

TERMÍN: 04.12.2021

xx27257xx
Recenzia A
Branislav Reľovský
branislav.relovsky@nbs.sk

*Prosím nezasahujte do tejto tabuľky*

RECENZENT/KA (meno a priezvisko, pozícia, inštitúcia): **Branislav Reľovský, vedúci oddelenia fiškálnych a štrukturálnych analýz, Národná banka Slovenska**

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:**

<b>P. č.</b>	<b>Pripomienka sa vzťahuje k (strana, odsek):</b>	<b>Text pripomienky*[3]</b>	<b>Odôvodnenie pripomienky</b>	<b>Vysporiadanie sa s pripomienkou*[4]</b>

1	kapitola 1 resp. 2	<p>Identifikácia výziev v kapitolách 1 a 2 pôsobí mierne nekonceptne a vedie mimo iného k identifikácii totožných výziev (napr. vzdelávanie). Do budúcnosti by bolo dobré sa pokúsiť zamyslieť ako identifikovať výzvy v rámci jedného prístupu.</p>	<p>Reformný kompas v častiach 1 a 2 filozoficky čerpá z publikácii OECD Going for growth a How's Life? Prvá publikácia sa snaží o identifikáciu pro-rastových reformných priorít, pričom dôraz na ekonomický rast bol časom doplnený o pohľad na sociálnu inklúziu a životné prostredie vzhľadom na možné trade-offy s pro-rastovými politikami. Druhá publikácia si kladie za cieľ poskytnúť lepší pohľad na kvalitu života nad rámec úzkeho pohľadu cez HDP na obyvateľa (v zmysle lepšieho poznania problematiky, ktoré môžu využiť policy-makeri, experti a voliči a pod. na svoje rozhodovanie; ale primárnym cieľom nie je poskytovať normatívne odporúčania ako v Going for growth). Reformný kompas aplikuje gapový prístup inšpirovaný prístupom Going for growth na identifikáciu výziev, pričom v kapitole 1 tak robí prostredníctvom gapov v zložkách HDP na obyvateľa voči Nemecku a v kapitole 2 prostredníctvom benchmarkingu ukazovateľov prebraných z How's life. Tento prístup však pôsobí mierne nekonceptne, nakoľko metodika je odlišná medzi kapitolami a dochádza mimo iného aj k identifikácii rovnakých výziev - napr. vzdelávania na jednej strane ako príčinu ekonomického zaostávania a na druhej strane ako dimenzie kvality života. Bolo by vhodné sa tiež zamyslieť, čo by malo byť hlavným zmyslom technokratickej analýzy - sú to primárne ekonomické reformy zamerané na ekonomický rast (so zohľadnením prípadných trade-offov na ďalšie oblasti) alebo cieľom je identifikácia opatrení, ktoré budú maximalizovať kvalitu života. V druhom prípade si treba uvedomiť riziko, že technokratická analýza môže viesť k výrazným normatívnym odporúčaniam (napr. o alokácii verejných zdrojov z jednej oblasti na druhú), ktoré zasahujú do sféry politickej voľby.</p>	<p>Pripomienka je vysoko validná pre budúci výskum. V súčasnosti na žiadnej medzinárodnej platforme neexistuje integrovaný prístup, ktorý by bolo možné aplikovať pre Slovensko. Integrovanie kapitol 1 a 2 do celostného prístupu by bolo v skutku inováciou. Aj OECD, ktorého výstupy sú pre nás v predloženej materálii hlavnou inšpiráciou, dlhodobo drží dva samostatné analytické prúdy Going for Growth a How's Life? Ako zdôrazňujeme už v manažerskom zhrnutí štúdie, celospoločenským cieľom verejných politik je zvyšovanie blahobytu občanov. Trvalo udržateľný rast a kvalita života nie sú protichodné ciele, navzájom sa ovplyvňujú a to oboma smermi.</p>
---	--------------------	--	---	---

2	kapitola 3.1	Navrhujem manuál stanovovania cieľov doplniť o príklady dobrej praxe z iných krajín, resp. skúseností medzinárodných inštitúcií.	Identifikácia cieľov v jednotlivých oblastiach vrátane kvantitatívneho vyčíslenia predstavujú strategický element v tvorbe jednotlivých politík. Materiál nepopisuje skúsenosti iných krajín (resp. medzinárodných inštitúcií) s tvorbou takýchto manuálov a bolo by vhodné obohatiť tento materiál o tento rozmer. Dobrá inšpirácia zo zahraničia môže zároveň pomôcť v implementovaní týchto postupov do praxe.	Do kapitoly 3 sme pridali Box 5 s dostupnými informáciami ohľadom používaných prístupov v zahraničí, a to primárne odpočtovanie SDG v rámci Agendy 2030. Pre zhodnotenie robustnosti nami navrhovanej metodiky sme pridali porovnanie s dvoma alternatívnymi metódami, a to metóda tzv. benchmark trend po zohľadnení východiskovej hodnoty a metóda určovania cieľov podľa OECD, tzv. best performers. Vo všeobecnosti platí, že metóda v kapitole 3 je menej ambicióznou ako metóda „best performers“, ale o niečo viac ambicióznou ako extrapolácia vývoja na základe trendu v krajinách EÚ27 po zohľadnení východiskovej hodnoty. Naša metodika sa javí ako jediná z uvažovaných možností predstavujúca realistický scenár a to zohľadnením trajektórie TOP5. Ani jedna z spomenutých metodík odpočtovania Agendy 2030 sa nezaobera realnosťou stanovených cieľov pre zaostávajúce krajiny a v prípade OECD používa fixný cieľ zo súčasnosti.
3	kapitola 3.1	Materiál pri kvantifikácii nemá ambíciu AD1/ definovať tzv. NPC scenár a AD2/ požiadavku na vzájomnú konzistentnosť cieľov.	Ad1/ V prípade absencie strategického dokumentu alebo EU cieľa sa navrhuje pristúpiť len na základe extrapolácie časového radu v porovnaní s krajinami EU. Je však potrebné si uvedomiť, že budúci vývoj môže byť determinovaný už súčasne prijatými politikami, resp. inými exogénnymi faktormi (napr. demografická štruktúra populácie). V takejto situácii nemusí byť takýto prístup ideálny. Ad2/ Vzájomná konzistentnosť cieľov predurčuje elimináciu konfliktu "záujmov" pri definovaní nástrojov/politik.	V tejto fáze pri absencii európskych cieľov, prípadne národného strategického cieľa, nevieme v metodike zohľadniť už prijaté opatrenia pri extrapolácii trendu. Takýto prístup by nepriamo testoval efektivitu prijatých politík, čo je nad rámec dokumentu a výzvou pre náš ďalší výskum. Pri určovaní cieľov sa snažíme komunikovať, aký rýchly rast je možný na základe reálnej skúsenosti piatich najviac sa zlepšujúcich krajín. Tejto téme sa venujeme v novom Boxe 5.
4	kapitola 1, str. 4- graf 1, resp.	Navrhujem doplniť rok, z ktorého porovnanie HDP je počítané.	technická pripomienka.	Pripomienka zapracovaná do textu.

	str. 12 - graf 1.3			
5	kapitola 1, str. 4, graf 2 resp. 2.1	Graf by bolo vhodné lepšie vysvetliť.	Z popisu grafu nie je úplne jasné, čo jednotlivé kategórie vyjadrujú.	Graf sme zjednodušili v manažérskom zhrnutí. Celý graf s vysvetlením je na začiatku kapitoly 2. Kapitola 2 podrobne vysvetľuje jednotlivé kategórie spolu s použitými indikátormi.
6	kapitola 1.2, rozklad HDP resp. výpočet ľudského kapitálu	Bolo by vhodné doplniť porovnania úrovne a vývoja dopočítanej TFP na vzorke viacerých krajín kvôli posúdeniu použitých predpokladov pri rozklade.	Botev a kol. (2019) upozorňujú na problém, že empiricky je problém nájsť vplyv ľudského kapitálu na rast, produktivitu a úroveň HDP na obyvateľa. Podobne Egert (2017) upozorňuje, že explicitne zohľadnenie ľudského kapitálu pri rastovom účtovníctve môže viesť k nehodnovným úrovňam a vývoju zvyškovej TFP. Z tohto hľadiska by bolo vhodné pozrieť sa na úroveň a vývoj TFP za viacero krajín pri použitých predpokladoch.	Nami použitý prístup explicitného zohľadnenia ľudského kapitálu je podporený viacerými výskumami: C-T. Hsieh, P.J. Klenow: „ <i>Development Accounting</i> “, American Economic Journal; R.E. Hall, Ch. I. Jones: „ <i>Why do some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?</i> “, Oxford Journals; z domácej literatúry D. Dujava (2017): „ <i>Príčiny zaostávania nových členských krajín EÚ: empirická analýza na základe Montgomeryho dekompozície</i> “. Politická ekonomie,
7	kapitola 1.3.4	Do budúcnosti by bolo vhodné sa pokúsiť systematickejšie analyzovať problém "alokačnej efektívnosti" na mikroúrovni.	Na mikroúrovni možno alokačnú neefektívnosť považovať za symptóm rôznych problémov. Jedná sa o (regulačné, finančné a pod.) bariéry, ktoré bránia k presunu kapitálu a práce k produktívnejším firmám? Alebo nedochádza k dostatočnému rastu produktivity a technologickým spilloverom v prípade zaostávajúcich firiem? Prípadne je problém s nízkou dynamikou podnikateľského prostredia, kde nedochádza dostatočne k očisteniu trhu od neproduktívnych firiem a vstupu nových firiem s potenciálom rastu?	Uvedené výskumné otázky a návrh rozpracovania analýzy na mikroúrovni sú vysoko relevantným podnetom, no vzhľadom na to, že niektoré pripomienky hodnotili štúdiu ako príliš širokú a s veľkým rozsahom, ponechávame ju na rozpracovanie do budúcnosti. Na analýzu bude potrebný mikrodatabáz a práca by voľne nadväzovala na V. Peciar, P. Wittemann: „ <i>O firmách a ľuďoch: Determinanty produktivity a efektívnej alokácie zdrojov medzi slovenskými firmami</i> “, IFP (2019).

8	kapitola 1.1.1	Navrhujem doplniť časť 1.1.1 o detailnejší popis importu najefektívnejších technológií.	Materiál v časti 1.1.1 pripisuje rast produktivity importom najefektívnejších technológií. Navrhujem doplniť, resp. bližšie špecifikovať či ide o najefektívnejšie technológie, ktoré boli celosvetovo dostupné (frontier), alebo v porovnaní s aktuálnym stavom technológií na SK.	Návrh pripomienky vnímame ako úlohu, kde je potrebné zanalyzovať a vyhodnotiť ďalšie datasety, aj na mikroúrovni, čo pre udržanie línie a rozsahu predloženej štúdie ponechávame na budúci výskum. Identifikácia rôznych stupňov technológií prítomných a prichádzajúcich na Slovensko bude kľúčová pre ďalšiu tranzíciu najmä z pohľadu dvoch megatrendov: zelená tranzícia (green deal) a automatizácia.
9	kapitola 3.2	Dávam na zváženie doplniť pri návrhu cieľov niektoré prvky prezentované OECD Better Policies for Sustainable Development 2016.	Na inšpiráciu poukazujem najmä na Table 2.1. PCSD screening tool: An integrated checklist of key elements to be considered.	Do textu kapitoly 3 sme doplnili poznámku, ktorá explicitne pripomína, že metodika sa v tejto fáze venuje výlučne stanovovaniu cieľov. V budúcej práci by sme sa radi venovali aj vzájomným synergiám medzi indikátormi a cieľmi, prípadne aj implementácii a existujúcim inštitucionálnym podmienkam, tak ako to navrhuje dokument PCSD. V tejto fáze sme spravili len rýchlu kontrolu, či sú ciele vzájomne protichodné, s negatívnym výsledkom.
10	kapitola 1.2. box 3	Navrhujem spresniť pojem L <sub>hw</sub> (napr. merané v efektívnych odpracovaných hodinách).	Technická pripomienka. Popis z vzorca (1) definuje L <sub>hw</sub> ako efektívne množstvo práce merané v odpracovaných hodinách. Zároveň vzorec (4) $L_{hw} = V * HC * L$ okrem množstva odpracovaných hodín ( $V * L$ ) definuje aj kvalitu ľudského kapitálu (HC). Navrhujem pod vzorcom (1) spresniť definíciu L <sub>hw</sub> , keďže táto premenná nemeria len odpracované hodiny, ale zohľadňuje aj HC.	Pripomienka zapracovaná. Definícia upravená na „L <sub>hw</sub> reprezentuje efektívne množstvo práce zohľadňujúce počet odpracovaných hodín aj kvalitu ľudského kapitálu“.
11	kapitola 2.1	Navrhujem rozšíriť 3 výzvy kvality života o regionálny rozmer.	Vzhľadom na možné výraznejšie regionálne rozdiely by bolo vhodné doplniť ukazovatele za SK aj po jednotlivých regiónoch. Napr. dojčenská úmrtnosť je príznačná pre východnú časť SK.	Vzhľadom na to, že niektoré pripomienky hodnotili štúdiu ako príliš rozsiahlu, ponechávame na samostatnú analýzu. Regionálny rozmer kvality života vnímame dominantne ako problém MRK. Do budúcnosti považujeme za nevyhnutné podložiť časť sledovaných indikátorov, a to najmä vo vzdelávaní, zdraví a bývaní, odhadmi výsledkov MRK a majority.

				V súčasnosti nie sú takto rozložené na faktory všetky potrebné indikátory.
12	kapitola 2.2.2	Navrhujem v oblasti životnej úrovne domácností doplniť ukazovateľ Skutočná individuálna spotreba na obyvateľa.	Skutočná spotreba obsahuje nielen nákupy tovarov a služieb platených domácnosťami, ale aj zdravotné, vzdelávacie a iné výdavky z verejných zdrojov na individuálnu spotrebu.	Hlavné indikátory pre jednotlivé oblasti preberáme z OECD (How's Life?) z databázy stats.oecd.org. Príjem domácnosti obsahuje spomínané transfery. Presná definícia je dostupná spolu s indikátormi na stats.oecd.org.
13	kapitola 2.2.2	Dávam na zváženie obohatiť pohľad na mieru chudoby o poverty gap a materiálnu depriváciu.	Vzhľadom na metodiku výpočtu miery chudoby je vhodné doplniť o tieto ukazovatele.	Používame indikátor miery chudoby a sociálneho vylúčenia, ktoré obsahuje materiálnu depriváciu domácností. Problém chudoby považujeme za dôležitý, napriek relatívne dobrým výsledkom Slovenska v tejto oblasti a podobne ako regionálne rozdiely ho vnímame v kontexte MRK.
14	kapitola 3.1	Zdôvodnenie absencie všetkých cieľov ČŠ zo strany EK.	Po roku 2020 EK nedefinovala pre krajiny až na výnimky žiadne cieľové hodnoty pre strategické indikátory. Dávam na zváženie zdôvodniť. Nie je zrejmé, či bude možné splniť EU ciele, ak jednotlivé agregáty národných cieľov nebudú korešpondovať s cieľmi definovanými na úrovni EU.	Nevieme zdôvodniť absenciu cieľových hodnôt pre strategické indikátory na úrovni EÚ. Rôzne európske stratégie obsahujú numerické ciele, no nateraz zostávajú len v rovine odporúčaní Rady (napr. Skills Strategy, European Education Area, European Pillar of Social Rights). Navyše, agregáty národných cieľov sú vážené pri odpočítaní európskych cieľov a tým pádom do veľkej miery determinované vývojom v najľudnatejších krajinách. Národný cieľ odlišujúci sa od agregátneho cieľa v prípade Slovenska nepredstavuje výrazné obmedzenie pre dosiahnutie európskeho cieľa, no stále by mal byť dostatočne ambicióznym a realistickým. Do budúcnosti, v pravidelných aktualizáciách materiálu, sme pripravení reflektovať prípadné zmeny prístupu zo strany EK, tak aby

				agregáty národných cieľov boli konzistentné s definovanými EÚ cieľmi.
15	kapitola 4 - 1.1 zvýšovanie odchodu do dôchodku	na zváženie fiškálne náklady doplniť o úsporu výdavkov (náklady s záporným znamienkom)	Predĺženie veku odchodu do dôchodku by malo mať aj výrazný vplyv na výdavky VS a ukazovateľ S2. V záujme transparentnosti navrhujem tab. na str. 70 o tieto skutočnosti doplniť.	Kapitola 4 bola odčlenená ako samostatný dokument. Obsahovým pripomienkam k tejto časti sa budeme venovať samostatne.
16	kapitola 4 - 1.2 Zjednodušovanie procesov pri zamestnávaní ľudí z tretích krajín	Doplniť kvantifikáciu vplyvu na HDP o aspekt imigrácie a jeho vplyve na HND, resp. počet obyvateľov v krajine.	Kvantifikácia predpokladá, že zamestnaní cudzinci sa nestanú občanmi SR (nezvýšia populáciu). To však môže mať menší prínos na HND (repatriácia časti miezd do krajiny pôvodu) ako HDP. Navrhujem na túto skutočnosť upozorniť.	Kapitola 4 bola odčlenená ako samostatný dokument. Obsahovým pripomienkam k tejto časti sa budeme venovať samostatne.
17	kapitola 4 - 2.3 Opatrenia na predĺženie vzdelávacej dráhy do 18 rokov	Pri vplyve na HDP doplniť predpoklad o produktivite práce dodatočne zamestnanej pracovnej sily.	Predpoklady o produktivite práce nízkokvalifikovaných môžu mať zásadný vplyv na odhady vplyvu na HDP (zapájanie nižšie produktívnych zamestnancov do pracovného procesu generuje zvýšenie agregovaného L, ale môže viesť k poklesu agregovaného MFP).	Kapitola 4 bola odčlenená ako samostatný dokument. Obsahovým pripomienkam k tejto časti sa budeme venovať samostatne.
18	kapitola 4 - 3.1 Subvencovanie výstavby nájomných bytov	Kvantifikácia vplyvu na HDP aj cez zvýšenie mobility pracovnej sily.	Prepočet vplyvu na HDP len cez zásobu kapitálu (betón) nevnímam ako postačujúci. Navrhujem zdôvodniť, prečo autori sa nepokúsili odhadnúť aj vplyv cez zlepšenie mobility pracovnej sily. Zároveň nie je zrejmé, či tento typ aktíva bude rovnako produktívny ako celkový kapitál vrátane technológií a zariadení.	Kapitola 4 bola odčlenená ako samostatný dokument. Obsahovým pripomienkam k tejto časti sa budeme venovať samostatne.

19	kapitola 4 - 3.2 Zrýchlenie stavebných konaní	Kvantifikácia vplyvu na HDP cez rast kapitálovej zásoby.	Dávam na zváženie posúdiť limity investícií a akumulácie kapitálu do budov vo väzbe na ekonomický rast.	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):**

Prezentovaná analýza svojim zameraním a rozsahom je ďalším krokom k tvorbe verejných politík na základe jasne zadefinovaných a merateľných cieľov. Takáto publikácia má svoje miesto v odbornej verejnosti a môže prispieť k lepšej tvorbe verejných politík. Zároveň identifikované problémy presahujú rámec predstavenej analýzy a pre autorov môžu byť impulzom pre hlbší výskum v jednotlivých oblastiach. Počas pripomienkového konania došlo k odčleneniu kapitoly 4, ktorá kvantifikovala dopady jednotlivých reforiem na dlhodobý vývoj, na samostatný dokument. Publikovaním aj tejto samostatnej časti bude táto analýza vhodne doplnená o tento aspekt. Odporúčam na zverejnenie.

[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.