromných iniciatív.
19. Uplatňovať transparentné kritériá pre pridelenie licencií a zjednodušiť vstup na trh vo vysoko regulovaných oblastiach.
20. Vytvoriť podmienky pre systematické vzdelávanie mladých k podnikaniu, predovšetkým na odborných školách.
Inovácie a informačná spoločnosť
21. Podporovať prepojenie technických univerzít s praxou. Ide najmä o adaptáciu najnovších poznatkov na úrovni západoeurópskych škôl ako aj o zvýhodňovanie podpory projektov, v ktorých figuruje podnikateľský subjekt.
22. Preorientovať štátnu pomoc na súkromné iniciatívy v oblasti výskumu a vývoja.
23. Zvýšiť ponuku a kvalitu služieb e-governmentu, zlepšiť ich vnútornú kompatibilitu a zjednodušiť postup pri elektronickom podpise.



Zdravie
24. Zaviesť informovanosť a transparentnosť do vzťahov medzi zdravotníkmi, poskytovateľmi, poisťovňami a pacientmi. Lepšie monitorovať a zverejňovať kvality poskytovateľov vrátane zverejnenia zmlúv s poisťovňami.
25. Urobiť rozhodnutie, ktoré segmenty pokladáme za trhové a ktoré za základnú infraštruktúru. Konzistentne tomu prispôbiť regulačné režimy a inštitúcie.
26. Zamerať reguláciu na rovnakú definíciu a dostupnosť starostlivosti pre rôzne socioekonomické skupiny a regióny.
27. Kompetencie zdravotníckych regulačných agentúr (ÚDZS a ŠÚKL) rozšíriť o hodnotenie medicínskych intervencií a technológií na základe ich nákladov a prínosov (po vzore britského NICE, nemeckého IQWiG a pod.). Posudzovať(i) by napríklad vstup liekov na trh a ich úhradu z verejných zdrojov, investície do finančne náročných medicínskych technológií, či zaradovanie náročných medicínskych výkonov do rozsahu starostlivosti platenej z verejného zdravotného poistenia.
Korupcia
28. Posilniť postavenie autonómnych protikorupčných (ÚVO, NKÚ) a regulačných (PMÚ, sektoroví regulátori) agentúr. Ich manažment vyberať v medzinárodnom konkurze.
29. Zaviesť povinnosť zverejňovať kľúčové údaje v užívateľsky priateľskej forme ako aj vo forme „surových dát.“ Za najdôležitejšie to považujeme v oblasti verejných financií a vo vysoko regulovaných odvetviach (inšpirácie č. 19 a 33).
Efektívny výber daní
30. Zjednotiť daňové a odvodové základne ako aj výber daní a odvodov.
31. Transformovať zdravotné odvody do daňového systému a zrušiť viaceré výnimky (odpočítateľná položka na manželku, oslobodenie odvodov alebo dôchodkov, 2% na verejnoprospešný účel, atď.)
32. Účinnnejšie bojovať proti daňovým únikom. Zvýšiť profesionalitu a zlepšiť informačné systémy Daňového riaditeľstva. Vytvoriť špecializované tímy (na báze medzinárodných skúseností) na riešenie únikov v najproblémovějších oblastiach (DPH, spotrebné dane).
Udržateľnosť
33. Zlepšiť inštitucionálny rámec verejných financií: zaviesť výdavkové stropy a nezávislú Radu pre fiškálnu zodpovednosť. Zaviesť pravidlá transparentnosti a koncept čistého bohatstva.



LITERATÚRA

Aghion, P. (2006), A primer on innovation and growth, Bruegel Policy Brief n°2006/06

Alesina, Alberto, Di Tella, Rafael a Robert MacCullogh (2004), Inequality and happiness: are Europeans and Americans different? Journal of Public Economics 88, 2009-2042

Arrow, Kenneth J. (1951), Social Choice and Individual Values, Wiley, New York

Balia, Silvia, Jones, Andrew (2008), Mortality, lifestyle and socio-economic status. Journal of Health Economics, Volume 27, Issue 1, January 2008, s. 1-26.

Beblavý, Miroslav (2007), Ekonomický pohľad na škodlivosť korupcie a jej možné riešenia. Ekonomický časopis, č. 7/2007, s. 697-711.

Beblavý, M. a Kišš, Š. (2010), 12 riešení pre kvalitnejšie vysoké školy, SGI

Becker, Gary S., Stigler, George J. (1974): Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. The Journal of Legal Studies, Vol. 3, No. 1, s. 1-18.

Behrman, Jere, Wolfe, Barbara (1989), Does More Schooling Make Women Better Nourished and Healthier? Adult Sibling Random and Fixed Effects Estimates for Nicaragua. The Journal of Human Resources, Vol. 24, No. 4 (Autumn, 1989), s. 644-663.

Bentham, J. (1789), An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. Oxford. Clarendon Press

Bleichrodt, Han, Filko, Martin (2008), New Tests of QALYs When Health Varies over Time. Journal of Health Economics 27, s. 1237-1249.

Brickman, P., Coates, D., & Janoff-Bulman, R. (1978). Lottery winners and accident victims: Is happiness relative? Journal of Personality and Social Psychology, 36,917-927.

Brusewitz, U. H. a Y. Lindh (2007), Kiadási plafonok és költségvetési politika, Pénzügyi Szemle, 2. szám

Clark, T. (2006), OECD thematic review of tertiary education, Country report: United Kingdom

Cohen, Joshua T., Neumann, Peter J., Weinstein, Milton C. (2008), Does Preventive Care Save Money? Health Economics and the Presidential Candidates. New England Journal of Medicine, Volume 358, Number 7, s. 661-663.

Conceicao, P. a R. Bandura (2008), measuring Subjective Wellbeing: A Summary Review of the Literature, Office of Development Studies, UNDP

De La Fuente, A. a Ciccone, A. (2002), Human capital in a global and knowledge-based economy, Final report for DG Employment and Social Affairs, European Commission

Denis C., K. Mc Morrow, W. Röger and R. Veugelers (2005). The Lisbon Strategy and the EU's structural productivity problem. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper N° 221



Diener, E. (2000). Subjective well-being: The science of happiness, and a proposal for a national index. *American Psychologist*, 55, 34-43.

Diener, E. a M. Seligman (2004), *Beyond Money: Toward an Economy of Well-Being*, American Psychological Society

Diener, E. (2005), *Guidelines for National Indicators of Subjective Well-Being and Ill-Being*, mimeo, University of Illinois at Urbana Champaign

Diener, E. a R. Biswas-Diener (2008), *Happiness: Unlocking the Mysteries of Psychological Wealth*, Wiley-Blackwell

Dolan, P. , Shaw, R., Tsuchiya, A., Williams, A. (2004): QALY Maximisation and People's Preferences: A Methodological Review of the Literature. *Health Economics* 14(2), s. 197-208.

Easterlin, Richard A. (1974) "Does Economic Growth Improve the Human Lot?" in Paul A. David and Melvin W. Reder, eds., *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, New York: Academic Press, Inc.

Edgeworth, F. Y. (1881), *Mathematical Physics: An Essay on the Application of Mathematics to the Moral Sciences*, London, UK: Kegan Paul

Európska komisia (2006). *The new Lisbon Strategy - An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets*, Report prepared for DG ENTR by George M. M. Gelauff

Európska komisia (2008a), *European Competitiveness Report 2008*

Európska komisia a Výbor pre hospodársku politiku (2008b), *The LIME assessment framework (LAF): A methodological tool to compare, in the context of the Lisbon Strategy, the performance of EU Member States in terms of GDP and in terms of twenty policy areas affecting growth*, European Economy. Occasional Papers n°41.

Európska komisia (2008c), *Application of the LIME Assessment Framework: Country Case Study - Slovakia*

Európska komisia (2009a), *Smarter, Faster, Better eGovernment, 8th Benchmark Measurement*

Európska komisia (2009b), *Criteria for successful reforms based upon a literature survey: policies supporting business environment*

Európska komisia (2009c), *Sustainability Report*

Európska komisia (2009d), *Spring Forecast*

Európska komisia (2009e), *Autumn Forecast*

Filko, M. (2010): Kam nechodí slnko, tam chodí lekár. In: *SGI: 2 cesty k lepšiemu zdravotníctvu. Nové idey*, Adin.

Fisman, Raymond (2001): *Estimating the Value of Political Connections*. *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 4, s. 1095-1102

Fleurbaey, M. (2009), *Beyond GDP: The Quest for a Measure of Social Welfare*, *Journal of Economic Literature*, 47/4



Frey, B. a A. Stutzer (2002), What Can Economists Learn from Happiness research, Journal of Economic Literature, 40/2

Frey, B. a A. Stutzer (2007), Should national Happiness Be Maximized, Institute for Empirical Research, University of Zurich Working Paper No. 306

Frey, B.S. (2008), Happiness: A Revolution in Economics, munich Lectures in Economics, MIT Press

Friedman, B. M. (2006), The Moral Consequences of Economic Growth, Vintage

Gia Jandieri (2009), Economic reforms in Georgia. Their Relevance for Africa?, The Brenthurst Foundation, Brenthurst Discussion Paper 7/2009

Gilles, M. (2009), What explains the differences in income and labour utilisation and drives labour and economic growth in Europe? A GDP accounting perspective, Economic Papers 354, European Commission

Grilo I.M. Thurik A.R (2005). Entrepreneurial Engagement Levels in the European Union.

Horálek, Milan (2000): Some Conflicts between Employment Policy and Social Policy in the Czech Republic. In: OECD: Labor Market Policies and the Public Employment Service. Organisation for Economic Cooperation and Development.

Inglehart, R. a kol. (2008), Development, Freedom and Rising Happiness – A Global Perspective, Perspective on Psychological Science

Hanushek E. a Kimko, D. (2000), Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations

Helliwell, J.F.: 2003, "How's life? Combining individual and national variables to explain subjective well-being", Economic Modeling, 20, pp.331-360.

Hellman, J. S., Jones, G. a Kaufmann, D. (2003): Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies. Journal of Comparative Economics. Volume 31, Issue 4, December 2003, s. 751-773.

Hill, K., Hoffman, D. a M. Hoffman (2005), Lessons from the „Irish Miracle“, W.P. Carey School of Business Paper

Honkapohja, S. a kol. (2009), Economic Prosperity Recaptured: The Finnish Path from Crisis to Rapid Growth, CESifo Book Series

Horváth, M. A L. Ódor (2009), Dobrá Rada nad zlato?, Diskusná štúdia NBS 2/2009

International Journal of Entrepreneurship Education, 3(2).

Kahneman, D. a a. B. Krueger (2006), Developments in the Measurement of Subjective Well-Being, Journal of Economic Perspectives, 20/1

Kahneman, D. a R. H. Thaler (2006), Anomalies, Utility Maximization and Experienced Utility, Journal of Economic Perspectives, 20/1

Kennedy, Robert Fitzgerald (1968), prejav na kansaskkej univerzite



Krajčír, Z. a Ľ. Ódor (2005), Prvý rok daňovej reformy alebo 19% v akcii, Inštitút finančnej politiky, Ekonomická analýza č.8

Krueger, A. B. (ed) (2009), Measuring the Subjective Well-Being of Nations, NBER, University of Chicago Press

Krueger, A. B., Kahneman, D., Schkade, D., Schwarz, N. and Stone, A. (2009), National Time Accounting: The Currency of Life. University of Chicago Press.

Lalonde Marc (1974), A new perspective on the health of Canadians. Dostupné na: http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/alt_formats/hpb-dgps/pdf/pubs/1974-lalonde/lalonde_e.pdf. Dostupné 14. apríla 2010.

Layard, R. (2006), Happiness: Lessons from a New Science, Penguin

Lewis, W. W. (2004), The Power of Productivity, University of Chicago Press

Lleras-Muney, Adriana (2005): The Relationship between Education and Adult Mortality in the United States. The Review of Economic Studies, Vol. 72, No. 1, s. 189-221.

Marčanová, M. a Ľ. Ódor (2008), Efektívne agregátne daňové zaťaženie v SR, NBS Working Paper 4/2008

Ministerstvo financií SR (2010), Program stability Slovenska na roky 2009 až 2012

Miller, William (2006): Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption and What Corruption Measures Measure. In: Sampford, Charles, Arthur Shacklock, Carmel Connors, and Fredrik Galtung (eds.): Measuring Corruption. Aldershot: Ashgate.

Mourre, G. (2009), What explains the differences in income and labour utilisation and drives labour and economic growth in Europe? A GDP accounting perspective, Economic Papers 354, European Commission

Murray, Christopher J.L. , Evans, David (2003): Health Systems Performance Assessment. Debates, Methods and Empiricism. World Health Organization.

Nussbaum, M. (2000), Women and Human Development: The Capabilities Approach, Cambridge University Press, Cambridge

Nussbaum, Martha C., Sen, Amartya (eds.) (1993). The Quality of Life. Clarendon Press, Oxford.

OECD (2003a), OECD e-Government Studies: Finland

OECD (2003b), The E-Government Imperative

OECD (2004a): Proposal for a Taxonomy of Health Insurance. OECD Study on Private Health Insurance, OECD Health Project, Organisation for Economic Cooperation and Development.

OECD (2004b), What makes school systems perform? Seeing school systems through the prism of PISA

OECD (2004c), recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 9



OECD (2006), OECD thematic review of tertiary education, Country background report for Sweden, Swedish National Agency for Higher Education

OECD (2006a), Fundamental Reform of Personal Income Tax, OECD Tax Policy Studies, No. 13

OECD (2007), Taxing Wages 2006-2007

OECD (2008a), Economic survey of Denmark 2008: Promoting employment and inclusiveness

OECD (2008b), Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification and e-Government

OECD (2008c), Taxing Wages 2007-2008

OECD (2009a), Government at a Glance 2009

OECD (2009b), OECD e-Government Studies: Rethinking e-Government Services

OECD (2009c), Education at a Glance

OECD (2009d) Going for Growth 2009

OECD (2009e), National Accounts at a Glance

OECD (2009f), Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series

OECD (2009g), Taxation of SMEs, OECD Tax Policy Studies, No. 18

OECD (2009h), Revenue Statistics 1965-2008

OECD (2010): Health Care Systems: Efficiency and Institutions. Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis Organisation for Economic Cooperation and Development.

OSN (2008), UN E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance

Oswald, Andrew J. A Stephen Wu (2010), Objective Confirmation of Subjective Measures of Human Well-being: Evidence from the USA, Institute for the Study of Labor, DP No. 4695

Ódor, Ľ. (2005), Možnosti znižovania odvodov na Slovensku, Inštitút finančnej politiky, Ekonomická analýza č.7

Porter, M. E. (2001), Clusters of Innovation:Regional Foundations of U.S. Competitiveness, Council on Competitiveness

PricewaterhouseCoopers (2007), Paying Taxes 2008. The global picture

PricewaterhouseCoopers (2009), Paying Taxes 2010. The global picture

Pritchett, Lant, Summers, Lawrence H. (1996): Wealthier is Healthier, The Journal of Human Resources, Vol. 31, No. 4, s. 841-868.



Shaw, Rebecca, Dolan, Paul, Tsuchiya, Aki, Williams, Alan, Smith, Peter, Burrows, Roger (2001): Development of a questionnaire to elicit public preferences regarding health inequalities. Working Papers 040, Centre for Health Economics, University of York.

Sen, A. (1979), The Welfare Basis of Real Income Comparisons: A Survey, Journal of Economic Literature, 17/1

Sen, Amartya K. (1985): Commodities and Capabilities. Oxford University Press, Oxford.

Sen, Amartya K. (1992), Inequality Reexamined, Oxford University Press

Serra, Danila (2006), Empirical Determinants of Corruption: A Sensitivity Analysis. Volume 126, s. 225-256.

Slesnick, D. T. (1998), Empirical Approaches to the Measurement of Welfare, Journal of Economic Literature Vol. 36

Stevenson, B. a J. Wolfers (2008), Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox, Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 3654

Stiglitz, J.E. a A. Sen (ed.) (2009), Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress

Sunstein, C. R. (2007), Willingness to Pay versus Welfare, John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 326

Svetová banka (2003), Doing Business 2004 - Understanding Regulations

Svetová banka (2004), Doing Business 2005 - Removing Obstacles to Growth

Svetová banka (2005), Doing Business 2006 - Creating Jobs

Svetová banka (2006), Doing Business 2007 - How to Reform

Svetová banka (2007), Doing Business 2008

Svetová banka (2008a), Czech Republic: Improving Employment Chances of the Roma. Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia, Report No. 46120 CZ, World Bank.

Svetová banka (2008b), Doing Business 2009

Svetová banka (2009), Doing Business 2010

Štátny pedagogický ústav (2007), PISA 2006 – Národná správa

Tang P. Verweij G. (2004). Reducing the administrative burden in the European Union. CPBNetherlands Bureau for Economic Policy Analysis working paper

Veenhoven, Ruut (2007), Measures of Gross National Happiness, MPRA Paper No. 11280

Wilkinson, Richard, Pickett, Kate (2006), Income inequality and population health: A review and explanation of the evidence. Social Science & Medicine, Volume 62, Issue 7, April 2006, s. 1768-1784.

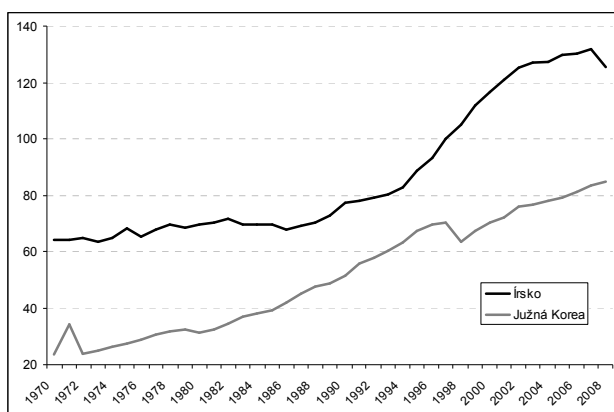
Wilkinson, Will (2007), In Pursuit of Happiness Research, Policy Analysis No. 590, Cato Institute

PRÍLOHA 1: PRÍKLADY NA RÝCHLY PROGRES ZO SVETA

Medzi krajinami OECD môžeme uviesť tri príklady, kedy došlo v relatívne krátkom čase k rapídne rastu ekonomiky aj kvality života (vrátane subjektívneho vnímania blahobytu). Južná Kórea dokázala v osemdesiatych rokoch a v prvej polovici deväťdesiatych rokov zvýšiť svoju úroveň HDP (per capita, PKS) v porovnaní s priemerom OECD z 32 % až na 70 %.⁴³ Írsko od polovice deväťdesiatych rokov do súčasnosti zlepšilo tento ukazovateľ z 80 % na 125 %. Do tretice Fínsko po významnej finančnej kríze a dlhom období prehrievania, aj pomocou úspešnej hospodárskej politiky vyrástlo z 93 % v roku 1993 na 113 % priemeru OECD v súčasnosti.

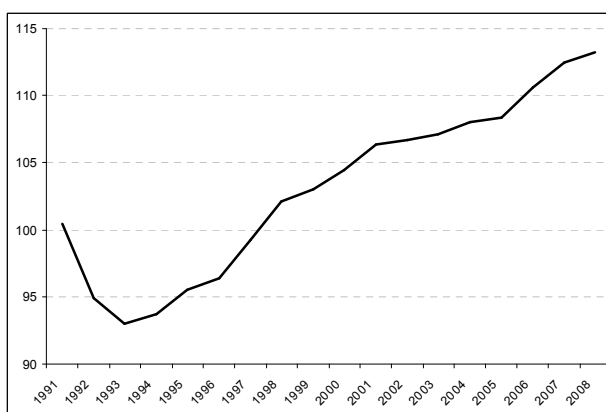
Južná Kórea sa snažila napodobniť japonskú cestu k úspechu. Významnou štátnou dotáciou priemyselným sektorom a masívnym zvýšením objemu výrobných faktorov (práca a kapitál) v ekonomike dokázala za krátky čas niekoľkonásobne zvýšiť svoju produkciu. Hlavným rozdielom oproti Japonsku bolo, že Kórei sa nepodarilo vytvoriť priemyselné odvetvia na svetovej úrovni.⁴⁴ Hlavným problémom rastu na báze zvyšovania vstupných faktorov je jeho neudržateľnosť. Kórejci už teraz pracujú o 40 % viac hodín ako USA, pričom ich produktivita nedosahuje ani úroveň Slovenska. Navyše majú veľké rozdiely medzi jednotlivými ekonomickými sektormi. Najlepšie sú na tom pochopiteľne „kopírované“ odvetvia: automobilový a elektrotechnický priemysel, ale napríklad maloobchod a služby vo všeobecnosti majú veľké rezervy oproti najlepším svetovým štandardom produktivity.

Graf 18: Írsko a Kórea



Zdroj: OECD, HDP per capita, Priemer OECD = 100

Graf 19: Fínsko



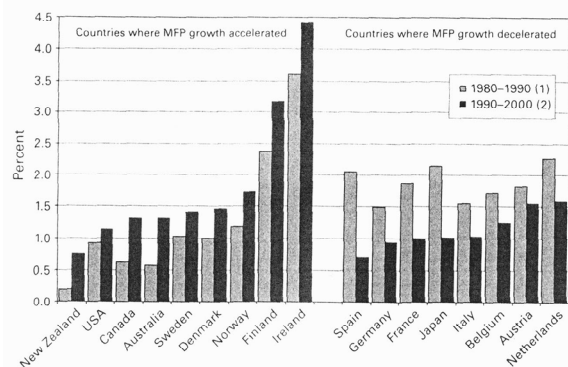
Pre trvalejší progres je potrebné sústrediť sa na rast produktivity a nie na zvýšenie objemu vstupov. Aj keď kórejský príklad ukazuje, že ak je krajina výrazne pod priemerom OECD, napredovať sa dá rýchlo aj bez skutočne znalostnej ekonomiky. Vyrásť nad úroveň priemeru to však už nestačí. Lepšie preto brať si príklad z Írska a Fínska. V súčasnosti je aj jedna aj

⁴³ Do roku 2008 až na úroveň 83%.

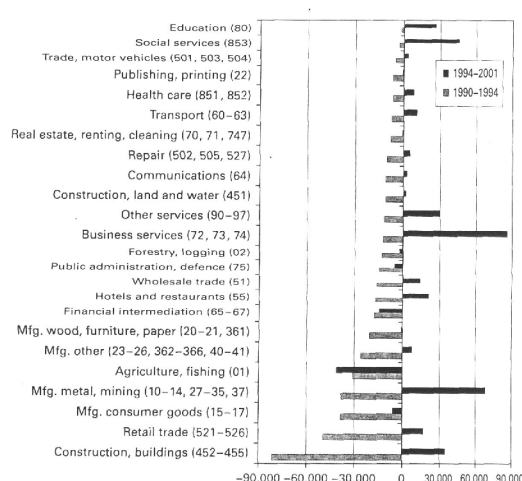
⁴⁴ V Japonsku to boli automobilový priemysel a elektronika.

druhá krajina usadená v prvej dvadsiatke tak v rebríčkoch Doing Business ako aj Global Competitiveness Report. Produktivita práce v prípade Írska dokonca prevyšuje hodnotu v USA. Fínsko zaostáva o menej ako 20 %. Aj jedna aj druhá krajina výrazne zmenila ponukovú stránku svojho hospodárstva vo veľmi krátkom čase. V Írsku predtým dominovalo poľnohospodárstvo, kým vo Fínsku lesníctvo.

Graf 20: Krajiny s rastom produktivity výrobných faktorov



Graf 21: Fínska sektorálna zmena v zamestnanosti



Zdroj: Adaptované z Honkapohja a kol (2009), MFC = multifactor productivity

Dôraz na informačné technológie a na výskum a vývoj predovšetkým z privátnych zdrojov pomohli týmto ekonomikám zvýšiť produktivitu práce, kým v mnohých krajinách rast TFP spomaľoval (viď. graf). Reštrukturalizácia ekonomiky vo Fínsku prebehla aj formou výrazných zmien v oblasti zamestnanosti. Po deštrukcii pracovných miest vo všetkých sektoroch počas krízy, prišlo na rad oživenie - čisté prírastky (nárast po kríze mínus pokles pred krízou) boli výrazné predovšetkým v trhových službách, sociálnych službách a vo vzdelávaní. Tento príklad ukazuje, že udržiavať zamestnanosť za každú cenu v existujúcich sektoroch sa nemusí dlhodobo vyplácať (graf 20).

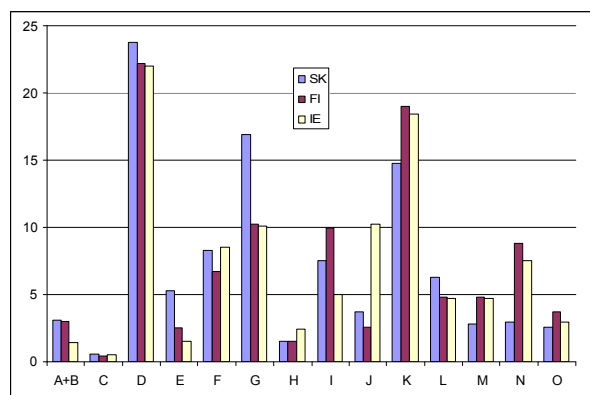
Na záver prílohy prinášame pohľad na produktivitu práce vo vybraných sektoroch SR v porovnaní s Fínskom a Írskom a pre ilustráciu aj s Nemeckom, Švédskom a Veľkou Britániou.

Z tabuľky a grafov môžeme vidieť, že Slovensko potrebuje jednak výraznú realokáciu zamestnancov smerom k sektorom služieb a zároveň aj zvýšiť produktivitu. Ešte na dokreslenie situácie uvádzame, že tak Fínsku ako aj Írsku sa podarilo zvýšiť úroveň subjektívne vnímaného blahobytu počas rýchleho dobiehania zo 6,9 na približne 7,3 (Slovensko je na úrovni 5,77). Indikátor podielu high-tech exportov je v súčasnosti 18 % vo Fínsku a 29 % v Írsku oproti 5 % na Slovensku.

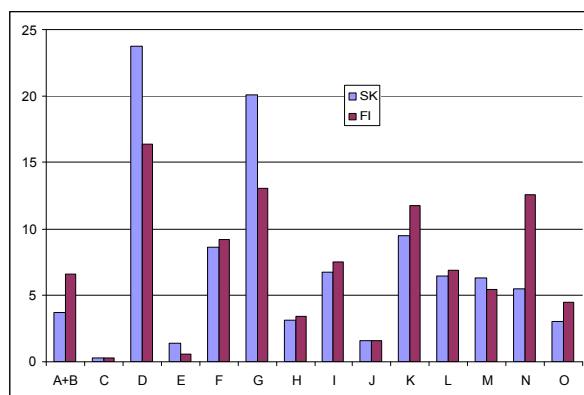
Porovnanie produktivity práce v jednotlivých sektoroch (podľa OKEČ)

OKEČ kód	10	17	18	20	21	24	25	26	27	28	
Írsko	188	44,5		53,8	41,6	474,4	53,7	92,6	56,9	50,1	
Fínsko	114,9	52,2	39,7	56,4	112,4	110,5	66,5	71,5	147,7	54,3	
Nemecko	73,9	44,5	44,8	46	67,9	101,4	56,7	57,5	84	54,8	
Svédsko	201,1	46	48,8	54,2	89,3	156,7	53,5	59,6	71,1	52,6	
Veľká Británia	532,9	40,3	40	45,5	51,5	129,9	52,5	69,8	74,9	55,8	
Slovensko	21,1	7,7	4,9	10,3	28,5	22,4	16	19,8	42,5	14,4	
SR/IE	11,2%	17,3%		19,1%	68,5%	4,7%	29,8%	21,4%	74,7%	28,7%	
SR/FI	18,4%	14,8%	12,3%	18,3%	25,4%	20,3%	24,1%	27,7%	28,8%	26,5%	
OKEČ kód	29	30	31	32	33	34	35	36	40	41	
Írsko	82,3	156,2	98,3	318,9	107,3	55					
Fínsko	66,9	54,3	72,1	164,6	74,5	54,5	52,5	44,6	214,2	158,6	
Nemecko	66,8	94,2	65,1	78,3	61,6	81,2	74,9	46,9	167	121,2	
Svédsko	59,9	58,9	62,6	144,7	79,8	66	58,2	26	217,7	65,6	
Veľká Británia	68,2	63,8	58,1	74,2	75,2	71,5	85,2	44,9	272,8	210,2	
Slovensko	13,1	13,6	11	30,8	18	26,9	7,5	12,7	95,5	15,7	
SR/IE	15,9%	8,7%	11,2%	9,7%	16,8%	48,9%					
SR/FI	19,6%	25,0%	15,3%	18,7%	24,2%	49,4%	14,3%	28,5%	44,6%	9,9%	
OKEČ kód	37	45	50	51	52	55	70	71	72	73	74
Írsko	69,3	127,2	41,9	96,7	32,6	22,9	91,6	119		111,3	58,8
Fínsko	130	51,5	51,4	74,1	36,9	32,8	139,8	115,4	46,1	69,3	45,1
Nemecko	63,6	37	54	68	27,5	17,7	150,8	205,4	53,8	75,9	35,9
Svédsko	71,6	45,6	46,1	62,1	34,5	26,5	158,7			66,6	45,7
Veľká Británia	86,4	70,1	55,5	76,7	29,5	21,6	89,4	99,5	60,9	94,7	55,1
Slovensko	25,5	13,7	18,9	20,7	12	8	18	37,3	14	26,3	15,3
SR/IE	36,8%	10,8%	45,1%	21,4%	36,8%	34,9%	19,7%	31,3%		23,6%	26,0%
SR/FI	19,6%	26,6%	36,8%	27,9%	32,5%	24,4%	12,9%	32,3%	30,4%	38,0%	33,9%

Graf 22: Podiel na produktivite (%)



Graf 23: Podiel na zamestnanosti (%)



Zdroj: Eurostat, Písmená reprezentujú kódy OKEČ, ktoré sú uvedené v prílohe 3.

Otázkou je aké hospodárske politiky dokázali napomáhať týmto úspechom. Ako sme už uviedli, ak krajina výrazne zaostáva za svetovými lídrami v produktivite, tak je možné napredovať bez výborných výsledkov v kvalite vzdelávania. Nutnou podmienkou je však **efektívna regulácia trhov produktov a kvalitné podnikateľské prostredie**. V neskoršej fáze dobíjania (a predbiejania priemeru EÚ) je však už kľúčové opustiť dôraz na priemyselnú výrobu. Tak Fínsko ako aj Írsko dokázali flexibilne reagovať na požiadavky trhu práce v oblasti výskumu a vývoja. V popredí boli predovšetkým súkromné firmy, avšak Honkapohja et. al (2009) pripisuje významnú úlohu aj podpore štátu v prípade Fínska. Zároveň vyzdvihujú rýchly progres v oblasti kvality vzdelávania a za kľúčové považujú najmä ponuku dobre kvalifikovaných ľudí v technickej oblasti.

Slovensko má ešte určitý priestor na progres aj pomocou imitácií a adaptáciou technológií zo zahraničia, avšak bez kvalitného vzdelávania a podnikateľského prostredia (vrátane efektívnej regulácie) bude zdĺhavé sa priblížiť priemeru EÚ.



PRÍLOHA 2: POPIS INDIKÁTOROV

Názov indikátora:	1 PISA	
Zdroj:	OECD http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1_1,00.html	
Definícia:	Medzinárodné štandardizované hodnotenie vedomostí a zručností 15-ročných žiakov. Hodnotí žiakov v troch oblastiach – v matematike, čítaní a prírodných vedách -, pričom sú kľúčové vedomosti a zručnosti potrebné pre život, nie školské osnovy. Nami navrhnutý index je aritmetickým priemerom hodnotení v jednotlivých oblastiach.	
Výhody:	Vhodný indikátor z hľadiska nášho cieľa, kvalitné spracovanie údajov aj ich vyhodnotenie, porovnateľnosť medzi krajinami.	
Nevýhody:	Kompozitný indikátor je čiastočným zjednodušením, nízka porovnateľnosť v čase, krátky časový rad.	
Dostupnosť:	Roky	SR: 2003, 2006; Ostatné krajiny: 2000, 2003, 2006
	Krajiny	OECD, EÚ bez Malty a Cypru, ďalších 21 krajín
Porovnateľnosť v čase:	Obmedzená	
Porovnateľnosť medzi krajinami:	Áno	
Názov indikátora:	2. CIT - Citácie na výskumníka	
Zdroj:	Web Of Knowledge (vyžaduje sa prístup), Eurostat http://wokinfo.com/products_tools/analytical/	
Definícia:	Vypočítaný ako podiel citácií v renomovaných medzinárodných časopisoch – databáza Essential Science Indicators – na počet výskumníkov v krajine (Eurostat); spolu za ostatných 10 rokov (1999-2008).	
Výhody:	V rámci dostupných proxy indikátorov pre kvalitu vzdelávania, citácie na hlavu (výskumníka) najlepšie vystihujú kvalitu vzdelávania.	
Nevýhody:	Ide len o proxy (nedokonalý) indikátor. Nemeria priamo kvalitu terciárneho vzdelania. Zahŕňa všetkých výskumníkov, nielen tých pôsobiach na univerzitách. Sčítava citácie za všetky odbory, vzhľadom na odlišnú publikovateľnosť a tým aj citovanosť odborov môže dôjsť k istému skresleniu. Nezachytáva trendy, keďže je súčtom citácií za 10 rokov.	
Dostupnosť:	Roky	Posledných 10 rokov
	Krajiny	OECD



Porovnateľnosť v čase:	Nie	
Porovnateľnosť medzi krajinami:	Áno	
Názov indikátora:	3. LTUN – Dlhodobá nezamestnanosť	
Zdroj:	Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tisc070&plugin=1	
Definícia:	Podiel populácie nezamestnanej dlhšie ako 12 mesiacov na aktívnej populácii.	
Výhody:	Jednoduchý indikátor s porovnateľnou metodikou na úrovni EÚ.	
Nevýhody:	Nezachytáva neaktívnu časť populácie. Je ovplyvňiteľný administratívne: presunom dlhodobo nezamestnaných do neaktivity alebo formálnym a krátkodobým zamestnaním (aktivačné práce a pod.).	
Dostupnosť:	Roky	Od 1997
	Krajiny	EÚ, OECD, niektoré ďalšie krajiny
Porovnateľnosť v čase:	Áno	
Porovnateľnosť medzi krajinami:	Áno	
Názov indikátora:	4. MARG – Zamestnanosť ohrozených skupín	
Zdroj:	Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/main_tables	
Definícia:	Vážený priemer súčtu zamestnaných, študentov a žien na materskej vyjadrený ako podiel na relevantnej časti populácie v produktívnom veku (15-64). Sledujeme ho u mladých (15-24) a starších (55-64) ľudí. Váhy sú určené podľa počtu ľudí vo vekovej skupine. Je kombináciou viacerých štandardných indikátorov Eurostatu.	
Výhody:	Zachytáva produktívne činnosti vekových skupín, v ktorých Slovensko v medzinárodnom porovnaní zaostáva.	
Nevýhody:	Komplikovaný výpočet. Nezahrňa zamestnanosť pre všetky vekové skupiny. Môže byť vysoký aj vtedy, ak je samotná zamestnanosť nízka alebo priemerná.	
Dostupnosť:	Roky	Od 1997 okrem štruktúry neaktívnych (pre väčšinu krajín od 2006; študenti, ženy na materskej)
	Krajiny	EÚ, OECD, niektoré ďalšie krajiny



Porovnateľnosť v čase:	Áno	
Porovnateľnosť medzi krajinami:	Áno	
Názov indikátora:	5. Doing Business (DB)	
Zdroj:	Svetová banka http://www.doingbusiness.org/	
Definícia:	Poradie krajiny v rebríčku Doing Business, ktorý meria reguláciu domácich malých a stredných firiem počas 10 fáz ich životného cyklu: začiatok podnikania, vybavovanie stavebného povolenia, zamestnávanie pracovníkov, registrácia vlastníctva, získanie úveru, ochrana investorov, platenie daní, obchodovanie za hranicami, vymáhanie zmlúv a ukončenie podnikania. Dáta sú založené prevažne na domácich zákonoch, rôznych iných reguláciách a administratívnych požiadavkách.	
Výhody:	Meria reguláciu ovplyvňujúcu podnikateľskú činnosť bežných podnikov a podmienky na začatie a ukončenie podnikania. Väčšina vstupných dát v Doing Business sú „tvrdé“ dáta získané aplikáciou konkrétnych prípadových štúdií. Porovnateľnosť medzi krajinami.	
Nevýhody:	Neskúma širšie faktory vplývajúce na podnikanie (napr. kvalita ľudského kapitálu, infraštruktúra, makroekonomická politika, atď.). Dáta krajiny pochádzajú z najväčšieho mesta a nemusia vystihovať situáciu v ostatných regiónoch krajiny. Dáta sa vzťahujú na jednu právnu formu podnikania - spoločnosť s ručením obmedzeným, preto nemusia byť reprezentatívne pre ostatné formy podnikania (napr. živnostníkov).	
Dostupnosť:	Roky	2004 - 2010
	Krajiny	Doing Business 2010 hodnotí 183 krajín
Porovnateľnosť v čase:	Obmedzená	
Porovnateľnosť medzi krajinami:	Áno	
Názov indikátora:	6. HTE- High-tech export	
Zdroj:	Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators/innovation_and_research	
Definícia:	Podiel high-tech exportov na celkovom vývoze krajiny. Produkty high-tech sú z nasledovných odvetví: letecký priemysel, počítače, kancelárske stroje, elektronika, zariadenia, farmaceutický priemysel, elektrické stroje a zbrojný priemysel.	
Výhody:	V prípade malých a otvorených krajín dobre zachytáva posuny smerom k vyššej pridanej hodnote. Dobrá databáza, keďže ide o jeden z dôležitých štrukturálnych indikátorov Eurostatu.	
Nevýhody:	Definícia high-techu je diskutabilná. Monitoruje len produkty a abstrahuje od služieb (napríklad výskum a vývoj).	
Dostupnosť:	Roky	1999-2006



	Krajiny	EÚ + 9 krajín
Porovnatel'nosť v čase	Áno	
Porovnatel'nosť medzi krajinami	Áno	
Názov indikátora:	7. E-Government Index (EGOV)	
Zdroj:	Autori, Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators/innovation_and_research	
Definícia:	Index nadobúda hodnoty v rozpätí od 0 po 1, pričom najvyššia možná hodnota indexu je 1 a najnižšia 0. Umiestnenie v tomto rozpätí predstavuje relatívnu pozíciu danej krajiny voči ostatným krajinám. Index sa pre danú krajinu vypočíta ako vážený priemer nasledujúcich 3 indikátorov: Dostupnosť e-governmentu (váha 50 %), Využitie e-governmentu jednotlivcami (25 %) a Využitie e-governmentu podnikmi (váha 25 %). <i>Dostupnosť e-governmentu</i> meria ponuku 20 základných služieb e-governmentu. Indikátor udáva podiel služieb dostupných prostredníctvom internetu z definovaných 20 verejných služieb. Aby bola služba považovaná za dostupnú, musí dosahovať určitý stupeň sofistikácie. <i>Využitie e-governmentu jednotlivcami, resp. podnikmi</i> merajú koľko percent ľudí, resp. podnikov využilo v posledných 3 mesiacoch internet na komunikáciu s verejnými inštitúciami (získanie informácií z web stránky, stiahnutie oficiálneho formulára alebo zaslanie vyplneného formulára).	
Výhody:	Zloženým ukazovateľom môžeme súčasne merať dostupnosť (ponuku) sofistikovaných elektronických služieb ako aj ich využitie občanmi a podnikmi.	
Nevýhody:	Kompozitný indikátor je čiastočným zjednodušením. Nižšia porovnatel'nosť indexu v čase. Obmedzenia jednotlivých subindikátorov: <i>Dostupnosť e-governmentu</i> – hodnota môže pre všetky krajiny čoskoro dosiahnuť 100%; <i>Využitie e-governmentu jednotlivcami, resp. podnikmi</i> – povinný web kontakt s jednou inštitúciou môže mať výrazný vplyv na vykazované celkové výsledky.	
Dostupnosť:	Roky	2006 - 2009
	Krajiny	EÚ 27 + Island, Nórsko
Porovnatel'nosť v čase:	Áno	
Porovnatel'nosť medzi krajinami:	Áno	
Názov indikátora:	8. Roky zdravého života (HLY)	
Zdroj:	Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsien180	



Definícia:	Počet rokov prežitých v dobrom zdravotnom stave, ktoré je možné očakávať pri narodení. Ukazovateľ kombinuje údaje o mortalite a morbidite v danej krajine. Dobrý zdravotný stav je definovaný neprítomnosťou invalidity alebo obmedzení v každodennom živote. Nazýva sa aj <i>roky života bez hendikepu</i> (disability-free life years, DFLY).	
Výhody:	Kombinácia dĺžky života a zdravotného stavu, kvalitné spracovanie údajov aj ich vyhodnotenie, porovnateľnosť medzi krajinami, dlhý časový rad.	
Nevýhody:	Nedokonalé priblíženie ku kvalite života v jednotlivých zdravotných stavoch.	
Dostupnosť:	Roky	SR: 2005-2007; Ostatné krajiny: 1996-2007
	Krajiny	EÚ, Chorvátsko, Macedónsko, Island, Nórsko a Švajčiarsko.
Porovnateľnosť v čase:	Áno	
Porovnateľnosť medzi krajinami:	Áno	
Názov indikátora:	9. Korupcia (CORR)	
Zdroj:	Transparency International, Eurobarometer CPI: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/ EB: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm , EB 72.2,68.2, EB 64.3	
Definícia:	CPI: Vnímanie korupcie na základe 5-10 zdrojových prieskumov podnikateľov a expertov pre každú krajinu. Na Slovensku ide o agregáciu 8 prieskumov o vnímaní korupcie, 50% váhy sú názory podnikateľov, a 50% názory expertov. Eurobarometer. Odpoveď na otázku, „Počas uplynulých 12 mesiacov, požiadal vás, alebo očakával od vás niekto v (VAŠA KRAJINA) zaplatenie úplatku za jeho alebo jej služby.“, zisťovaná na reprezentatívnej vzorke obyvateľov EÚ. Ako ukazovateľ sme použili počet odpovedí NIE, proporcionálne upravené o počet NEVIEM (ktorý sa líši od krajiny ku krajine). Nami vypočítaný ukazovateľ je jednoduchým priemerom uvedených dvoch ukazovateľov.	
Výhody:	Pokrýva každodennú aj podnikateľskú korupciu, meria skúsenosť s korupciou aj vnímanie korupcie, široký súbor krajín.	
Nevýhody:	Nedokonalé porovnanie v čase a medzi krajinami, nepokrýva skúsenosť s podnikateľskou korupciou, nemusí zahŕňať veľkú politickú korupciu.	
Dostupnosť:	Roky	CPI: SR: 1998-2009; Ostatné krajiny: 1996-2009 Eurobarometer: 2005, 2007, 2009
	Krajiny	CPI: 180 krajín sveta. Eurobarometer: EÚ



Porovnateľnosť v čase:	CPI: Nízka (kvôli zmene zdrojových prieskumov, TI odporúča maximálne 5 rokov) Eurobarometer: Áno	
Porovnateľnosť medzi krajinami:	CPI: Obmedzená (rozdielne zdrojové prieskumy, kultúrne rozdiely vo vnímaní korupcie) Eurobarometer: Áno	
Názov indikátora:	10. Efektívnosť zdanenia práce (EFDP)	
Zdroj:	OECD Daňové klíny: http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_34533_42714758_1_1_1_1,00.html Daňové príjmy a odvody: http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html Eurostat Kompensácie a zmiešaný dôchodok: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/introduction	
Definícia:	$EFDP = [(výber DPFO + výber odvodov) / (kompensácie + zmiešaný dôchodok)] / (efektívny daňový klin)$ Tento index v zásade porovnáva efektívny výber s efektívnou legislatívnou sadzbou. Čím väčšia je hodnota indikátora, tým efektívnejší je daňový systém, keďže dokáže vyberať z makroekonomických základní bližšie percento tomu, čomu nasvedčujú legislatívne sadzby. Výpočet sme uskutočnili na dátach OECD nasledovným spôsobom. Najskôr sme zisťovali <u>efektívny daňový klin</u> tak, že sme vypočítali vážený priemer klinov pri jednotlivcoch. OECD počíta klíny pre štyri príjmové kategórie: 67%, 100%, 133% a 167% priemernej mzdy v priemysle. Váhy sme priradili nasledovne: 30%, 40%, 20% a 10%. Snažili sme sa zohľadniť skutočnosť, že pod priemerným príjmom je väčšina obyvateľov. Potom sme vypočítali <u>podiel príjmov z DPFO a odvodov na celkových kompensáciách a zmiešanom príjme</u> (vrátane operačného prebytku). Týmto spôsobom sme sa snažili zohľadniť vplyv živnostníkov. EFDP je podielom týchto dvoch čísel.	
Výhody:	Výhodou je, že dobre monitoruje „deravosť“ daňových systémov, a používa verejne dostupné údaje.	
Nevýhody:	Jeho slabé miesta sú v určení efektívneho daňového klinu (skutočné príjmové rozdelenie a štruktúra domácností) a nepresnosti v meraní zmiešaných dôchodkov. Okrem toho je citlivý na ekonomický cyklus.	
Dostupnosť:	Roky	2000-2007
	Krajiny	Európske krajiny OECD
Porovnateľnosť v čase:	Áno	
Porovnateľnosť medzi krajinami:	Obmedzená	



PRÍLOHA 3: KÓDY OKEČ

A. Poľnohospodárstvo, poľovníctvo a lesné hospodárstvo

- 01 Poľnohospodárstvo, poľovníctvo a súvisiace služby
- 02 Lesníctvo, ťažba dreva a súvisiace služby

B. Rybolov, chov rýb

- 05 Rybolov, chov rýb; služby v rámci rybolovu

C. Ťažba nerastných surovín

- 10 Ťažba čierneho uhlia a hnedého uhlia; ťažba rašeliny
- 11 Ťažba ropy a zemného plynu; súvisiace služby okrem prieskumu
- 12 Ťažba a úprava uránových a tóriových rúd
- 13 Ťažba a úprava rúd
- 14 Ťažba a úprava ostatných nerastov

D. Priemyselná výroba

- 15 Výroba potravín a nápojov
- 16 Výroba tabakových výrobkov
- 17 Výroba textílií
- 18 Výroba odevov; úprava a farbenie kožušín
- 19 Vyčisľovanie a úprava kože; výroba brašnárskeho a sedlárskeho tovaru a obuvi
- 20 Spracúvanie dreva a výroba výrobkov z dreva a korku okrem výroby nábytku; výroba výrobkov zo slamy, prútia a podobných materiálov
- 21 Výroba celulózy, papiera a výrobkov z papiera
- 22 Vydavateľstvo, tlač a reprodukcia nahraných nosičov záznamu
- 23 Výroba koksu, rafinovaných ropných produktov a jadrových palív
- 24 Výroba chemikálií a chemických výrobkov
- 25 Výroba výrobkov z gumy a plastov
- 26 Výroba ostatných nekovových minerálnych výrobkov
- 27 Výroba kovov
- 28 Výroba kovových konštrukcií a kovových výrobkov okrem výroby strojov a zariadení
- 29 Výroba strojov a zariadení i.n.
- 30 Výroba kancelárskych strojov a počítačov
- 31 Výroba elektrických strojov a prístrojov i.n.
- 32 Výroba rádiových, televíznych a komunikačných zariadení a prístrojov
- 33 Výroba zdravotníckych, presných a optických prístrojov, hodín a hodiniek
- 34 Výroba motorových vozidiel, prívesov a návěsov
- 35 Výroba ostatných dopravných zariadení
- 36 Výroba nábytku; výroba i.n.
- 37 Recyklovanie

E. Výroba a rozvod elektriny, plynu a vody

- 40 Výroba a rozvod elektriny, pary a teplej vody
- 41 Úprava a rozvod vody

F. Stavebníctvo

- 45 Stavebníctvo

G. Veľkoobchod a maloobchod, oprava motorových vozidiel, motocyklov a spotrebného tovaru

- 50 Predaj, údržba a oprava motorových vozidiel a motocyklov; maloobchodný predaj pohonných látok



- 51 Veľkoobchod a sprostredkovanie veľkoobchodu okrem motorových vozidiel a motocyklov
- 52 Maloobchod okrem motorových vozidiel; oprava tovaru osobnej spotreby a potrieb pre domácnosť

H. Hotely a reštaurácie

- 55 Hotely a reštaurácie

I. Doprava, skladovanie, pošta a telekomunikácie

- 60 Pozemná doprava, potrubná doprava
- 61 Vodná doprava
- 62 Letecká a kozmická doprava
- 63 Vedľajšie a pomocné činnosti v doprave; činnosti cestovných kancelárií
- 64 Pošty a telekomunikácie

J. Finančné sprostredkovanie

- 65 Finančné sprostredkovanie okrem poistenia a dôchodkového zabezpečenia
- 66 Poistenie a dôchodkové zabezpečenie okrem povinného sociálneho zabezpečenia
- 67 Pomocné činnosti súvisiace s finančným sprostredkovaním

K. Nehnutelnosti, prenájom a obchodné činnosti

- 70 Činnosti v oblasti nehnuteľností
- 71 Prenájom strojov a zariadení bez obsluhy; prenájom tovaru osobnej spotreby a potrieb pre domácnosť
- 72 Počítačové a súvisiace činnosti
- 73 Výskum a vývoj
- 74 Iné obchodné služby

L. Verejná správa a obrana; povinné sociálne zabezpečenie

- 75 Verejná správa a obrana; povinné sociálne zabezpečenie

M. Školstvo

- 80 Školstvo

N. Zdravotníctvo a sociálna starostlivosť

- 85 Zdravotníctvo a sociálna starostlivosť

O. Ostatné spoločenské, sociálne a osobné služby

- 90 Odstraňovanie odpadových vôd a odpadov, hygienické a podobné činnosti
- 91 Činnosti členských organizácií i.n.
- 92 Rekreačné, kultúrne a športové činnosti
- 93 Ostatné služby

P. Súkromné domácnosti s domácim personálom

- 95 Súkromné domácnosti s domácim personálom

Q. Exteritoriálne organizácie a združenia

- 99 Exteritoriálne organizácie a združenia