

16. jún 2010

## Ako merať pokrok v štrukturálnych politikách

Pripravili: Štefan Kišš a Matej Šiškovič

Stratégia Európa 2020

Lepšej verejnej politike pomáhajú pravidlá pre jej monitorovanie. Stanoviť si ukazovatele pre sledovanie pokroku v štrukturálnych politikách je jednou z dôležitých črt agendy EÚ2020. IFP zdôrazňuje potrebu sledovať výsledkové ukazovatele, ktoré politiky prinášajú a zamerať sa na problematické oblasti špecifické pre Slovensko. Vzdelanie, zamestnanosť, podnikateľské prostredie, inovácie a informačné technológie, zdravie, transparentné a nekorupčné prostredie a efektívny výber daní sú oblasti, kam by sme mali sústrediť pozornosť.

Európska únia sa okrem krízy okolo Grécka a budúcnosti eura zaoberá aj reformou agendy doteraz známej ako lisabonská stratégia. Jej nástupkyňa, Európa 2020, sa zameriava predovšetkým na oživenie európskeho hospodárstva „s víziou dlhodobého a udržateľného ekonomického rastu a nových a lepších pracovných miest“. Agenda bola doteraz okrem slabého pokroku v štrukturálnych reformách na celoeurópskej úrovni kritizovaná aj za nezrozumiteľnosť a nereálnosť cieľov. Pozitívom je, že ciele boli definované cez kvantitatívne ukazovatele, aby bolo možné hodnotiť výsledky jednotlivých politik. Kvalitatívne opisy a deklarácie sú totiž väčšinou len povinným akademickým cvičením bez možnosti skutočne vyhodnotiť efektívnosť opatrení. Problém bol najmä s prílišnou ambíciou a veľkým počtom cieľov. Napríklad cieľ, aby EÚ prebehla do roku 2010 v ekonomickej výkonnosti USA, je dnes terčom výsmechu kvôli svojej nereálnosti.

Po novom je ukazovateľov, ktorými sa bude merať pokrok, menej, mali by byť realistickejšie a definované tak, aby merali výsledky v sledovaných oblastiach. Poslednú zásadu sa podarilo v rámci hlavných cieľov stratégie Európa 2020 naplniť len čiastočne. V zozname figurujú viaceré, pre meranie skutočného pokroku, nedokonalé ukazovatele. Výnimkou je miera zamestnanosti a uspokojivé sú aj indikátory pre klimatické zmeny a energetiku. Eurostat dnes nedisponuje lepšími ukazovateľmi a v ostatných oblastiach sa preto musíme uspokojiť s indikátormi merajúcimi vstupy alebo výstupy.

V súčasnosti si každý členský štát zadefinuje svoje cieľové hodnoty pre stanovené indikátory, zohľadňujúc svoju východiskovú pozíciu, ktorými prispeje k splneniu cieľa na celoeurópskej úrovni. Urobila tak aj Slovenská republika, keď vláda schválila Pozíciu k národným cieľom stratégie Európa 2020<sup>1</sup>. Cieľové hodnoty pre SR takmer vo všetkých prípadoch splňajú podmienku realistikosti.

Pozícia SR k návrhu  
merateľných cieľov stratégie  
Európa 2020

Prehľad schválených cieľov Stratégie Európa 2020 pre EÚ a návrh cieľov pre SR			
Oblasť/ciele	EÚ cieľ 2020	SR cieľ 2020	SR skutočnosť
<b>Zamestnanosť</b>			
Miera zamestnanosti (%; 20 - 64 rokov)	75	71 - 73	66,4 (2009)
<b>Výskum a vývoj</b>			
Výdavky na výskum a vývoj (% HDP)	3,0	1,8	0,49 (2008)
<b>Klimatické zmeny a energetika</b>			
Znížiť emisie skleníkových plynov v porovnaní s úrovňami z roku 1990 (%)	20	20	36 (2007)
Podiel energie z obnoviteľných zdrojov na konečnej spotrebe energie (%)	20	14	5,5 (2007)
Zvýšiť energetickú efektívnosť (%)	20	11	-
<b>Vzdelávanie</b>			
Miera predčasného ukončenia školskej dochádzky (%)	(EK navrhuje 10)	6,0	6,0 (2008)
Podiel obyvateľov vo veku 30-34 rokov s ukončeným terciárnym vzdelaním (%)	(EK navrhuje 40)	30,0	15,2 (2008)
<b>Sociálna inklúzia</b>			
zatiaľ nezadefinovaný ukazovateľ	-	-	-

<sup>1</sup> <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=18151>

Navrhované ukazovatele sú určite krokom správnym smerom, ale existuje priestor pre ich ďalšie vylepšenie. Prvou možnosťou je definovať také ukazovatele, ktoré pokrývajú všetky oblasti dôležité nielen pre materiálne bohatstvo, ale komplexnejšie, pre kvalitu života. Druhou je zohľadnenie špecifických podmienok SR a identifikácia tých oblastí, v ktorých Slovensko najviac zaostáva. Oblasť, ktorá je prioritou v iných krajinách, nemusí byť prioritou aj v SR. Tretou možnosťou je výber zo širšieho súboru ukazovateľov, keďže sa nemusíme obmedzovať len na Eurostat ako zdroj údajov, pričom hlavnou motiváciou by malo byť zamerať sa výlučne na výsledkové ukazovatele.

Všetky uvedené vylepšenia zohľadňuje diskusná štúdia Filko, Kišš, Ódor, Šiškovič, 2010,<sup>2</sup> kde sme spolu s kolegami identifikovali sedem oblastí (vzdelanie, zamestnanosť, podnikateľské prostredie, inovácie a informačné technológie, zdravie, transparentné a nekorupčné prostredie a efektívny výber daní), zlepšenie v ktorých je potrebné pre zvýšenie kvality života v SR. Následne sme pre tieto oblasti definovali desať výsledkových, medzinárodne porovnateľných indikátorov, ktorými môžeme merať pokrok v štrukturálnych politikách na Slovensku. Ukazovatele by mali, napriek ich nízkemu počtu, dostatočne pokryť dôležité oblasti slovenskej spoločnosti. Zlepšenie v nich by malo zároveň znamenať nielen rast trhovej produkcie, ale aj citeľné zlepšenie kvality života. Samozrejme nevyhnutnou podmienkou je aj udržateľnosť vývoja, najmä verejných financií, ale aj sociálna a environmentálna. V nasledujúcej tabuľke sú ukazovatele zosumarizované a hodnota v SR je porovnaná s priemerom v piatich krajinách EÚ s najlepšou hodnotou daného ukazovateľa.

Indikátor			SR	TOP5 krajín v EÚ
1.	Zvyšuje sa kvalita základného vzdelávania? PISA – vzdelanie	PISA	482	538
2.	Dosahujú slovenské univerzity dobré výsledky? Produkcija uznávaných citácií na výskumnika- vzdelanie	CIT	9	55
3.	Zlepšuje sa perspektíva dlhodobu nezamestnaných? Dlhodobá nezamestnanosť	LTUN	6,6%	0,54%
4.	Rieši sa zamestnanosť marginalizovaných skupín? Produktívna aktivita (zamestnanosť, štúdium, materská) pre 15-24 a 55-64 ročných – zamestnanosť	MARG	69,6%	77,7%
5.	Máme vynikajúce podnikateľské prostredie? Doing Business – podnikateľské prostredie	DB	42	TOP5
6.	Darí sa SR exportovať s vyššou pridanou hodnotou? High-tech export – inovácie a informačné technológie	HTE	5,4%	22,4%
7.	Aké sú pokroky v informatizácii verejných služieb? Index zložený z E-government a internetovej penetrácie – inovácie a informačné technológie	EGOV	0,45	0,81
8.	Zlepšuje sa náš všeobecný zdravotný stav? Dĺžka života v zdraví (Healthy life years) - zdravie	HLY	54,4	67,6
9.	Ako bojujeme s korupciou? Index zložený z podnikateľskej a spoločenskej korupcie - transparentné a nekorupčné prostredie	CORR	61%	95%
10.	Ako efektívny je náš daňovo-odvodový systém? Efektívny výber daní	EFDP	41,2%	69,0%
	Je vývoj dlhodobu udržateľný? GAP – udržateľnosť verejných financií	GAP	5%	1%

Uvedená diskusná štúdia sa zaoberá detailným rozpracovaním ukazovateľov a ponúka aj námety pre hospodársku politiku. Taktiež prezentuje rôzne prístupy k meraniu blahobytu a kvality života. Poukazuje na ich silné a slabé stránky a navrhuje vylepšenie indikátorov blahobytu používaných na Slovensku. Kvalita života je mnohorozmerný ukazovateľ, ktorý okrem materiálnych hodnôt zahŕňa aj zdravie, sociálnu súdržnosť, kultúru, náboženstvo či subjektívne vnímanie blahobytu. Hospodársky rozvoj meraný ukazovateľom HDP a zvyšovanie kvality života sú navzájom veľmi prepojené ciele, pretože ekonomický rast je kľúčový aj pre nemateriálne napredovanie krajín a mal by 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. Napríklad by bolo vhodné viac sa sústrediť na ukazovatele príjmu a spotreby, brať do úvahy okrem tokových aj stavové veličiny (bohatstvo), sledovať distribúciu príjmu a viac zohľadňovať netrhové aktivity (vrátane oddychu).

Pre dlhodobu udržateľný ekonomický rast v SR je nevyhnutné výraznejšie sa zamerať najmä na kvalitu vzdelávania, orientovať sa na výskum, vývoj a inovácie, riešiť dlhodobú nezamestnanosť, zabezpečiť flexibilný trh práce a vytvoriť priaznivé prostredie pre podnikateľov. Pre zvýšenia kvality života občanov je potrebné aj zlepšiť výsledky v zdravotníctve a zvýšením transparentnosti verejnej správy zmenšiť priestor pre korupciu a klientelizmus.

Myslíme si, že navrhnuté ukazovatele by sa mohli stať prioritnými pri sledovaní pokroku v štrukturálnych politikách. Mali by k nemu prispieť aj odporúčania, ktoré ponúkame na verejnú diskusiu.

<sup>2</sup> Filko, M., Kišš, Š., Ódor, L. a M. Šiškovič, 2010, Ako sa najesť z grafov - 10 receptov pre slovenskú ekonomiku, Diskusná štúdia 1/2010, Národná banka Slovenska.