

30. december 2010

Rok 2011 by mal podľa teórie priat' reformám

Pripravil: Matej Šiškovič, Martin Haluš

V čase doznievajúcej hospodárskej krízy a kulminujúcej dlhovej krízy sa na celom svete opäť dostávajú do popredia debaty o potrebe robenia reforiem. Na Slovensku sa diskusia odštartovala na jeseň, keď vláda schválila Národný program reforiem SR 2010, ktorý obsahuje plánované opatrenia na zabezpečenie trvalo udržateľného ekonomického rastu a tvorbu pracovných miest. No reformy nezávisia len na odhodlaní politikov. Na ich realizáciu majú vplyv mnohé ďalšie faktory. A podľa politickej ekonómie by mal byť nadchádzajúci rok z tohto pohľadu pomerne priaznivý. Pozitívne pôsobí vyššia podpora verejnosti, ako i vplyv hospodárskeho a volebného cyklu. Podľa [prieskumu Eurobarometer](#) si viac ako 80 % ľudí myslí, že reformy sú pre našu ekonomiku potrebné. Okrem toho, najlepší čas na reformovanie je dva roky po recesii a v prvých dvoch rokoch volebného cyklu. Na druhej strane môže do istej miery pôsobiť ako brzda prebiehajúce ozdravovanie verejných financií.

Štrukturálne reformy zvyšujú ekonomický rast a zamestnanosť

Slovo reforma si málokto spája s pozitívnym posolstvom. Človek si skôr pod týmto pojmom predstaví zvyšovanie daní alebo škrtenie výdavkov. No na rozdiel od verejnosti je pohľad ekonomickej teórie na štrukturálne reformy skôr pozitívny. Zvyšujú potenciálny výkon hospodárstva a vytvárajú priestor pre vyšší ekonomický rast a zamestnanosť, čo sa v konečnom dôsledku premieta do vyššej životnej úrovne. Problém reforiem je, že väčšinou krátkodobu bolia a najmä úzku skupinu ľudí. Napríklad zvýšenie daní pocítíme už v roku 2011, ale prínos zdravých verejných financií v strednodobom horizonte si jednotlivci predstaví ťažšie. Inak povedané, pozitívne efekty reforiem sa prejavujú aj s niekoľkoročným odstupom, a preto ich nie je jednoduché presadiť.

Podpora reforiem verejnou mierou stúpla

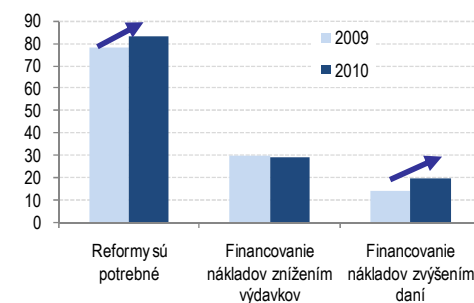
Kľúčovými osobami pre ich prípravu a realizáciu sú vláda a poslanci, ktorí tvoria a schvaľujú zákony. Okrem toho ich ovplyvňujú mnohé ďalšie faktory. Napríklad nadnárodné inštitúcie (napríklad EÚ), kvalita komunikácie alebo načasovanie. Na základe porovnania faktorov, ktoré majú podľa politickej ekonómie vplyv na realizáciu štrukturálnych reforiem, si myslíme, že v roku 2011 môžu prevažovať tie pozitívne.

Je mierne väčšia ochota si uťahovať opasky cez dane

Prvým z pozitívnych faktorov je **podpora verejnosti**. Podľa prieskumu Eurobarometer zo septembra 2010 si v SR až **83 %** respondentov myslí, že reformy sú pre našu krajinu potrebné. Navyše, tento podiel medziročne mierne vzrástol, keď v roku 2009 vyjadrilo názor o potrebe reforiem 78 % respondentov.

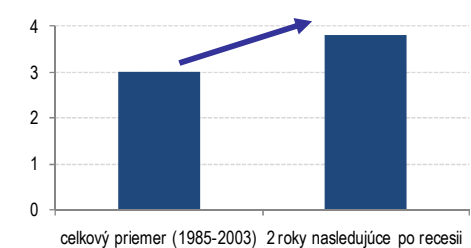
Omnoho ťažšie ako vyjadriť reformám podporu je znášať ich náklady. Na Slovensku by financovanie nákladov prostredníctvom zníženia výdavkov (napr. sociálnych dávok) akceptovalo len 29 % a prostredníctvom zvýšenia daní dokonca len 20 % obyvateľov. Zaujímavým signálom je však vyššia podpora pre zvýšenie daní, ktorá v roku 2009 bola len 14 %. To, že vyššia podpora verejnosti znamená úspešnejšiu realizáciu reforiem, potvrdzuje na historických dátach aj štúdia OECD¹. Podpora verejnosti je podľa nej veľmi dôležitá najmä pri reformách trhu práce a dôchodkových reformách, menší vplyv má pri reformách na trhu tovarov.

Graf 1: Vnímaná potreba reforiem v SR



Zdroj: Eurostat

Graf 2: Implementácia reforiem a ekonomický cyklus



Pozn.: Os y predstavuje zníženie OECD indexu štrukturálnej nepružnosti

Zdroj: OECD

¹ OECD (2009), Advancing structural reforms in OECD countries: Lessons from twenty case studies, ECO/CPE/WP1(2009)2

Po kríze sa zvykne viac reformovať

A takisto na začiatku volebného obdobia

Hlavnou brzdou reforiem môže byť fiškálna konsolidácia

Druhým faktorom, ktorý vytvára pozitívne predpoklady pre reformy v roku 2011, je **hospodársky cyklus**. Súvislosť medzi hospodárskym cyklom a úspešnou implementáciou reforiem potvrdila ďalšia štúdia OECD². Vyplýva z nej, že **najlepší čas na reformovanie je dva roky po recesii** (pre SR je to práve rok 2011). Táto skúsenosť krajín OECD platí najmä pre reformy trhu práce a trhu tovarov, ktoré boli iniciované počas krízy. Naopak dôchodkové reformy vzhľadom na náklady boli realizované prevažne v čase dlhodobej hospodárskej expanzie.

Tretou pozitívnou okolnosťou bude vplyv volebného cyklu. **Úspešnejšie reformy sú totiž väčšinou uskutočnené v prvých dvoch rokoch volebného cyklu**. Tento záver platí najmä pre reformy trhu práce. Výnimkou sú dôchodkové reformy, ktoré vyžadujú dlhšiu prípravu a sú častejšie iniciované koncom volebného cyklu.

Okrem pozitívnych teoretických faktorov bude v hre aj jeden negatívny: **ozdravovanie verejných financií**. Rozpočtová konsolidácia je sama osebe „reformou“, ktorá vytvára základné predpoklady pre to, aby sme v budúcnosti boli schopní splácať dlhy. **Podľa skúseností krajín OECD však môže štrukturálne reformy pribrzdiť**, lebo v období fiškálnej konsolidácie sa v minulosti iniciovalo menej reforiem a mali menšiu pravdepodobnosť úspešnej implementácie. Hlavný dôvod je nedostatok zdrojov na kompenzáciu skupín, ktoré reformami strávia. Stále však zostáva veľký priestor najmä na inštitucionálne a rozpočtovo neutrálne reformy. Slovensko má čiastočne inú skúsenosť. Napriek významnej celkovej konsolidácii v rokoch 2003 – 2006 sa v tomto období uskutočnila napríklad daňová reforma, dôchodková reforma a reforma trhu práce.

Reformná aktivita na Slovensku

Pri hľadaní vzťahov medzi reformnou aktivitou na Slovensku a faktormi, ako sú volebný alebo hospodársky cyklus, sme použili Index kvality podnikateľského prostredia (IPP) ako tzv. proxy indikátora reformnej aktivity. Pri raste tohto indexu dochádza k pocitovému rastu kvality podnikateľského prostredia. Nasledujúce výpočty treba brať len veľmi indikatívne, pretože IPP ako proxy indikátor má viacero obmedzení: je to tzv. soft indikátor (meria iba názory manažérov na kvalitu podnikateľského prostredia, nie „tvrdé“ dáta), jedna tretina IPP meria príspevok samotných podnikov k vývoju podnikateľského prostredia a tiež existuje iba krátky časový rad údajov od polovice roka 2001.

Ekonomický rast v SR vs. reformy (2002-2009)		Volebný cyklus (prvá a druhá polovica volebného obdobia) vs. reformy			
Rast HDP	Priemerná ročná zmena IPP*	Obdobie	Zmena IPP	Zmena spolu	Konsolidačné úsilie*
pomalý (do 3%)	-15,9	okt. 2002 - okt. 2004	9,8	20,9	2,9
stredný (3-5%)	3,4	nov. 2004 - jún 2006	11,1		
vysoký (nad 5%)	-1,1	júl 2006 - júl 2008	-9,9	-34,2	-1,4
		august 2008 - jún 2010	-24,3		

* IPP je index kvality podnikateľského prostredia, ktorý vypracúva PAS. Kladné hodnoty nepriamo môžu naznačovať možné implementovanie reforiem. Zdroj: IFP,PAS

* ako % z HDP. Kladné hodnoty znamenajú šetrenie. Pre obdobie 2003 - 2006 a 2007-2010.

Zdroj: IFP, PAS

Ako vidieť z tabuľky vľavo, v posledných rokoch sa podľa manažérov a analytikov reformy na Slovensku uskutočňovali skôr v prostredí normálneho rastu, zatiaľ čo extrémny vývoja HDP neboli často spájané s reformným obdobím. Závety štúdie OECD o vplyve volebného cyklu tiež neboli v prípade Slovenska od roku 2002 rigorózne dodržané. V období hospodárskej politiky 2002-2006 index podnikateľského prostredia narástol podobne v oboch poloviciach volebného obdobia. Dokonca v druhej polovici volebného obdobia podnikatelia označili zvyšovanie kvality podnikateľského prostredia ako mierne vyššie. Na druhej strane je však pravdou, že v období 2006-2010 reformy menej trpeli v prvej polovici. V prípade vplyvu znižovania rozpočtového deficitu sa potvrdilo, že roky konsolidácie zrejme nepriniesli najvyšší nárast reformného kapitálu. Naopak, obdobie relatívne neutrálnej rozpočtovej politiky sa ukázalo pre reformy ako blahodarnéjšie. Časy, kedy sa fiškálna politika stala expanzívnu sa nevyužili na zavádzanie reforiem.

Potreba šetrenia vs. reformy (2002-2009)

ak je konsolidačné úsilie*, % z HDP	Priemerná ročná zmena IPP*
< -0,5 („expanzia“)	-4,7
-0,5 až 0,5	3,5
> 0,5 („ťahovanie opaskov“)	-1,6

*vybrané z rokov 2003 – 2009

Zdroj: IFP,PAS

Do zoznamu možných reforiem pre rok 2011 môžeme zaradiť napríklad reformu odvodov, sociálnych dávok, spoločný výber daní, cieľ a odvodov, reformu prvého aj druhého penzijného piliera, reformu sociálnych výdavkov, zákonníka práce či tzv. rozpočtovú ústavu.

² Høj, Galasso, Nicoletti, Dang(2006), The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers 501