

TERMÍN: 04.12.2021

xx27257xx
Recenzia C
Miroslav Beblavý
miroslav.beblavy@gmail.com
<i>Prosím nezasahujte do tejto tabuľky</i>

RECENZENT/KA (meno a priezvisko, pozícia, inštitúcia): **Miroslav Beblavý**NÁZOV MATERIÁLU: **Reformný kompas slovenskej ekonomiky**TYP VÝSTUPU*[1]: **Analýza**

(pri spoločných výstupoch uviesť aj typy individuálnych vkladov):

ANALYTICKÝ ÚTVAR, REZORT: **Ministerstvo financií SR - Inštitút finančnej politiky**AUTORI/KY: **Lucia Šramková;**

SPOLUAUTORI/KY: - - ; - - ; - - ; - -

RECENZNÝ FORMÁT*[2]: **2****PRIPOMIENKY:**

P.č.	Pripomienka sa vzťahuje k (strana, odsek):	Text pripomienky*[3]	Odôvodnenie pripomienky	Vysporiadanie sa s pripomienkou*[4]
1	Celá štúdia	Nedostatočný zmysel pre prioritizáciu tém aj opatrení, je potrebné buď zúžiť počet tém a opatrení, alebo rozšíriť rozsah	Štúdia má veľmi široký záber v porovnaní so svojim dĺžkovým rozsahom, čo bráni hĺbkovému porozumeniu stavu v jednotlivých oblastiach a následne pochopeniu kauzálnych vzťahov a možných reformných trajektórií. Nedostatočná prioritizácia sa následne negatívne prejavuje v kvalite	Štúdiu sme skrátili odčlenením kapitoly 4, kde boli predstavené kvantifikácia vplyvov vybraných opatrení a reforiem. Chceme len zdôrazniť, že išlo autorský zoznam, ktorý nevznikol z tzv. long listu kriteriálnou selekciou, tj. ex-ante predpokladaným vyšším vplyvom na potenciálny rast ako aj posun v sledovaných indikátoroch kvality života. Rovnako, v určitých oblastiach (zdravie, zelená

			<p>navrhovaných reforiem a cieľov, ako aj v počte a rozsahu cieľov</p>	<p>tranzícia), je potrebné rozpracovať know-how pre modelové kvantifikácie. Ako samostatná publikácia (so základom v kapitole 4) bude venovať viac priestoru popisu intervenčných logík reforiem a opatrení, vrátane kauzálnych vzťahov, a prípadných implementačných rizík alebo úskaliam politickej ekonómie.</p> <p>Počet cieľov však nechávame nezmenený. Ciele sú určené pre indikátory vo vybraných 8 prioritných oblastiach na základe kapitoly 1 a 2. Výber indikátorov v týchto prioritných oblastiach slúži pre zúženie problematiky na konkrétne verejné politiky tak, aby boli zrozumiteľne komunikované policy makerom a verejnosti (ako príklad slúži vzdelávanie s konkrétnymi indikátormi pre predprimárne vzdelávanie, inklúziu, vysoké školy a pod.). Máme za to, že ďalšie zužovanie priorit skĺzne do neoptimálneho sústredenia sa na konkrétne opatrenia (napríklad, budú sa riešiť vysoké školy, ale nie celoživotné vzdelávanie). Navrhovaných 8 oblastí a 30 indikátorov má slúžiť ako kostra pre Národný program reforiem, ktorý má podľa odporúčaní EK byť komplexný. Napríklad, ani v súčasnej situácii keď má Slovensko pomerne široký a ambiciózny Plán obnovy a odolnosti, ktorého implementácia bude pre Slovensko veľkou výzvou, nie je odporúčané zúžiť sledované oblasti podľa jeho zamerania.</p> <p>Na druhej strane, súhlasíme, že efektívne riadenie krajiny si vyžaduje na politickej úrovni dobre vyprofilovanú definíciu priorit v ekonomických politikách, a pre úspešné dosahovanie výsledkov je nevyhnutný nižší počet priorit. Na tie musia politické autority následne sústrediť</p>
--	--	--	--	--

				<p>komunikáciu s verejnosťou a aktívne bojovať s bariérami, ktoré prinášajú všetky reformy a zmeny, ktoré sú dané distribučnými vplyvmi reforiem (t.j. problémy politickej ekonómie).</p> <p>Manažérske zhrnutie obsahuje krátke zdôvodnenie k aspektu tvorby politických priorít vs. komplexného technokratického riadenia krajiny.</p>
2	Celá štúdia	Znížiť počet cieľov a zrealizovať ich kvantifikáciu	<p>Mechanický proces pri nastavovaní a kvantifikácii cieľov vedie k absolútne nerealistickým cieľom v mnohých oblastiach bez analýzy komu a za akých okolností sa podarili obdobné zlepšenia. Nadmerný počet cieľov a to aj v oblastiach, kde SK už je nad EÚ priemerom (napríklad riziko chudoby) alebo kde je nízka pravdepodobnosť zmeny (hrubý dlh verejnej správy) spolu s nerealistickými cieľmi v mnohých oblastiach znamená, že reformný kompas je nastavený na zlyhanie, nie na dosiahnutie</p>	<p>Pre stanovenie počtu cieľov platí predchádzajúca argumentácia ohľadom zvoleného počtu indikátorov. Čo sa týka vyhodnotenia ich realistikosti, doplnili sme test robustnosti v kapitole 3, Box 5. Z výsledkov vyplýva, že v porovnaní s existujúcimi metodikami pre určovanie cieľov používanými v medzinárodnej praxi, považujeme našu navrhovanú metodiku za vhodnú, vzhľadom na to, že do nejakej miery reflektuje realnosť dosiahnutia cieľa a to zohľadnením skúseností piatich najviac zlepšujúcich sa krajín. Súhlasíme, že ciele tak ako ich stanovuje UN, OECD alebo EÚ sú skôr „ideálne svety“ a slúžia ako motivácia pre snahu jednotlivých krajín zreflektovať ich národné priority, no neponúkajú „recept“ ako tieto ideálne ciele pretaviť do reálnych národných cieľov. Výber dlhodobých cieľov by však nemal odrážať súčasné bariéry, práve naopak (príklad hrubého dlhu verejnej správy).</p> <p>Pre lepšiu komunikáciu materiálu, ktorá by ho sprístupnila širšej verejnosti, sme doplnili do manažérskeho zhrnutia „pavučinový graf / kompas“, ktorý agreguje v sebe osem oblastí / 30 indikátorov a ich ciele. Hlavnou interpretáciou tohto vizuálneho nástroja nie je koľko zaostávame (viď</p>

				gapová analýza v kapitolách 1 alebo 2), ale ukázať tvorcom politik a verejnosti, v ktorej oblasti vieme najviac zlepšiť kvalitu života obyvateľov ak dosiahneme cieľovú hodnotu indikátora.
3	Celá štúdia	Doplniť referenčnú krajinu Nemecko o ďalšie vhodné benchmarky – Írsko, Estónsko a ČR.	Voľba Nemecka ako referenčnej krajiny je v mnohom pochopiteľná, ale Nemecko má svoj veľmi špecifický ekonomický model, takže pri benchmarkovaní s Nemeckom v jednotlivých oblastiach to môže viesť k deformáciám. Vhodnejšie modely pre Slovensko, z hľadiska nášho FDI-driven ekonomického modelu, kvality inštitúcií a histórie sú napríklad Írsko ako úspešný FDI-driven model, ktorému sa naďalej darí, Estónsko ako inovačná post-komunistická krajina a Česká republika ako úspešná krajina s porovnateľnou históriou.	Do textu sme pridali Box 4 s diskusiou ohľadom výberu Nemecka ako referenčnej krajiny a implikácie tohto výberu. Platí, že výber referenčnej krajiny ovplyvňuje celkovú mieru zaostávania a takisto v jednotlivých komponentoch. Výber referenčnej krajiny však neurčuje výber ekonomického modelu, ktorý by malo Slovensko nasledovať resp. kopírovať. Do Boxu bolo pridané aj porovnanie voči Česku, čo je krajina s podobnou východiskovou pozíciou. Pridanie Estónska neprináša dodatočnú pridanú hodinu, ak už porovnáваме Slovensko s Českom (nielen Estónsko, ale aj Česko je inovačná postkomunistická krajina). Ide o krajinu na porovnateľnej úrovni a charakteristikami, ale Česko má voči Slovensku podobnejšiu východiskovú pozíciu. Írsko sme do porovnávania nevedeli zaradiť kvôli problematickému vykazovaniu v národných účtoch.
4	Celá štúdia	Zvážiť použitie indikátorov, ktoré sú otázne, napríklad saldo migrácie, intangible assets	Štúdia sa výrazne opiera o indikátory, ktorých výpovedná hodnota je veľmi otázna. Konkrétne napríklad: - saldo pracovnej migrácie, kde SK má najhorší výsledok v EÚ, je pravdepodobne ovplyvnený veľmi	Intangible assets má určite svoje nedostatky merania, ale to aj v iných krajinách. Podiel intelektuálnych aktív je plne v súlade s pozíciou iných krajín s rovnakým stupňom rozvoja a výdavkov na R&D. Navyše slovenské firmy sú mimoriadne motivované vykazovať R&D vďaka pomerne štedrému R&D superodpočtu. Do textu bol doplnený

			<p>vysokým počtom commuters, ktorých báza zostáva v SR a preto sú započítaní v LFS. Je veľmi nepravdepodobné, že pri meraní skutočnej migrácie by SK tak masívne zaostávalo za BG, RO, LT či LV, pravdepodobne naopak.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pri intangible assets viazaných na IP je zjavné, že ich vykazovanie je silno viazané na incentives IP nielen vytvárať, ale aj ho formalizovať a vykázať. Pri porovnaní indikátora napríklad s indikátorom ekonomickej komplexnosti je jasné, že knowledge embeddovaná v produkcii slovenskej ekonomiky je pomerne vysoká 	<p>odkaz na ECI: „Pozícia Slovenska v TOP 15 krajín sveta podľa indexu ekonomickej komplexnosti¹ (spolu s inými podobnými stredo európskymi ekonomikami) je výsledkom toho, že sme celosvetovo špičková montážna dielňa, nie líder vo výskume a inováciách.“ Taktiež boli aktualizované hodnoty za intelektuálne aktíva (2 % v roku 2019) a upravené formulácie (namiesto „najmenej spomedzi krajín...“ na „jedna z najnižších hodnôt spomedzi krajín EÚ“).</p> <p>Saldo pracovnej migrácie sme metodologicky upravili s použitím jednotného zdroja a to podľa ESA metodiky. Výsledok je ten, že Slovensko má najväčší deficit, no nie je jediná krajina s negatívnou hodnotou. Dôvodom zahrnutia pracovnej migrácie v štúdiu (a teda aproximácie salda pracovnej migrácie) je zdôrazniť potrebu riešenia riadenej migrácie vo verejných politikách nielen pre účely trhu práce ale aj s dôrazom na kompenzáciu odlevu mozgov v súlade s naštartovanými reformami v Pláne obnovy a odolnosti a aktuálne aj s vojenským konfliktom na Ukrajine a vyvolanou utečeneckou vlnou. Sme si vedomí, že deficit pracovnej migrácie iba čiastočne kvantifikuje tento problém, v budúcnosti by sme sa radi venovali analýze cezhraničnej dlhodobej mobility pracovnej sily pomocou mikrodát.</p>	
5	Celá štúdia	Zohľadniť v obmedzenej	aspoň miere	Štúdia vychádza z čísel a trendov takmer výhradne pred pandémiou. Je zrejmé, že na	V súčasnosti by akékoľvek predpokladané následky pandémie na indikátory kvality života ale aj dlhodobý

¹ <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>

		<p>pandémiu a jej pravdepodobné následky</p>	<p>kvantifikáciu post-pandemickej situácie chýbajú ešte dáta, ale aspoň analytický a kvalitatívny pohľad na to, ako pandémia zmení prostredie a reformný kompas, sú nevyhnutné.</p>	<p>ekonomický rast boli založené na expertných úsudkoch, s nedostatočnou bázou medzinárodného výskumu ako aj výskumu a dátovej základne v špecifických slovenských podmienkach (ako základ nie je konsenzus ohľadom dlhodobého vplyvu na zdravie obyvateľstva). Ďalšia aktualizácia publikácie o dva roky už bude môcť zohľadniť vývoj v strednodobom horizonte. Súhlasíme, že pandémia ovplyvní trajektóriu viacerých indikátorov, avšak máme za to, že ciele by nemali byť „moving“. V časti 3.3 v kapitole 3 sme doplnili návrh na odpočtovanie vývoja, čím sme vytvorili priestor pre budúce zreflektovanie vplyvu pandémie na trajektóriu indikátorov. Do budúca bude výzvou oddeliť priame a nepriame efekty pandémie (napr. nedostatočný progres vo vzdelávaní môže byť len umocnený pandemiou, nie jej priamym dôsledkom).</p>
6	s. 56	<p>Vytvoriť realistický cieľ na DESI vychádzajúci z analýzy doterajšieho vývoja (čo sa podarilo nadpriemerným skokom v minulosti)</p>	<p>Navrhovaný cieľ z 21. na 14. miesto v EÚ je absolútne nereálny, obzvlášť berúc do úvahy lag medzi implementáciou opatrení. Výsledkami v tejto oblasti</p>	<p>Súhlasíme, že cieľ pre DESI je veľmi ambiciózný, no v našej metodike navrhujeme preberať národné ciele zo schválených dokumentov s rozpočtovým krytím, pričom Stratégia a akčný plán na zlepšenie postavenia Slovenska v indexe DESI do roku 2025² stanovujúca národný cieľ pre DESI tieto kritériá spĺňa. Pripomíname, že MIRRI si navrhlo tento cieľ do roku 2025 a my sme ho nezmenený použili pre rok 2030. Pri použití našej metodiky cieľ v roku 2030 vychádza na 16. miesto v rámci EÚ 27, tiež výrazné zlepšenie. Jedným z dôvodov je neštandardný trend pri DESI indexe, ktorý vykazuje</p>

² <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25949/1>

				exponenciálny rast (zvyšok indikátorov preukazuje konkávny alebo lineárny trend). Úplne detailná a presnejšia extrapolácia DESI indexu by si vyžadovala extrapoláciu jednotlivých indikátorov, ktoré vstupujú do kompozitného DESI indikátora.
7	s. 59, ale týka sa aj iných	Zvážiť užitočnosť cieľov a indikátorov tam, kde sú vysoko volatilné	Indikátory, ktoré v ostatných 5-6 rokoch zásadne „skáču“ napriek minimálnym zmenám v realite nie sú vhodné na ciele, pretože menia policy process na ruletu. Ide napríklad o ranking vysokých škôl, predčasné ukončenie školskej dochádzky...	Problém volatility by mohol nastať v dvoch rovinách. Po prvé, pri stanovovaní dlhodobého trendu. Navrhovaná metodika však túto bariéru odstraňuje, keďže je kľúčová počiatková a konečná hodnota, ktoré v metodike očisťujeme. Po druhé, volatility môže mať vplyv na odpočtovanie, čo bude obzvlášť dôležité pri odpočtovaní indikátorov rozpočtovej knihy. Preto do schémy odpočtovania nebudeme zahŕňať len poslednú hodnotu indikátora v porovnaní s EÚ ako dosiahnutú úroveň, ale aj zmenu hodnoty indikátora za posledných päť rokov (posledné strednodobé obdobie) formou semaforu (približovanie k cieľu, stagnácia, vzdalovanie od cieľa). Takýto prístup k odpočtovaniu je inšpirovaný SDG.
8	s. 61	Kvantifikovať investičné náklady dosiahnutia cieľov v bývaní a očakávané zdroje krytia týchto nákladov	Ciele v oblasti bývania – celkový rozsah, ale aj nájomný sektor – sú extrémne ambiciózne v porovnaní so súčasným stavom a chýba kvantifikácia nákladov a zdrojov krytia. Opatrenia uvádzané na záver štúdie nekorelujú s mierou ambície, napríklad strojnásobiť za 10 rokov počet nájomných bytov alebo zvýšiť tempo prírastku bytového fondu na takmer 2,5 násobok	Stanovovanie cieľov je založené na extrapolácii možného vývoja na základe porovnania s krajinami, ktorým sa podarilo dosiahnuť výrazné zlepšenie. To platí v prípade indikátorov, kde Slovensko v súčasnosti dosahuje podpriemernú úroveň. Ak ide o ciele, ktoré sú súčasťou vládou schválených strategických materiálov, tie preberáme. Súhlasíme, že ciele sa môžu javiť ako príliš ambiciózne, no účelom štúdie je poukázať na oblasti, kde by reformné úsilie malo smerovať vrátane realokácie zdrojov.

9	s. 69	Vypustiť kurikulárnu reformu ako zdroj potenciálneho zlepšenia v PISA/výsledkoch vzdelávania a nahradiť ju štrukturálnymi reformami, ktorých vzťah s výsledkami je oveľa silnejší a priamočarejší (napríklad kvalita učiteľov, inklúzia a predškolské vzdelávanie)	Kurikulárna reforma má nízku relevanciu pre výsledky vzdelávania na Slovensku, ani globálne neexistuje evidence pre zásadný vplyv kurikula na výsledky, realizácia rozsiahlej kurikulárnej reformy v SR po 2008 nemala žiadny zásadnejší vplyv	Kapitola 4 bola odčlenená ako samostatný dokument. Obsahovým pripomienkam k tejto časti sa budeme venovať samostatne.
10	s. 70	Nepredpokladať, že zníženie regulačných bariér vyvolá masívne zvýšenie migrácie,	Kvantifikácia dopadov zníženia regulačných bariér na migráciu je fiktívna a nemá žiadny solídny metodologický rámec.	Kapitola 4 bola odčlenená ako samostatný dokument. Obsahovým pripomienkam k tejto časti sa budeme venovať samostatne.

CELKOVÉ HODNOTENIE (recenzent/ka vyplní túto časť po vysporiadaní sa s pripomienkami analytickou jednotkou):

Súhlasím so zverejnením štúdie.

[1] Výber medzi: 1. analýza (komplexný analytický materiál s návrhmi konkrétnych systémových opatrení); 2. komentár (rozsahovo menší analytický materiál venujúci sa konkrétnemu čiastkovému problému); 3. manuál (metodické usmernenie vyplývajúce z potreby zjednotenia procesov a postupov v konkrétnej oblasti).

[2] Formát 1 pre komentár/manuál (2 recenzenti bez povinného odborného workshopu); Formát 2 pre analýzu (3 recenzenti a povinný odborný workshop).

[3] Do tabuľky značiť pripomienky zásadného metodologického a obsahového charakteru (nie štylistické či gramatické opravy).

[4] Vyplní analytická jednotka: pripomienka bola akceptovaná / pripomienka nebola akceptovaná a zdôvodnenie / pripomienka bola čiastočne akceptovaná a zdôvodnenie.