

Evaluation of the quality of the institutional environment

Hodnotenie kvality inštitucionálneho prostredia

Viktória Bobáková

Abstract:

The quality of the institutional environment, quality management, is an important factor affecting the future economic growth and the competitiveness of countries. The contribution brings the results of the two aggregate indicators of the quality of the institutional environment that uses the World Bank, and government effectiveness and regulatory quality. For more precise evaluation of the effectiveness of government we have used indicator of the transparency of government policymaking, diversion of public funds and wastefulness of government spending. Evaluation of the quality of regulation was based on an index of starting a business, burden of government regulation, the effectiveness of anti-monopoly policy and economic freedom index. Results obtained V4 we confronted with developments in the EU. Comparison of selected indicators enable the evaluation of the quality of the institutional environment in selected countries.

Keywords:

institutions, governance, quality management, government effectiveness, regulatory quality

■ Úvod

Významným impulzom pre rozšírenie záujmu o úlohu inštitúcií, správy, v ekonomickom rozvoji bol proces transformácie centrálne plánovaných ekonomík na ekonomiky tržové na začiatku 90. rokov minulého storočia.

V minulosti sa za dôležité faktory výkonnosti ekonomiky považovali investície do fixného kapitálu, ľudský kapitál, medzinárodný obchod a ďalšie faktory. V súčasnosti sa čoraz viac stretávame s názormi, že aj správa je významným činiteľom ovplyvňujúcim rast ekonomiky. Silnú pozitívnu koreláciu medzi ekonomickou výkonnosťou a kvalitou správy po dlhú dobu potvrdzujú práce Kaufmanna a Kraaya (2010) ktorí inštitucionálnu kvalitu chápu ako koncept governance. To nachádza svoj odraz v konštrukcii indexu Governance Matters, hodnotiacom kvalitu politických procesov, efektivity vlády a rešpektu občanov k inštitúciám v čase. Príspevok sa zaoberá makroekonomickou stránkou hodnotenia inštitucionálnej kvality s tým, že východiskom hodnotenia je kvalita chápaná v zmysle konceptu projektu Governance Indicators (WGI), vypracovaného Svetovou bankou. V súvislosti s ekonomickými a politickými zmenami po roku 1989 porovnáme hodnoty vybraných ukazovateľov efektívnosť vlády a kvalita regulácie v krajinách V4 s hodnotami týchto ukazovateľov v skupine pôvodných krajín (EÚ -15) a skupinou postsocialistických krajín, členov EÚ (EÚ-11) – Bulharsko, ČR, Chorvátsko, Estónsko, Litva, Lotyšsko,

Maďarsko. Poľsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko. Okrem údajov WGI boli použité aj ďalšie zdroje svetových inštitúcií hodnotiacich stav v sledovaných oblastiach. Uvedomujeme si, že o používaní týchto ukazovateľov sa široko diskutuje. Všeobecne sa konštatuje, že správne ukazovatele sú užitočným nástrojom hodnotenia výkonnosti jednotlivých krajín. Na druhej strane sa zdôrazňuje, že by mali byť doplnené ďalšími zdrojmi informácií.

1. Správa a jej meranie

Záujem o úlohy inštitúcií v ekonómii pretrváva už dlhé obdobie. Th. B. Veblen bol už v roku 1899 presvedčený o tom, že „inštitúcie hrajú zásadnú úlohu pri utváraní ekonomického chovania ľudí i pri dosahovaní určitej ekonomickej výkonnosti a že sa inštitúcie samé sa v čase menia a často reagujú na pôsobenie ekonomických činiteľov“ (Sojka, 2000, s248). Nielen Th. B. Veblen, J.R. Commons ale aj celý rad iných autorov hlásiacich sa k inštitucionalizmu chápu inštitúcie ako spoločenské usporiadanie, pravidlá, normy správania, organizácie, právne normy. Inštitúcie sa menia v čase v dôsledku prirodzeného vývoja v kombinácii s ľudskými skúsenosťami v procese dosahovania cieľov. Ekonomické inštitúcie a ekonomická činnosť nemusia mať rovnaké ciele (Sojka, 2000). Odklon od chápania ekonomického rastu založeného na zásobách jednotlivých výrobných faktorov sa zmenil štúdiom vplyvu politických rozhodnutí na dobíhanie ekonomickej úrovne bohatých krajín (Barro, 1991) a teóriami endogénneho rastu, ktoré vysvetľujú Solowove reziduá z neoklasického modelu.

D. C. North v roku 1993 konštatoval, že inštitúcie vytvárajú štruktúru stimulov spoločnosti. Z toho vyplýva, že politické a hospodárske inštitúcie predstavujú významný faktor určujúci ekonomickú výkonnosť. Inštitúcie chápe ako ľudmi vytvorené obmedzenia, ktoré vnášajú štruktúru do ľudského chovania. Skladajú sa z formálnych obmedzení (pravidlá, zákony, ústavy), neformálnych obmedzení (normy chovania, zvyklosti a pravidlá konania uplatňované jednotlivcami) a spôsobom zabezpečovania ich dodržiavania. Inštitucionálny vývoj ekonomík je utváraný vzájomným pôsobením medzi inštitúciami a organizáciami. Pokiaľ inštitúcie predstavujú pravidlá hry, organizácie a podnikatelia sú hráči (. Jonáš, 1994, s. 807) J. E. Stiglitz (1999) konštatoval, že reformné modely založené na tradičnej neoklasickej ekonómii majú tendenciu podceňovať dôležitosť informácií, včítane tých, ktoré vytvárajú problémy správy (corporate governance), sociálneho a organizačného kapitálu a inštitucionálnu a legislatívnu infraštruktúru, ktoré vyžaduje efektívne fungovania trhovej ekonomiky. Záujem o vplyv inštitucionálnych faktorov na ekonomický rast pramení zo snáh vysvetliť rozdielnú výkonnosť krajín s rovnakými alebo podobnými začiatočnými podmienkami prebiehajúcich transformačných procesov a jednak zo zmeny pohľadu na úlohu inštitúcií premietajúcich sa napr. v revízii Washingtonského koncenzu.

Správa je široký pojem a nevyhnutne obsahuje mnoho aspektov spoločnosti, rôzne aspekty sociálnej organizácie. Správa môže byť definovaná rôznymi spôsobmi. Kaufmann (2002) definuje správu ako tradície a inštitúcie, ktorými sa vykonáva vládnutie v krajine. Zahŕňa teda proces, v rámci ktorého vlády vznikajú, menia sa, ako aj schopnosť vlády formulovať a realizovať politiku a budovať rešpekt občanov k vládnutiu. Svetová banka definuje správu ako spôsoby úradníkov verejnej správy a verejných inštitúcií získať a vykonávať právomoci na zabezpečenie verejných statkov a služieb, vrátane základných služieb, infraštruktúru a zdravé investičné prostredie. Správu teda možno vymedziť ako systém hodnôt, verejných politík a inštitúcií, pomocou ktorých spoločnosť spravuje svoje ekonomické, politické a spoločenské záležitosti vo vzťahoch medzi štátom, občianskou spoločnosťou a súkromným sektorom. Je to spôsob, akým spoločnosť organizuje samu seba, ako prijíma rozhodnutia pre dosiahnutie vzájomného porozumenia, dohody a kooperácie. Sú to pravidlá, inštitúcie a praktiky, ktoré obmedzujú alebo poskytujú podnety pre jednotlivcov, organizácie a firmy. Zahrnuje teda sociálnu, politickú a ekonomickú dimenziu a funguje na všetkých úrovniach, na úrovni domácnosti, obce, municipality, národa, regiónu aj na globálnej úrovni.

Záujem o kvalitu správy sa zvyšuje. Rast záujmu o správu vysvetľujú Arndt a Oman (2006) ako dôsledok zvýšenia objemu medzinárodných investícií a globalizácie. Súčasne sa zvyšuje aj dostupnosť ukazovateľov používaných na jej hodnotenie. Výsledky hodnotenia využívajú ako investori, tak aj vedeckí pracovníci.

Predpokladáme, že kvalita inštitúcií má vplyv na ekonomickú výkonnosť. Je možné ukázať, že vládna politika môže za istých okolností viesť k zvýšeniu efektívnosti a výkonnosti ekonomiky, prostredníctvom tvorby a udržania vhodných politických a ekonomických inštitúcií. „Analýza inštitúcií by nemala praktický dopad, keby nevedla k presvedčeniu, že je možné dôjsť k tomuto záveru: definovanie istých explicitných „osvedčených“ pravidiel a ich zavedenie do reálneho života môže byť cestou, ako výkonnosť ekonomiky podnietiť“ (Vymetal-Žák, 2005). Pokiaľ chápeme štát v jeho minimalistickej úlohe, ako garanta a spoluprotvorcu základných pravidiel, mala by racionálna hospodárska politika stimulovať ekonomickú výkonnosť. Aj napriek tomu, že sa nie vždy podarilo preukázať silný vplyv všetkých politických inštitúcií na ekonomický rast (demokracia, sloboda tlače, politická stabilita), kvalita politických inštitúcií má významný vplyv na kvalitu ekonomických inštitúcií.

V súčasnom období existuje celý rad prístupov k meraniu a hodnoteniu kvality inštitucionálneho prostredia, ktoré možno využiť pre charakteristiku vplyvu inštitúcií na výkonnosť a konkurenčnú schopnosť ekonomiky. Najväčším problémom všetkých indikátorov hodnotiacich kvalitu inštitúcií je ich založenie na tzv. mäkkých, veľmi problematicky merateľných dátach a hodnoteniach, ktoré sa v jednotlivých krajinách v dôsledku celkom rozdielnych kontextov môžu aj značne odlišovať. Koncept Governance Matters vznikol v roku 1996 a každoročne prináša výsledky hodnotenia. Využíva informácie z 37 existujúcich dátových zdrojov, ktoré uvádzajú názory a skúsenosti občanov, podnikateľov a odborníkov z verejného a súkromného sektora i mimovládnych organizácií z celého sveta na kvalitu rôznych aspektov vládnutia. WGI využíva štyri rôzne typy zdrojových dát: prieskumy domácností a firiem, prieskumy komerčných poskytovateľov obchodných informácií, prieskumy mimovládnych organizácií, prieskumy organizácií verejného sektora. WGI projekt poskytuje ukazovatele z viac ako 200 krajín sveta. Stovky indikátorov, vychádzajúcich z 37 dátových zdrojov produkovaných 31 rôznymi organizáciami sa používajú na zostavenie šiestich ukazovateľov: demokracia (voice and accountability), politická stabilita (political stability), efektívnosť vlády (government effectiveness), kvalita regulácie (regulatory quality), právny štát (rule of law) a kontrola korupcie (control of corruption).

2. Kvalita správy

V súčasnom období existuje celý rad prístupov k hodnoteniu a meraniu kvality inštitucionálneho prostredia, ktoré možno využiť pri charakteristike vplyvu inštitúcií na rast výkonnosti a konkurenčnej schopnosti ekonomiky a na základe ktorých možno i porovnávať inštitucionálnu kvalitu jednotlivých krajín.

Hodnoteniu kvality správy v medzinárodnom porovnaní sa dlhodobo venuje Svetová banka. Kvalitu správy vymedzuje ako vzájomne prepojený komplex troch hľadísk:

- procesu výberu, kontroly a obmeny vlády,
- schopnosť vlády efektívne formulovať a realizovať vhodné politiky,
- rešpekt občanov a štátu k inštitúciám, ktoré určujú ich vzájomné ekonomické a sociálne vzťahy.

Na základe vymedzenia kvality správy sú konštruované agregované ukazovatele jej hodnotenia:

- Demokracia – ukazovateľ posudzuje kvalitu politických, občianskych a ľudských práv a mechanizmus politických procesov. Rozsah demokracie posudzuje podľa základných

charakteristík politického procesu (včítane vynútiteľnosti zodpovednosti orgánov verejnej moci), občianskych slobôd a politických práv a nezávislosti médií.

- Politická stabilita – ukazovateľ vyjadruje pravdepodobnosť destabilizácie vládnej moci, resp. jej zvrhnutia včítane hrozby terorizmu. Zároveň ukazuje, či zmeny vlády majú dôsledok nielen na kontinuitu politík, ale či tiež neobmedzujú schopnosť občanov mierovou cestou vybrať a meniť vládu a politiky.
- Efektívnosť vlády – ukazovateľ hodnotí predpoklady pre formuláciu a realizáciu zodpovedajúcich politík. Tieto predpoklady zahŕňujú kvalitu poskytovania verejných služieb, kvalitu byrokracie, kompetentnosti úradníkov, nezávislosť úradov od politických tlakov a dôveryhodnosť vlády pri realizácii proklamovaných politík.
- Kvalita regulácie – ukazovateľ hodnotí kvalitu regulácie, hodnotí vlastné politiky z hľadiska zásahov ktoré narušujú funkčnosť trhov – regulácia cien, neprimeraný bankový dohľad, nadmernú reguláciu obchodu a podnikania.
- Právny štát – kvalita právneho poriadku je hodnotená podľa dôvery v spoločenské pravidlá a podľa miery ich rešpektovania. Tento ukazovateľ vyjadruje vnímanie výskytu násilnej i nenásilnej kriminality, účinnosť a predvídateľnosť súdnych rozhodnutí a vynútiteľnosti zmlúv. Charakterizuje teda schopnosť rozvoja prostredia, v ktorom sú ekonomické a sociálne interakcie založené na spravodlivých a predvídateľných pravidlách.
- Kontrola korupcie – ukazovateľ meria vnímanie korupcie, definovanej ako využitie verejnej moci na získanie súkromného úžitku. Prítomnosť korupcie je spravidla prejavom nedostatku rešpektu korumpujúceho a korumpovaného voči stanoveným pravidlám.

Pri interpretácii údajov v porovnaní v čase i medzi krajinami je potrebné prihliadať na to, že ide o mäkké dáta. Každý zo šiestich ukazovateľov nadobúda normalizovaných hodnôt v intervale od -2,5 (najhorší výsledok) do +2,5 (najlepší výsledok).

Tab. 1 Ukazovatele kvality správy

	Demokracia		Politická stabilita		Efektívnosť vlády		Kvalita regulácie		Právny štát		Kontrola korupcie	
Krajiny	2006	2011	2006	2011	2006	2011	2006	2011	2006	2011	2006	2011
EÚ-15	1,36	1,31	0,89	0,83	1,50	1,40	1,44	1,37	1,48	1,50	1,60	1,50
EÚ-11	0,81	0,80	0,70	0,66	0,66	0,65	0,87	0,91	0,50	0,64	0,34	0,31
ČR	+0,95	+0,98	+1,02	+1,12	+1,06	+1,02	+1,11	+1,25	+0,82	+1,01	+0,31	+0,32
SR	+0,92	+0,95	+0,76	+0,97	+0,92	+0,86	+1,14	+1,03	+0,51	+0,65	+0,40	+0,29
Maďar.	+1,14	+0,85	+0,97	+0,75	+0,90	+0,71	+1,21	+1,05	+0,90	+0,77	+0,61	+0,34
Poľsko	+0,72	+1,04	+0,36	+1,09	+0,43	+0,68	+0,70	+0,96	+0,37	+0,73	+0,18	+0,51

Zdroj: World Bank, *Worldwide governance indicators*

Ani jeden z hodnotených ukazovateľov nedosiahol záporné hodnoty, čo je pozitívne konštatovanie. Kvalita demokracie sa v hodnotenom období klesla o 0,05 v krajinách EÚ-15. Jej zmena v krajinách EÚ-11 bola iba minimálna. K výraznejšiemu poklesu došlo iba Maďarsku (-0,29) a k miernemu rastu v Poľsku (+0,32). Krajiny EÚ-15 aj EÚ-11 zaznamenali iba minimálne zmeny v ukazovateli politická stabilita. Grécko dosiahlo najhoršiu hodnotu tohto ukazovateľa (-0,06). Z krajín V4 pozitívnu zmenu zaznamenalo Poľsko (+0,73), Česko (+0,1), Slovensko (+0,03). V Maďarsku došlo k zhoršeniu ukazovateľa (-0,22). Zhoršený výsledok v ukazovateli výkonnosť dosiahli krajiny EÚ-15, zhoršil sa ukazovateľ regulácie i korupcie. Zlepšenie nastalo iba u ukazovateľa kvality právneho prostredia. Z krajín EÚ-11 Bulharsko a Rumunsko dosiahli záporné hodnoty v ukazovateli efektívnosť vlády, právneho štátu a kontroly korupcie. Tieto hodnoty

ovplyvnili aj výrazne nižšie hodnoty priemerov jednotlivých ukazovateľov kvality v tejto skupine krajín.

Česká republika bola podľa týchto ukazovateľov v roku 2011 oproti roku 2006 demokratickejšia, stabilnejšia, s účinnejšou reguláciou, kvalitnejším právnym prostredím a nižšou korupciou. V SR sa zvýšila kvalita demokracie, vzrástla politická stabilita, skvalitnilo sa právne prostredie a naopak klesla výkonnosť vlády, kvalita regulácie, zvýšila sa korupcia. V Maďarsku sa zhoršil ukazovateľ úrovne demokracie, politickej stability, efektívnosť vlády, účinnosti regulácie, právneho štátu a výrazne sa zhoršila hodnota ukazovateľa kontrola korupcie. Poľsko zaznamenalo rast hodnôt všetkých ukazovateľov kvality správy.

3. Efektívnosť vládnutia

Subindex výkonnosti vlády zahrnuje celý rad premenných týkajúcich sa kvality byrokracie a služieb verejného sektoru.

Tab. 2 Ukazovateľ efektívnosti vládnutia

Krajiny	2007	2008	2009	2010	2011
EÚ-28	1,11	1,13	1,15	1,16	1,16
EÚ – 15	1,48	1,45	1,49	1,48	1,50
EÚ – 11	0,57	0,63	0,65	0,70	0,65
Česko	0,90	1,0	0,98	1,0	1,02
Slovensko	0,75	0,87	0,89	0,86	0,86
Maďarsko	0,76	0,76	0,70	0,70	0,71
Poľsko	0,41	0,48	0,59	0,70	0,68

Zdroj: World Bank, *Worldwide governance indicators*

Ukazovateľ efektívnosti vlády/vládnutia nedosahoval v hodnotenom období v krajinách EÚ-11 ani 50 % priemeru krajín EÚ-15. Z krajín V4 najvyššie hodnoty dosahovala Česká republika a Slovenská republika, ale ani hodnoty ukazovateľa týchto krajín nedosahovali priemerných hodnôt krajín EÚ-15. Výrazne nižší priemer hodnôt ukazovateľa krajín EÚ-11 bol spôsobený veľmi nízkymi hodnotami ukazovateľa v Rumunsku a Bulharsku. Hodnoty nižšie ako 1,0 dosahovali aj Chorvátsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Slovensko, Poľsko, Slovinsko. Hodnoty ukazovateľa vyššie ako 1,0 dosahovali iba Estónsko, Slovinsko a Česko.

Na precizovanie hodnotenia efektívnosti vlády sme použili aj ukazovatele hodnotiace transparentnosť rozhodovania vlády, zneužívanie verejných prostriedkov a odstraňovanie plytvania vládnymi výdavkami, ktoré poskytuje Správa o globálnej konkurencieschopnosti.

Ukazovateľ transparentnosti rozhodovania vlády hodnotí, či sú firmy dostatočne (hodnota 7) alebo nedostatočne (hodnota 1) informované vládou o zmene politík, alebo regulačných opatrení.

Tab. 3 Transparentnosť rozhodovania vlády

Krajiny	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EÚ-28	4,32	4,38	4,50	4,63	4,58	4,51
EÚ – 15	4,91	4,77	4,84	4,96	4,88	4,79
EÚ – 11	3,5	3,8	3,95	4,16	4,15	4,12
Česko	3,7	3,6	3,7	3,9	4,0	4,0

Krajiny	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Slovensko	4,5	4,3	4,4	4,2	4,1	4,2
Maďarsko	3,7	3,3	3,5	4,0	4,1	3,8
Poľsko	3,2	3,0	3,1	3,7	3,8	3,8

Zdroj: Správa o globálnej konkurencieschopnosti.

Z krajín V4 sa priemerným hodnotám tohto ukazovateľa priblížilo iba Česko a Slovensko. Napriek tomu, že žiadna z krajín EÚ-11 nedosiahla záporných hodnôt tohto ukazovateľa, nízke hodnoty dosahovali Chorvátsko, Bulharsko, Rumunsko, Poľsko. Najvyšších hodnôt ukazovateľa v tejto skupine krajín dosiahlo v roku 2012 Estónsko (5,1), Slovinsko (4,7). V skupine krajín EÚ-15 najvyššie hodnoty ukazovateľa dosiahli Fínsko (6,1), Švédsko (5,5), Luxembursko (5,5).

Úlohou vlády by malo byť hospodárne, účelne a čo najviac transparentne spravovať verejné prostriedky. Ukazovateľ zneužívania verejných prostriedkov hodnotí, či je zneužívanie verejných prostriedkov krajine bežné (hodnota 1) alebo k zneužívaniu nedochádza (hodnota 7).

Tab. 4 Zneužívanie verejných prostriedkov

Krajiny	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EÚ-28	4,61	4,57	4,52	4,41	4,31	4,19
EÚ - 15	5,50	5,35	5,29	5,21	5,15	4,50
EÚ - 11	3,31	3,46	3,42	3,25	3,15	3,08
Česko	3,1	3,0	3,0	2,7	2,3	2,3
Slovensko	3,7	3,3	3,0	2,5	2,5	2,5
Maďarsko	3,8	3,3	3,0	2,7	2,6	2,6
Poľsko	3,5	3,4	4,0	4,2	4,1	4,0

Zdroj: Global Competitvess Report

Najpriaznivejšie hodnoty tohto ukazovateľa z krajín EÚ-15 dosiahli v roku 2012 Dánsko (6,3), Fínsko (6,2), Švédsko, (6,0), Luxembursko (6,0), Veľká Británia (5,9). Zo skupiny krajín EÚ-11 dosiahli v roku 2012 najvyššie hodnoty ukazovateľa Estónsko (4,6) a Poľsko (4,0). V krajinách V4 sa v priebehu hodnoteného obdobia hodnota ukazovateľa zhoršovala v Česku, Slovensku a v Maďarsku. Pozitívny vývoj nastal iba v Poľsku.

Ukazovateľ plytvania s verejnými výdavkami hodnotí či sa verejné výdavky v ekonomike vynakladajú na potrebné tovary a služby, ktoré neposkytuje trh (hodnota 7) alebo sa verejnými výdavkami plytvá (hodnota 1).

Tab. 5 Plytvanie verejných výdavkov

Krajiny	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EÚ-28	3,41	3,53	3,49	3,31	3,26	3,24
EÚ - 15	3,97	4,04	3,89	3,66	3,57	3,55
EÚ - 11	2,65	2,71	2,79	2,7	2,74	2,75
Česko	2,6	2,8	3,0	2,9	2,5	2,4
Slovensko	2,8	2,8	2,6	2,4	2,6	2,6
Maďarsko	2,3	2,3	2,1	2,2	2,5	2,6
Poľsko	2,7	2,7	2,9	3,1	3,0	2,9

Zdroj: Global Competitvess Report

Hodnota ukazovateľa v krajinách EÚ-11 v priebehu hodnoteného obdobia stagnovala a dosahovala priemer 2,75. Najvyššiu hodnotu ukazovateľa dosiahlo v roku 2012 Estónsko (3,6). Litva, Lotyšsko, Bulharsko dosiahli hodnotu (3,0). Vyššiu hodnotu ukazovateľa ako bola priemerná hodnota dosiahlo z krajín V4 dosiahlo iba Poľsko (2,9).

4. Kvalita regulácie

Rozsah a miera kvality regulácie sú významnými charakteristikami kvality správy. Hodnotenie kvality regulácie môže byť významným signálom pre hospodársku politiku, cieľom ktorej je zvyšovanie konkurencieschopnosti. V ekonomickej teórii i v praxi riadenia existuje zhoda názorov na potrebu regulácie. Dôležité ale je, aby miera regulácie nebola prekážkou slobodného podnikania.

V súvislosti pretrvávajúcimi nepriaznivými dôsledkami hospodárskej recesie zasahujú vlády jednotlivých krajín čoraz častejšie do ekonomiky, ovplyvňujú konkurenciu i trh. Prichádzajú s celým radom proti krízových opatrení, balíčkov, ktoré priniesli desiatky čiastkových opatrení. Prevažujú opatrenia s krátkodobými a viditeľnými efektmi nad návrhmi na zásadné reformné zmeny s dlhodobou účinnosťou. Krízy sa aj v minulosti stávali vhodnou zámienkou na vytváranie vládnych inštitúcií a regulácií, tým aj na koncentráciu moci a obmedzovanie slobody.

Ak vlády chcú v čase krízy konať, tak by ich mohli využiť ako zámienku na reformy vytvárajúce podmienky neobmedzovaného fungovania slobodného trhu, vlastníctva a konkurencie. Súčasny politicko-ekonomický systém môžu nepriaznivo ovplyvniť príliš rozsiahle regulačné opatrenia vykonávané pod rôznymi zámienkami. Ukazovateľ kvality regulácie hodnotí kvalitu regulačných opatrení, nehodnotí však mieru regulácie.

Tab. 6 Kvalita regulácie

Krajiny	2007	2008	2009	2010	2011
EÚ-28	1,23	1,26	1,24	1,23	1,19
EÚ - 15	1,49	1,48	1,44	1,43	1,37
EÚ - 11	0,86	0,97	0,95	0,93	0,91
Česko	1,03	1,16	1,29	1,27	1,25
Slovensko	1,03	1,12	1,08	1,02	1,03
Maďarsko	1,19	1,19	1,09	1,03	1,05
Poľsko	0,76	0,82	0,95	0,99	0,96

Zdroj: Global Competitvess Report

Z tabuľky je zrejmé, že kým bol v roku 2007 rozdiel v kvalite regulácie medzi krajinami EÚ-11 a EÚ-15 0,63, klesol tento rozdiel v roku 2011 na 0,46. Znamená to teda, že krajiny EÚ-11 sa v kvalite regulácie zlepšili. Z krajín V4 dosahuje najlepší výsledok Česká republika. Slovenskej republike patrí v rámci týchto krajín tretie miesto aj napriek tomu, že v Maďarsku došlo k poklesu hodnoty tohto ukazovateľa v sledovanom období. Najvýraznejšie zlepšenie dosiahla Česká republika (+0,22). Z krajín EÚ-11 dosiahlo najlepšiu hodnotu ukazovateľa Estónsko ((1,40). Z krajín EÚ-15 dosiahlo v roku 2011 najpriaznivejšie hodnoty tohto ukazovateľa Dánsko (1,93), Luxembursko (1,86), Holandsko (1,84), Švédsko (1,84). Krajiny V4, tak ako aj ostatné krajiny EÚ možno zaradiť k preregulovaným krajinám. Najčastejšie krajiny regulujú trh práce a ceny energií.

Tab. 7 Ukazovatele Doing Business 2013

Ukazovatele	Slovensko	Česko	Maďarsko	Poľsko
Začatie podnikania	83	141	52	124
Úkony (počet)	6	9	4	6
Čas (dni)	16	20	5	32
Náklady (% príjmu na osobu)	1,8	8,2	8,9	14,4
Registrácia majetku	8	27	43	62
Úkony (počet)	3	3	4	6
Čas (dni)	17	24	17	54
Náklady (% príjmu na osobu)	0,0	3,0	5,0	0,4

Zdroj: GAP analýza zlepšenia pozície SR v rebríčku Doing Business Svetovej banky

Index začatia podnikania meria náročnosť začatia podnikania v ekonomike tým, že zaznamená všetky postupy, ktoré sú oficiálne požadované, alebo ich podnikatelia v praxi bežne vykonávajú za účelom začatia prevádzky. Obsahuje aj čas a náklady potrebné na dokončenie týchto postupov.

Od 1. 1. 2012 sa v SR služby jednotných kontaktných miest v sieti živnostenských úradov rozšírila o možnosť elektronickej komunikácie občana s JKM z akéhokoľvek miesta vrátane úhrady súdnych a správnych poplatkov. Podľa súčasne platnej legislatívy v SR je možné požiadať o živnostenské oprávnenie a o zápis spoločnosti s.r.o do obchodného registra počas jednej návštevy odboru živnostenského podnikania na jednom kontaktnom mieste. Čakacia doba pre vydanie živnosti a zápis spoločnosti do Obchodného registra je okolo 10 dní. Založenie modelovej obchodnej spoločnosti s.r.o. je možné zároveň aj prostredníctvom online formulára Ústredného portálu verejnej správy.

Formálne zabezpečenie vlastníckeho práva je taktiež dôležitým ukazovateľom podnikateľského prostredia. Efektívna správa krajiny je jeho súčasťou. Ak je formálny prevod nehnuteľnosti nákladný, zložitý, môžu sa stať vlastnícke práva neoficiálnymi a nehnuteľnosť tak nemôže byť akceptovaná ako ručenie pôžičky. Doing Business zaznamenáva postupnosť úkonov, ktoré musí spoločnosť kupujúca nehnuteľnosť od inej spoločnosti vykonať a previesť vlastnícke práva na svoje meno. Transakcia sa považuje za skončená, keď môže kupujúci použiť majetok ako ručenie za bankový úver alebo za účelom predaja.

Hodnotenie úrovne regulácie poskytuje aj Správa o globálnej konkurencieschopnosti, ktorá využíva ukazovateľ bremena regulácie. Poskytuje výsledky odpovedí na otázku ťažkostí, ktoré vznikajú podnikom v súvislosti s administratívnymi požiadavkami (povolenia, predpisy). Hodnotenie sa pohybuje od 1 (veľmi zaťažujúce) do 7 (nezaťažujúce).

Tab. 8 Bremeno regulácie

Krajiny	2008	2009	2010	2011	2012
EÚ-28	3,11	3,12	3,08	3,06	3,11
EÚ - 15	3,13	3,13	3,14	3,15	3,25
EÚ - 11	3,04	3,04	2,94	2,88	2,83
Česko	2,5	2,7	2,7	2,6	2,7
Slovensko	2,8	2,9	2,8	2,7	2,6
Maďarsko	2,2	2,1	2,2	2,3	2,3
Poľsko	2,3	2,7	2,7	2,6	2,6

Zdroj: Global Competitvess Report

Krajiny V4 dosahujú stabilne nízke hodnoty tohto ukazovateľa. V priebehu hodnoteného obdobia klesla priemerná hodnota ukazovateľa v krajinách EÚ-11. Najvyššiu hodnotu dosahovalo stabilne Estónsko (4,4). Iba tri krajiny (Litva- 3,1, Bulharsko – 3,0, Lotyšsko – 2,9) dosiahli hodnotu vyššiu ako je priemer v týchto krajinách. Najvyššiu hodnotu ukazovateľa v rámci krajín EÚ-28 dosiahli Fínsko (4,8) a Cyprus (4,1).

Ukazovateľ efektívnosti protimonopolnej politiky poskytuje informáciu o tom, či protimonopolná politika podporuje (7) alebo nepodporuje (1) hospodársku súťaž.

Tab.9 Efektívnosť protimonopolnej politiky

Krajiny	2008	2009	2010	2011	2012
EÚ-28	4,78	4,68	4,60	4,53	4,43
EÚ – 15	5,3	5,11	5,03	4,95	4,77
EÚ – 11	4,11	4,10	4,0	3,97	3,95
Česko	4,6	4,9	4,6	4,3	4,3
Slovensko	4,6	4,6	4,2	4,1	4,1
Maďarsko	4,3	4,1	4,0	4,0	3,8
Poľsko	3,9	4,2	4,3	4,3	4,1

Zdroj: Global Competitvess Report

Česko, Slovensko i Poľsko dosahujú vyššiu hodnotu ukazovateľa ako je priemer krajín EÚ-11. Vyššiu hodnotu ukazovateľa, ako dosiahla najlepšia krajina V4 dosiahlo z ostatných krajín EÚ-11 iba Estónsko (4,5). Z krajín EÚ-28 najvyššiu hodnotu ukazovateľa dosiahlo v roku 2012 Holandsko (5,7).

Ďalším zdrojom informácií o kvalite regulácie sú údaje publikované Fraser Institute v Economic Freedom in the World 2013, ktorý publikuje údaje za rok 2011. Z indexu ekonomickej slobody sme využili údaje o regulácii na trhu práce, právnej regulácii finančných trhov, prekážky podnikania, regulácia obchodu.

Tab. 10 Ukazovatele kvality regulácie v roku 2013

Ukazovateľ	Česko	Slovensko	Maďarsko	Poľsko
Fiškálna sloboda	82,0 (63) *	84,7 (49)	79,7 (83)	76,0(108)
Sloboda podnikania	65,8 (89)	71,0 (68)	79,1(36)	64,0(94)
Trh práce	85,5 (12)	72,2 (50)	64,4 (70)	62,9 (81)
Monetary Freedom	81,7 (19)	79,1 (47)	77,0 (70)	77,7(65)
Slobodný obchod	86,8 (11)	86,8 (11)	86,8(11)	86,8 (11)
Sloboda finančného trhu	80,0 (4)	70,0 (17)	70,0(17)	70,0 (17)

Zdroj: Index of Economic Freedom

* poradie krajiny

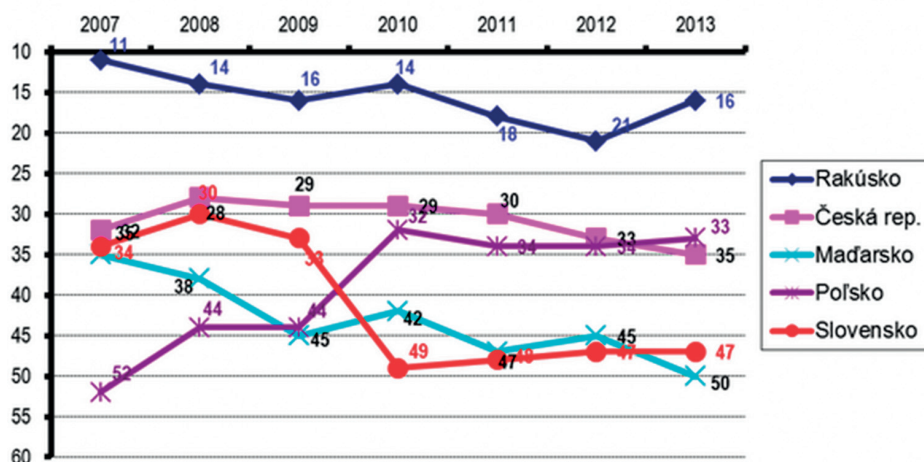
Fiškálna sloboda je priamym meradlom toho, do akej miery umožňuje vláda jednotlivcom a podnikom udržiavať a spravovať svoje príjmy a bohatstvo vo svoj vlastný prospech. Nástrojom ovplyvňovania týchto príjmov sú dane. Na Slovensku v júni 2012 k zvýšeniu daňových sadzieb. Celková daňová záťaž je 28,4 % HDP. V Česku je štandardná sadzba dane právnických osôb 19 %. Celková daňová kvóta je 34,9 % HDP. V Maďarsku je celková daňová záťaž 37,6 % HDP. V Poľsku

je horná sadzba dane z príjmov 32 % a sadzba dane právnických osôb je 19 %. Celková daňová kvóta je 31,8 % HDP.

Slobodu podnikania limituje legislatívny rámec, ktorý na Slovensku prešiel celým radom reforiem, zameraných na zjednodušenie podnikania. Trh práce je pomerne nepružný, čo vedie k vysokej nezamestnanosti. Napriek náročnému ekonomickému prostrediu možno menovú stabilitu hodnotiť ako primeranú. V Česku je miera regulácie pomerne nízka a napomáha zjednodušeniu začatia podnikania. Nedávne reformy znížili aj náklady a počet postupov požadovaných na začatie podnikania. Trh práce je pomerne pružný. Niektoré tovary a služby, naďalej podliehajú cenovej regulácii. V Maďarsku regulačný režim pomerne rýchly pre vznik podniku. Na začatie podnikania sú potrebné štyri postupy a päť dní. Obmedzenia pracovného času sú pevné a zákoník práce nie je flexibilný. V Poľsku sú pracovnoprávne predpisy prísnejšie ako v iných krajinách regiónu. Podnikateľský rámec bol predovšetkým posilnený regulačnými reformami v posledných rokoch. Na začatie podnikania je potrebné vykonať šesť postupov a náklady na dokončenie licenčných požiadaviek boli znížené takmer na polovicu. Konkurzné procesy boli zjednodušené, stali sa efektívnejšími.

Slobodný obchod – Česko, Slovensko, Maďarsko a Poľsko udržiavajú spoločnú colnú tarifu 1,6 %. Existuje relatívne málo netarifných prekážok obchodu. Slovenský finančný systém je značne liberalizovaný. Bankový systém zostáva zdravý. V Česku je finančný sektor diverzifikovaný a konkurencieschopný. Poľský bankový sektor je konkurencieschopný a zaznamenáva rast, rozširujú sa aj kapitálové trhy. Finančný sektor v Maďarsku je otvorený hospodárskej súťaži.

Obr. 1 Vývoj umiestnenia vybraných krajín v rebríčku konkurencieschopnosti



Zdroj: World Competitiveness Yearbook 2007-2013

Krajiny, ktoré sa dlhé obdobie umiestňujú na popredných miestach v rebríčkoch konkurencieschopnosti sa spravidla riadia zásadou: vyrábať, diverzifikovať, vyvážať, investovať do infraštruktúry, vzdelávania, podporovať malé a stredné podniky, presadzovať fiškálnu disciplínu, udržiavať sociálnu kohéziu.

▀ Záver

Kvalita inštitúcií, kvalita správy je významným činiteľom ovplyvňujúcim budúci ekonomický rast a konkurencieschopnosť krajín. Materiály Svetovej banky, Svetová ročenka konkurencieschopnosti i materiály Medzinárodného inštitútu pre manažment poskytujú dostatok údajov pre zostavenie rebríčkov a porovnanie kvality inštitúcií jednotlivých krajín. Tieto indikátory nie

sú samoúčelné, aj keď sú založené na mäkkých údajoch. Môžu slúžiť nielen na porovnanie krajín v oblasti kvality správy, ale môžu slúžiť ako podklad pre uskutočňovanie inštitucionálnych zmien.

Porovnanie krajín V4 v rámci krajín EÚ-11 vyznieva priaznivo. Ani v jednom z hodnotených indikátorov nedosahujú krajiny V4 záporných hodnôt. Najhoršie výsledky dosiahli v roku 2011 v hodnotení kontroly korupcie (0,36). Priemerná hodnota tohto indikátora v EÚ-11 bola ešte horšia (0,31). Druhým najhorším výsledkom je hodnotenie kvality právneho prostredia, kedy tieto krajiny dosiahli priemer (0,79), priemerná hodnota v krajinách EÚ-11 bola iba 0,64. Priaznivejšie, aj keď nízke, dosiahli hodnoty ukazovateľa efektívnosti vlády (0,82), demokracie (0,96), politickej stability (0,98). Najlepšie hodnoty dosiahli v ukazovateli kvality regulácie (1,07).

Problémom všetkých krajín V4 je kontrola korupcie. Všetky štáty sú nútené prijímať nielen zákony, regulujúce tento jav, ale hlavne dôsledne ich aplikovať v praxi. Korupcia sa premieta aj do využívania verejných zdrojov, kedy ukazovateľ zneužívania verejných zdrojov dosiahol v roku 2012 hodnotu 2,85 čo je v porovnaní s priemerom EÚ-15 (4,9) nízka hodnota. S týmto problémom kvality správy súvisí kvalita právneho prostredia, nezávislosť súdov a sudcov, nízka vymáhateľnosť práva, nízke právne vedomie v spoločnosti. Cestou k skvalitneniu právneho prostredia je vyššia nezávislosť súdov, zvýšenie kvality novej legislatívy. Vyššie úsilie je potrebné smerovať k zvýšeniu efektívnosti správy, demokracie a politickej stability. Kvalita regulácie, ktorá je najlepšie hodnotenou oblasťou našla svoj výraz v priaznivom hodnotení konkurencieschopnosti týchto krajín v oblasti finančnej slobody, slobody obchodu, slobodného investovania, ktoré sú významnou súčasťou indexu ekonomickej slobody a dôležitým faktorom konkurencieschopnosti krajín.

Kategorizácia podľa – The 2012 ACM Computing Classification System:

Applied computing, Law, social and behavioral science, Economics

Použitá literatúra:

- [1] ARND, CH. – OMAN, CH.: *Uses and Abuses for Government Indicators*. OECD, Development Centre Studies, Paris, 2006. ISBN 92-64-02685-1. Dostupné na <http://www.jstor.org/about/terms.html>
- [2] BARRO, R.J. Economic Growth in a Cross Section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.106, No 2, 1991, pp. 407-443. Dostupné na <http://links.jstor.org>
- [3] Doing Business 2013. Dostupné na <http://www.doingbusiness.org/reports/>
- [4] Index of Economic Freedom. Dostupné na <http://www.heritage.org/index/>.
- [5] JONÁŠ, J. a kol.: *Oslava ekonomie. Přednášky laureátů Nobelovy ceny za ekonomii*. 2.dop.vyd. Praha: Academia. 1994. 807 s. ISBN 80-200-0200-6
- [6] KAUFMANN, D. – KRAAY, A. – MASTRUZZI, M.: *Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Washington, D.C., World Bank, 2010, Policy Research Working Paper No 5430. Dostupné na <http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WPS4978.pdf>
- [7] KAUFMANN, D. – KRAAY, A.: *Government Indicators, Aid Allocation, and the Millenium Challenge Account*. Washington, D.C., World Bank, 2002, Policy Research Working Paper. Dostupné na <http://128.118.178.162/eps/dev/papers/0405/0405013.pdf>
- [8] SOJKA, M. a kol. :*Dějiny ekonomických teorií*. Praha, Karolinum, 2000. ISBN 80-7184-991-X
- [9] STIGLITZ, J.E.: *Whiter Reform? Ten Years of the Transition*. Washington, World Bank, 1999 Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics. (http://www.worldbank.org/research/abcde/washington_11/pdfs/stiglitz.pdf)
- [10] *The Worldwide Governance Indicators*. World Bank. Dostupné na http://inforworldbank.org/governance/wgi/pdf_country.asp

- [11] VYMETAL, P. – ŽÁK, M.: Inštituce a výkonnost. In: Politická ekonomie, 2005. č.4., s. 545-566. ISSN 0032-3233.
- [12] Worldwide Governance Indicators. Dostupné na <http://info.worldbank.org/governance/wgi/scountry.asp>
- [13] World Competitiveness Yearbook dostupné na <http://www.imd.org/news/World-Competitiveness-2013efm>.
- [14] ŽÁK, M. Kvalita správy: hodnotení a merení. In: Working Paper CES VŠEM, No13, 2008. pp. 1-44. ISSN 1801-2728

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy,
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Popradská 66, 040 11 Košice
E-mail.: viktoria.bobakova@upjs.sk