

**Ekonomická univerzita v Bratislave**  
**Národohospodárska fakulta**  
**Katedra sociálneho rozvoja a práce**

**REVUE**  
**SOCIÁLNO-EKONOMICKÉHO**  
**ROZVOJA**

**Vedecký recenzovaný on-line časopis**

**Ročník V**  
**číslo 2/2019**

**ISSN 2453-6148**

**Vedecký Recenzovaný on-line časopis „Revue sociálno-ekonomického rozvoja“**

Časopis vychádza dvakrát ročne.

**Zameranie časopisu :** teoretické a praktické otázky sociálno-ekonomického rozvoja, aktuálne trendy a perspektívy spoločensko-ekonomického vývoja v krajinách EÚ a vo svete.

Príspevky sa v časopise uverejňujú v slovenskom, českom, nemeckom a anglickom jazyku.

Príspevky sú recenzované dvomi nezávislými odborníkmi, ktorých určuje redakčná rada. Redakčná rada časopisu odporúča autorom, aby rozsah statí bol do 20 normalizovaných strán, príspevok do diskusie, prehľadov a konzultácií do 10 - 12 strán, názorov, recenzií a informácií do 4 - 5 strán. Kvalita príspevkov má prioritu pred dodržaním limitu ich rozsahu. V časopise je možné po častiach publikovať aj rozsiahlejšie state.

Základnou požiadavkou je originalita príspevku a komplexnosť jeho spracovania, t.j. úplné údaje o citovaných prameňoch a náležitá úprava. Súčasťou príspevku je abstrakt v rozsahu 8 - 10 riadkov, kľúčové slová (v jazyku slovenskom a anglickom), klasifikácia JEL (<https://www.aeaweb.org/econlit/jelCodes.php>), základné údaje o autorovi vrátane titulov, adresa pracoviska vrátane telefonického kontaktu, prípadne faxu a e-mailová adresa autorov.

Príspevky zasielajte na adresu:  
rser.ksrp@gmail.com

Články neprechádzajú jazykovou úpravou. Za obsahovú a jazykovú správnosť textu zodpovedá autor.

**Vydavateľ:**

Katedra sociálneho rozvoja a práce, NHF EU v Bratislave

**Hlavný redaktor:**

Peter Sika, EU v Bratislave

**Výkonný redaktor:**

Jakub Girašek, EU v Bratislave

Miriama Dubovská, EU v Bratislave

**Redakčná rada:**

Becker Joachim, Wirtschaftsuniversität Wien

Boda György, Corvinus University of Budapest

Brinčíková Zuzana, EU v Bratislave

Krebs Vojtech, VŠE Praha

Lehocká Danica, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Mihály Géza, Trexima Bratislava, spol. s r.o.

Průša Ladislav, VÚPSV Praha

Rievajová Eva, EU v Bratislave

Richet Xavier, Université de la Sorbonne nouvelle, Paris

Šimek Milan, VŠB TU Ostrava

**Redakčný tajomník :**

Jakub Girašek, EU v Bratislave

Miriama Dubovská, EU v Bratislave

## Obsah

Vybrané problémy kvality života v SR a v krajinách V4 Selected Problems of the Quality of Life in the SR and in V4 Countries Mária Antalová.....	4
Vymedzenie funkčnej gramotnosti v krajinách V4 Definition of Functional Literacy in V4 Countries Daša Belkovicsová.....	15
Byrokracia pri projektoch podporovaných z Európskej únie Bureaucracy in projects supported by the European Union Matúš Drotár, Miroslav Šipikal.....	23
Libertariánsky paternalizmus: jeho využitie a limity Libertarian paternalism: its use and limits Martina Fehérová.....	31
Problémy a výzvy v oblasti vzdelávania, výskumu a inovácií v krajinách Vyšehradskej štvorky Problems and challenges of education, research and innovation in the Visegrad countries Mária Horehárová, Jana Marasová.....	40
Health financing perspectives, stability and sustainability factors Perspektívy, faktory, stabilita a udržateľnosť financovania zdravia Jan Mertl.....	51
Legislatívne zmeny v inštitúte minimálneho dôchodku Legislative changes in the institution of minimum pension Peter Sika.....	61

# Vybrané problémy kvality života v SR a v krajinách V4

## Selected Problems of the Quality of Life in the SR and in V4 Countries

**Mária Antalová**

Ekonomická univerzita v Bratislave

Národohospodárska fakulta

Dolnozemska 1

852 35 Bratislava

Slovensko

e-mail: maria.antalova@euba.sk

### **Abstract**

Quality of life, as a category, is becoming increasingly important in the context of globalization. The results of its measurement call for changes to preserve the environment reduce the social inequalities and adopt the cultural values of humanity. It also becomes a political goal. Its continuous increasing brings changes not only in values, in living standards, but also in everyday activities that need to be monitored and regularly evaluated. In our paper, we focused on secondary analysis and drew on Eurofound data. We follow both dimensions of the quality of life, as objective and subjective. As goal we set up to analyze the quality of life in the V4 countries on the basis of selected indicators and to assess the existing situation in the Slovak Republic and at the same time to verify selected connections between the objective and subjective dimensions of the quality of life that may be specific for post-totalitarian countries. Our findings are based on descriptive statistics and correlation analysis.

**Klasifikácia JEL:** A14, D63, Z13

**Kľúčové slová:** kvalita života, subjektívna a objektívna dimenzia kvality života, kvalita bývania

### **1. Úvod**

Kvalita života, ako kategória, sa v podmienkach globalizácie stáva čoraz viac významnejšou. Výsledky jej merania vyzývajú k zmenám pre zachovanie životného prostredia, pre zníženie sociálnych nerovností a pre osvojene si kultúrnych hodnôt ľudstva. Už štvrtá správa Rímskeho klubu s názvom Koniec veku plytvania definuje kvalitu života ako cieľ, na ktorý by sa malo ľudstvo orientovať. V piatej správe sa zdôrazňuje nevyhnutnosť nastolenia „spoločnosti svetovej solidarity“, ktorá by mala prispievať k „zvýšeniu kvality života každého človeka a blahobytu ľudstva ako takého (Clubofrome.org).

Kvalita života sa stáva politickým cieľom. Jej neustále zvyšovanie prináša zmeny nielen v hodnotách, v životnej úrovni, ale i v každodenných aktivitách. Všetky jej súčasti je potrebné sledovať a pravidelne vyhodnocovať. Konkrétny prejav kvality života v krajine je výsledok politického úsilia i niekoľkých vlád. Jej analyzovanie má teda svoj význam a zmysel ale má aj svoje úskalía. Doteraz neboli riešené základné problémy typu identifikácie kritérií na určenie kvality, ani sa nezvažovalo používať jednotnú metodológiu. Pre jej obširnosť je problematické ju analyzovať ako globálny fenomén.

Pre naše zisťovanie sme si vybrali pracovať s databázou Eurofoundu, konkrétne s údajmi výskumu orientujúceho sa na kvalitu života. Dostupné údaje sú pomerne široké a vo vybraných ukazovateľoch prístupné za roky 2003 – 2016. Rozhodli sme sa sledovať obe dimenzie

kvality života ako objektívnu, tak i subjektívnu. Boli sme nútení celú problematiku značne redukovať len na niektoré problémy, ktoré sme považovali pre SR za relevantné.

Za cieľ sme si zvolili analyzovať kvalitu života v krajinách V4 na základe vybraných ukazovateľov a posúdiť existujúci stav v SR a zároveň verifikovať vybrané súvislosti medzi objektívnou a subjektívnou dimenziou kvality života, ktorá môže byť špecifická pre post-totalitné krajiny.

Daný cieľ sme si zvolili za účelom doplnenia informácií, pretože Nadácia Eurofound pripravuje výskumné materiály za všetky krajiny EÚ a tento prístup neumožňuje podrobne analyzovať problémy na národných úrovniach.

## **2. Teoretický rámec skúmania**

Pred 15 rokmi, neexistovala precízne prepracovaná teória kvality života, ako je tomu v súčasnosti. Dnes môžeme čerpať z nesmierneho množstva definícií ako aj z ich metodologického rozpracovania, a to z hľadiska rôznych disciplín, ako medicíny, sociológie, psychológie, ekonómie, a pod. Avšak podnes neexistuje zastrešujúca definícia, ktorá by umožnila expertom aplikovať jednotný teoretický prístup a ten rozvíjať do metodologického rámca. Autori sa daným javom zaoberajú z rôznych aspektov, čo spôsobuje výrazné diferencie vo vnímaní samotného obsahu kvality života ako i v prístupoch k jej kvantifikácii.

Niektorí autori sa držia sociologicko-ekonomických konceptov kvality života, iní zasa psychologických konceptov alebo aplikačných konceptov, týkajúcich sa medicínskych prístupov ku kvalite života pri rôznych chorobách (Čorňaničová, 2005, 27-37). Existujú aj syntetizujúce modely kvality života, ako napríklad model kvality života využívaný WHO (1997, 13), Eurofoundom či Torontskou univerzitou (The quality of life model 2011).

Z nášho uhla pohľadu spomenieme definíciu kvality života I. Lалуha, ktorý ju považuje za „stupeň a charakter reprodukcie a rozvoj ľudskej existencie, ktorá nielenže umožňuje plnohodnotný materiálny a duchovný život človeka – jeho sebarozvoj – ale poskytuje konkrétnemu jedincovi pocit šťastia a spokojnosti“ (Antalová, Bednárík, Laluha, 2010, 11). V definícii autor zdôrazňuje nielen proces uspokojovania potrieb človeka, ale sa sústreďuje aj na životné aktivity, životné podmienky a širšie sociálne prostredie, v ktorom tieto zámerné aktivity človek vykonáva.

Obsah kategórie je totožný s definíciou kvality života Eurofoundu, i keď sú použité iné slová. Experti danej inštitúcie ju považujú za „možnosti ľudí realizovať ich potenciál a dosiahnuť vlastné ambície“ (Eurofound examines EU quality of life). Nakoniec radi spomenieme i našu vlastnú definíciu, ktorá je veľmi podobná s uvedenými vyššie. Kvalitu života vnímame ako rozsah, v rámci ktorého je jednotlivec schopný uspokojiť svoje životné potreby a realizovať svoj potenciál.

V našom ďalšom skúmaní sa opierame o definíciu kvality života Eurofoundu, keďže v empirickej časti budeme vychádzať z databázy tejto inštitúcie.

## **3. Metodologický rámec riešeného problému**

Nadácia Eurofound sa zameriava na zhromažďovanie porovnateľných a spoľahlivých údajov o životných podmienkach v rámci Európskej únie už od roku 2003.

Metodika výskumu o kvalite života sa postupne zdokonaľovala, a to vďaka poznatkom, ktoré umožnili použitie najmodernejšej metodiky. Vzorky na úrovni jednotlivých štátov boli stratifikované podľa regiónu a stupňa urbanizácie. Vo väčšine krajín bola cieľová veľkosť

1 000 respondentov. Len v niektorých krajinách ich bolo viac ako napríklad v Spojenom kráľovstve (1 300), Nemecku (1 600) a v Turecku (2 000). Celková veľkosť vzorky vo všetkých 33 krajinách bola 36 908 respondentov. Vo výskume bola použitá technika štandardizovaného rozhovoru v dĺžke trvania 35 – 40 minút. V rámci EQLS 2016 sa uskutočnilo interview v 28 členských štátoch EÚ a 5 kandidátskych krajinách (Albánsko, Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko, Čierna Hora, Srbsko a Turecko).

Výskum zameraný na kvalitu života má tri hlavné oblasti: kvalitu života, kvalitu spoločnosti a kvalitu verejných služieb.

V doméne kvalita života bola analýza zameraná na skúmanie subjektívneho blaha, optimizmus, zdravie, životnú úroveň a aspekty deprivácie, ako i rovnováhu medzi pracovným a súkromným životom.

Do kvality spoločnosti boli: sociálna neistota, vnímanie sociálneho vylúčenia a spoločenského napätia, dôvera v ľudí a inštitúcie, účasť a zapojenie komunity a účasť na odbornej príprave a celoživotnom vzdelávaní.

Zisťovanie kvality verejných služieb bolo zamerané na zdravotnú starostlivosť, dlhodobú starostlivosť, starostlivosť o deti a na iné verejné služby.

Pre obšírnosť samotnej kategórie ako i výskumnej databázy, sme boli nútení celú problematiku kvality života zúžiť a orientovať sa len na niektoré vybrané faktory. Vybrali sme nasledujúce oblasti:

1. **Subjektívnu dimenziu kvality života**, ktorá obsahuje: spokojnosť s vlastným životom, so vzdelaním, so súčasným zamestnaním, so súčasnou životnou úrovňou, s bývaním, s rodinným životom, s lokálnou oblasťou, v ktorej ľudia žijú. Taktiež sme sa zamerali na prežívané šťastie a optimizmus týkajúci sa vlastnej osoby ako i detí a vnúchat, ako aj odolnosť voči ťažkostiam pri riešení problémov a odolnosť na prekonávanie problémov. V danej doméne boli taktiež otázky na zisťovanie pocitu, či život má zmysel a či sa možno slobodne rozhodnúť, ako žiť svoj život, či je čas aj na robenie vecí, ktoré ľudia bavia. Pri skúmaní spokojnosti bola použitá škála 1 – 10, v ktorej stupeň škály 1 znamenal najnižšiu hodnotu a stupeň škály 10 najvyššiu hodnotu spokojnosti.

2. **Kvalita bývania** sa v predchádzajúcich rokoch výskumu (2003, 2007, 2011) nasledovala. V rámci nej boli analyzované nasledujúce sub-domény: počet izieb, vlastníctvo bývania, problémy bývania a potreba presťahovať sa z dôvodov vysokých nákladov na bývanie. V doméne kvalita bývania analyzujeme plný rozsah indikátorov, teda danú oblasť sme neredukovali.

3. **Index sociálnej exklúzie a Index harmonizácie pracovného a osobného života**. V skúmaní použijeme niekoľko metód. Predovšetkým pôjde o sekundárnu analýzu, v rámci ktorej použijeme deskriptívnu štatistiku. Tá nám umožní popísať situáciu v skúmanej oblasti, alebo naznačiť jej vývoj počas rokov 2003 – 2016. Pre meranie vzťahových súvislostí sme sa rozhodli pre jednoduchý Pearsonov koeficient korelácie.

#### 4. Empirické zistenia

V empirickom zisťovaní sme si stanovili nasledujúce ciele:

1. Zmapovať subjektívnu dimenziu kvality života v SR a získané výsledky porovnať s ostatnými krajinami V4, prípadne s krajinami, ktoré dosahujú najlepšie výsledky.

2. Analyzovať situáciu v kvalite bývania a porovnať ju s podmienkami bývania v krajinách V4 a s krajinami, ktoré sa vyznačujú najlepšou kvalitou bývania v EÚ.

3. Overiť hypotézu, týkajúcu sa prepojenia medzi objektívnou a subjektívnou dimenziou kvality života a odkryť subjektívne determinanty ovplyvňujúce kvalitu života v intenzívnejšej miere ako ostatné.

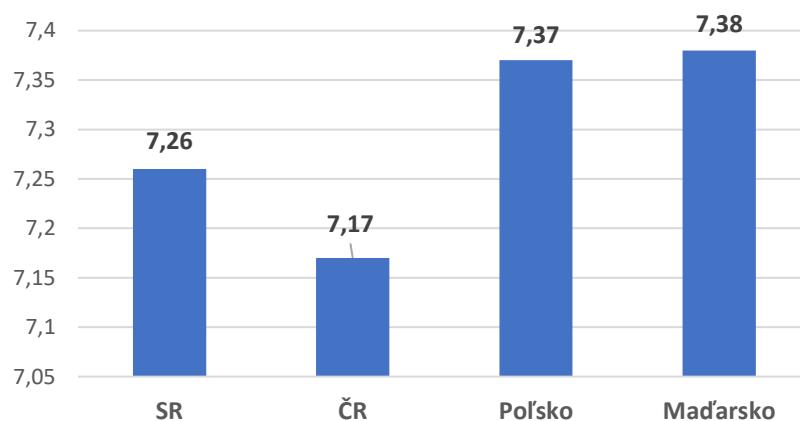
#### 4.1 Kvalita života v krajinách V4

Subjektívne blaho sme skúmali prostredníctvom 8 premenných, ktorými boli: spokojnosť so životom, pociťovanie šťastia, spokojnosť so vzdelaním, spokojnosť so súčasným zamestnaním, spokojnosť so súčasnou životnou úrovňou, spokojnosť s bývaním, spokojnosť s rodinným životom a spokojnosť s miestnou oblasťou.

V roku 2016 sa krajiny V4 prejavovali priemernými hodnotami, ktoré zobrazujú nasledujúce grafy 1 a 2.

#### Graf 1

Subjektívne blaho v krajinách V4

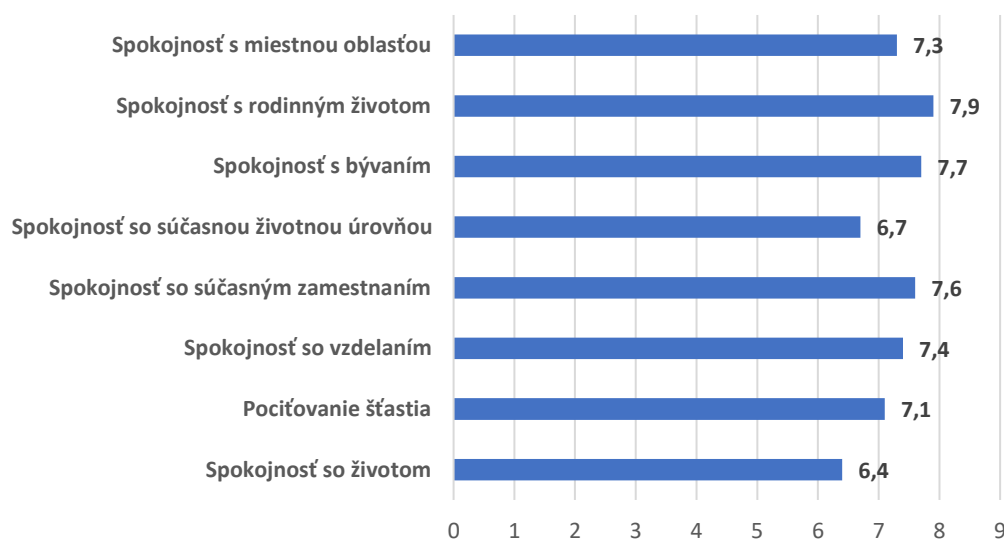


Vlastné spracovanie podľa: [https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16\\_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16\\_Activity\\_status&subsetValue=All&answer=Mean](https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16_Activity_status&subsetValue=All&answer=Mean)

Z grafu 1 možno dedukovať intenzitu spokojnosti so svojim životom obyvateľov štyroch skúmaných krajín. Ide o syntetickú premennú, ktorá subsumuje 8 indikátorov spokojnosti. Môžeme konštatovať, že medzi jednotlivými štátmi sa vyskytli len malé rozdiely v priemerných hodnotách. Rozdiel medzi najspokojnejšími obyvateľmi a najmenej spokojnými činil len 0,21. Pre porovnanie uvádzame intenzitu spokojnosti so životom v Dánsku, v roku 2016 predstavovala priemernú hodnotu 8,2, vo Švédsku 7,9 a v Nemecku 7,3 (eurofound.europa.eu).

## Graf 2

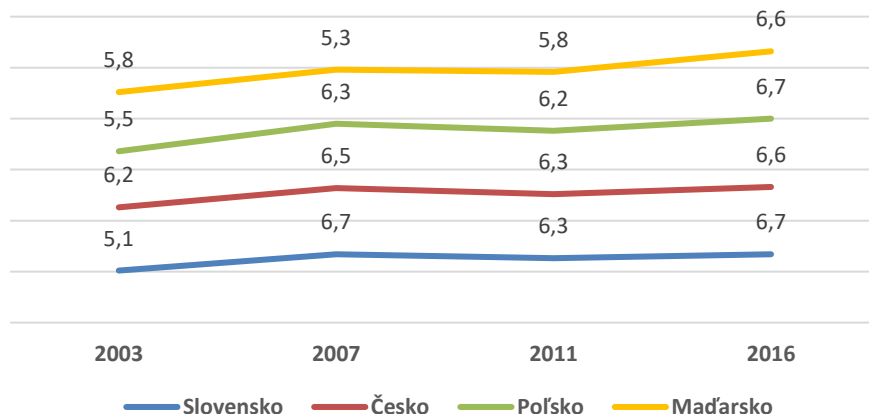
### Spokojnosť v SR



Vlastné spracovanie podľa: [https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16\\_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16\\_Activity\\_status&subsetValue=All&answer=Mean](https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16_Activity_status&subsetValue=All&answer=Mean)

## Graf 3

### Vývoj spokojnosti so životnou úrovňou v krajinách V4 v rokoch 2003 – 2016



Zdroj: European quality of life, Survey 2016. Quality of life, quality of public services and quality of society. Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2017, p. 28. ISBN 978-92-897-1622-2.

Syntetická premenná spokojnosti pozostávala z 8 indikátorov, ktorými boli spokojnosť so životom, spokojnosť s rodinným životom, spokojnosť s bývaním, spokojnosť so súčasným zamestnaním, spokojnosť so vzdelaním a intenzitu pociťovaného šťastia. Graf 2 potvrdzuje skutočnosť, že Slováci sú rodinne založení, čo sa odzrkadľuje aj v hodnotení ich rodinného života s najvyššou priemernou hodnotou 7,9. Ďalšou dôležitou skutočnosťou je, že v SR je pomerne vysoká spokojnosť s bývaním (priemerná hodnota 7,7). Len o 0,1 bodu menej Slováci prejavili spokojnosť so súčasným zamestnaním. Obdobná situácia sa vyskytovala i v spokojnosti s miestnou oblasťou, v ktorej žijú (7,3). Najnižšiu spokojnosť deklarovali v životnej úrovni (6,7), čo sa pravdepodobne negatívne premietlo aj do ich pociťovaného šťastia, ktoré dosiahlo priemernú hodnotu 7,1.



I keď v SR prejavili jej obyvatelia nízku spokojnosť so životnou úrovňou, z hľadiska jej vývoja od roku 2003, môžeme konštatovať pozitívne sa vyvíjajúci trend. A to nielen na Slovensku, ale vo všetkých krajinách V4. Najvyššiu spokojnosť sme zaznamenali v Maďarsku, v ktorom priemerná hodnota za skúmané obdobie činila 7,38. Takmer rovnako spokojní boli obyvatelia Poľska, s hodnotou 7,37. O niečo menej Slováci (priemerná hodnota za sledované obdobie 7,26) a najmenej obyvatelia v Českej republike (priemerná hodnota sledovaného obdobia 7,17).

V SR v roku 2003 boli ľudia spokojní s ich životnou úrovňou vo výške 5,1 priemernej hodnoty škály a v roku 2016 ich spokojnosť stúpla na 6,7, čo predstavuje rozdiel o 1,6 bodu z priemernej hodnoty. Pre porovnanie v Dánsku spokojnosť so životnou úrovňou dosahuje výšku 8,3 priemernej hodnoty škály, vo Švédsku 8,2 a v Nemecku 7,4.

Slováci prejavili najnižšiu spokojnosť so svojim životom a s miestnou oblasťou, v ktorej žijú. Naopak najviac sú spokojní s rodinným životom, so súčasným zamestnaním, spolu s Poliakmi i so súčasnou životnou úrovňou. Celkový stav podrobne zobrazuje nasledujúca tabuľka.

**Tabuľka 1**

Spokojnosť v krajinách V4

<b>Spokojnosť (1 – 10 škála)</b>	<b>SR</b>	<b>ČR</b>	<b>Poľsko</b>	<b>Maďarsko</b>
Spokojnosť so životom	6,4	6,5	7,2	6,5
Pociťovanie šťastia	7,1	6,8	7,5	7,0
Spokojnosť so vzdelaním	7,4	7,3	6,9	7,5
Spokojnosť so súčasným zamestnaním	7,6	7,4	7,3	7,5
Spokojnosť so súčasnou životnou úrovňou	6,7	6,6	6,7	6,6
Spokojnosť s bývaním	7,7	7,4	7,3	7,8
Spokojnosť s rodinným životom	7,9	7,6	8,2	8,1
Spokojnosť s miestnou oblasťou	7,3	7,8	7,9	8,1
<b>Priemer</b>	<b>7,26</b>	<b>7,17</b>	<b>7,37</b>	<b>7,38</b>

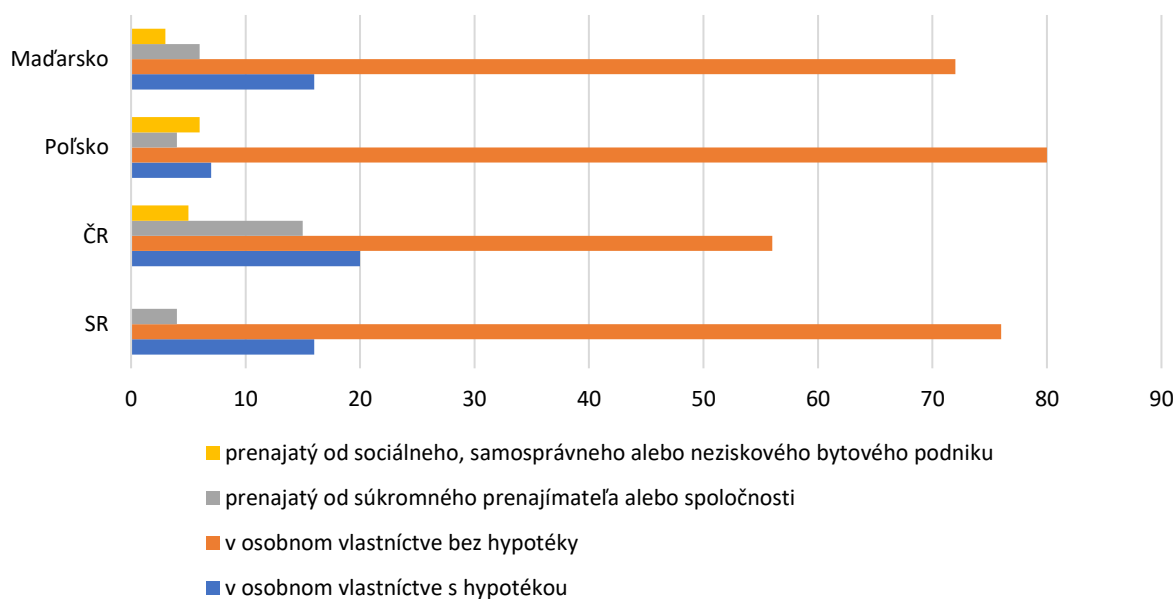
Vlastné spracovanie podľa: [https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16\\_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16\\_Activity\\_status&subsetValue=All&answer=Mean](https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16_Activity_status&subsetValue=All&answer=Mean)

#### **4.2 Kvalita bývania v krajinách V4**

Eurofound výskum kvality bývania vyčlenil do už spomínaných štyroch sub-domén: počet izieb, vlastníctvo bývania, problémy bývania a pravdepodobnosť presťahovania sa pre vysoké náklady na bývanie. Slovensko, z aspektu priemerného počtu izieb, dosahovalo najvyššiu úroveň kvality bývania (4). V Českej republike ako i v Poľsku a v Maďarsku bol v skúmanom roku priemerný počet izieb 3.

## Graf 4

### Vlastníctvo bývania



Vlastné spracovanie podľa: [https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16\\_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16\\_Activity\\_status&subsetValue=All&answer=Mean](https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16_Activity_status&subsetValue=All&answer=Mean)

Vlastníctvo bývania bolo zisťované na základe dvoch foriem: v osobnom vlastníctve (s hypotékou alebo bez hypotéky) a v prenájme (od súkromného prenajímateľa alebo spoločnosti a od sociálneho, samosprávneho alebo neziskového bytového podniku). Všetky krajiny V4 sa vyznačujú vysokým počtom bytov a domov v osobnom vlastníctve. Najvyšší počet je ich na Slovensku až 92 %. Len 4 % bytov sú prenájatých od súkromného prenajímateľa. Veľmi podobná situácia je v Maďarsku, kde 88 % bytov je v osobnom vlastníctve. Najviac bytov v osobnom vlastníctve s hypotékou je v Českej republike (20 %), podobná situácia je i v prenájatých bytoch od súkromného prenajímateľa alebo spoločnosti (15 %). Situáciu v Dánsku, Švédsku a Nemecku zobrazuje nasledujúca tabuľka. Údaje v nej dokumentujú pomerne vysoké osobné vlastníctvo bytov vo všetkých krajinách V4.

## Tabuľka 2

### Vlastníctvo bývania v Dánsku, Švédsku a Nemecku

Forma vlastníctva bývania	Dánsko	Švédsko	Nemecko
V osobnom vlastníctve s hypotékou	50	50	20
V osobnom vlastníctve bez hypotéky	9	14	26
Prenajatý od súkromného prenajímateľa alebo spoločnosti	19	21	33
Prenajatý od sociálneho, samosprávneho alebo neziskového bytového podniku	19	13	19
Osobné vlastníctvo spolu:	59	64	46

Vlastné spracovanie podľa: [https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16\\_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16\\_Activity\\_status&subsetValue=All&answer=Mean](https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16_Activity_status&subsetValue=All&answer=Mean)

Najviac bytov a domov v osobnom vlastníctve majú vo Švédsku – 64 %, o niečo menej je ich v Dánsku – 59 % a v Nemecku osobné vlastníctvo z bytového fondu tvorí 46 %.

**Tabuľka 3**

Problémy s bývaním

Problémy s bývaním v %	SR	ČR	Poľsko	Maďarsko
Problémy s bývaním - nedostatok miesta	8	9	21	11
Problémy s bývaním - zlé okná, dvere a podlahy	4	5	5	14
Problémy s bývaním - zatekajúce steny, strecha	4	11	13	10
Problémy s bývaním - chýba splachovacie WC	2	0	3	4
Problémy s bývaním - chýba vaňa alebo sprcha	1	1	4	4
Nedostatok príjemnej teploty	1	1	5	7
Pravdepodobnosť potreby presťahovať sa	2	4	3	4

Vlastné spracovanie podľa: [https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16\\_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16\\_Activity\\_status&subsetValue=All&answer=Mean](https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16_Activity_status&subsetValue=All&answer=Mean)

V analýze problémov v bývaní vyšlo najpozitívnejšie Slovensko, a to vo všetkých skúmaných položkách. Len 8 % obyvateľov vyjadrilo nespokojnosť s dostatočnými priestormi v byte alebo dome, 4 % si sťažovalo na zlé okná, dvere a podlahy ako i zatekajúce steny a zlú strechu. Len 2 % chýba splachovacie WC, 1 % chýba vaňa alebo sprcha a trpia nedostatkom tepla alebo chladu. Najmenej ľudí sa chce presťahovať pre vysoké náklady na bývanie – 2 %.

Najviac výhrad k bývaniu pre nedostatok miesta mali Poliáci (21 %) a obyvatelia Maďarska (11 %). Rovnako si sťažovali na zlé okná, dvere a podlahy, zatekajúce steny a pretekajúcu strechu. Vôľu presťahovať sa kvôli vysokým nákladom na bývanie prejavili najviac v Česku (4 %) a taktiež obyvatelia v Maďarsku (4 %).

### 4.3 Overenie hypotézy

Na všeobecnej úrovni možno konštatovať, že dosiahnutá úroveň kvality života úzko súvisí so subjektívnou percepciou životných podmienok. Tento vzťah bol už dávnejšie potvrdený. Dokonca bola zdôrazňovaná subjektívna stránka kvality života, ktorá je pre človeka dôležitejšia ako životné podmienky, v ktorých vykonáva každodenné aktivity.

Na základe uvedeného zistenia sa v rámci kvality života vymedzili jej dve dimenzie. Objektívna, ktorá predstavuje materiálne zabezpečenie, sociálne podmienky života, sociálny status a fyzické zdravie. Vníma sa ako súhrn ekonomických, sociálnych, zdravotných a environmentálnych podmienok prostredia. Subjektívna dimenzia kvality života sa týka všeobecnej spokojnosti so životom, ako jedinec vníma svoje postavenie v spoločnosti v kontexte kultúry a hodnotového systému.

V našom zisťovaní sme sa sústreďovali viac na subjektívnu dimenziu kvality života, a práve tú budeme dávať do súvislosti s vybranými objektívnymi životnými podmienkami. Predpokladáme, že v krajinách V4 sa prepojenosť medzi objektívnou a subjektívnou dimenziou kvality života prejavuje v rôznej intenzite, ale to nebude predmetom nášho ďalšieho skúmania. Nás bude zaujímať:

H1: Či existujú v rámci subjektívnej dimenzie silné determinanty ovplyvňujúce kvalitu života v intenzívnejšej miere ako ostatné.

Hypotézu budeme overovať na základe nasledujúcich vybraných indikátorov:

1. **Spokojnosť s kvalitou života**, ktorá predstavuje parciálny indikátor pozostávajúci zo spokojnosti so životom, pociťovanie šťastia, spokojnosť so vzdelaním, spokojnosť so súčasným zamestnaním, spokojnosť so súčasnou životnou úrovňou, spokojnosť s bývaním, spokojnosť s rodinným životom a spokojnosť s lokalitou, v ktorej respondent žije.

2. **Kvalita bývania**, ktorá taktiež predstavuje parciálny indikátor pozostávajú z nasledujúcich zložiek: počet izieb, vlastníctvo bývania, nedostatok miesta, zlé okná, dvere a podlahy, zatekajúce steny a závadná strecha, chýbajúce splachovacie WC a chýbajúca vaňa so sprchou.

3. **Index sociálnej exklúzie a Index harmonizácie pracovného a osobného života**. Na testovanie sme použili Pearsonov koeficient korelácie. Náš predpoklad, že v prepojenosti medzi objektívnou a subjektívnou dimenziou kvality života existujú silné subjektívne determinanty, sa potvrdil. Zistili sme, že existuje silná súvislosť medzi syntetickým indikátorom spokojnosti s kvalitou života a syntetickým indikátorom problémov s bývaním. Hodnota Pearsonovho koeficientu konštatuje silnú súvislosť (0,823792993). Rôzna intenzita previazanosti sa prejavila medzi spokojnosťou s bývaním a jednotlivými problémami s bývaním.

### Tabuľka 3

Korelačná analýza

Vzťah premenných	Koeficient
Spokojnosť s kvalitou života/Problémy s bývaním	0,823792993
Spokojnosť s bývaním/Nedostatok miesta	-0,622067442
Spokojnosť s bývaním/zlé okná, dvere a podlahy	0,626935506
Spokojnosť s bývaním/zatekajúce steny, strecha	-0,650791373
Spokojnosť s bývaním/chýba splachovacie WC	0,450956034
Spokojnosť s bývaním/chýba vaňa alebo sprcha	-1,07707E-15
Spokojnosť s bývaním/nedostatok príjemnej teploty	0,233380014
Spokojnosť s bývaním/sťahovanie sa kvôli nákladom na bývanie	-0,073127242
Harmonizácia pracovného a osobného života/index sociálnej exklúzie	-0,912870929
Harmonizácia pracovného a osobného života/spokojnosť so ŽÚ	0,745355992

Zdroj: Vlastné spracovanie s použitím Pearsonovho koeficientu korelácie.

Najvýraznejší vzťah existuje medzi spokojnosťou s bývaním a problémami s bývaním v oblasti zatekajúcich stien a strechy (-0,650791373) a v oblasti nedostatku miesta (-0,622067442) a v oblasti zlých okien, dverí a podlahy (0,626935506). Ostatné vzťahy sa prejavili nevýrazne.

Taktiež sa prejavila silná prepojenosť medzi harmonizáciou pracovného a osobného života a sociálnou exklúziou. Hodnota Pearsonovho koeficientu dosiahla výšku až -0,912870929, rovnako existuje silný vzťah medzi harmonizáciou pracovného a osobného života a spokojnosti so životnou úrovňou (0,745355992).

## 5. Záver

V našom príspevku sme sa orientovali len čiastočné problémy kvality života, ktorej obsah je multidimenzionálny a širší ako samotné zisťovanie výskumnou inštitúciou Eurofound. Sledovali sme ním hlbšiu analýzu subjektívnej ako i objektívnej dimenzie kvality života ako poskytujú európske štúdie. SR sme porovnávali predovšetkým s krajinami V4 avšak v niektorých oblastiach i s krajinami, ktoré dosahujú vyššiu životnú úroveň ako Dánsko, Švédsko a Nemecko.

Na záver môžeme len konštatovať, že existujú rôzne prístupy ku skúmaniu kvality života aj zo strany medzinárodných inštitúcií. Iné indikátory sleduje OECD a iné Eurofound, prípadne Svetová banka a iné. Z toho dôvodu si dovoľujeme navrhnúť opatrenia, ktoré by redukovali existujúce problémy.

### Návrh pre výskum kvality života do budúcnosti:

1. Prehodnotiť začlenenie kategórie kvality života do kategórie sociálna kvalita. Sociálna kvalita predstavuje novú formu spoločnosti a víziu pre EÚ. V súčasnosti existuje len kategória kvalita spoločnosti, skúmaná v rámci kvality života. Dané začlenenie používajú ako OECD, tak i Eurofound.

2. V teoretickom rámci kvality života odporúčame zjednotiť obsah kategórie do jednotnej definície, z ktorej by bolo možno vychádzať pri skúmaní kvality života na každej jej úrovni a dimenzii.

3. V metodológii vytvoriť jednotné indikátory pre jednotlivé domény kvality života, ktoré by zodpovedali súčasným životným podmienkam a vytvoriť i parciálne indexy pre možnosť porovnávania v rámci EÚ alebo sveta.

*Príspevok je výstupom riešenia výskumného grantu VEGA č. 1/0251/19 „Investície domácností do bývania a možnosti ich alternatívneho využitia ako dodatočného príjmu v čase pobrania dôchodkovej dávky“ (50 %) a VEGA č. 1/0770/17 „Dostupnosť bývania na Slovensku“ (50 %).*

### Použitá literatúra

Antalová, M., Bednárík, R., Laluha, I., Tkáčiková J. 2010. Kvalita života. Teória, metodológia, empiria. Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM, 2010, s. 11. ISBN 978-80-225-304-9.

Čorňaničová, R. 2005. *Konceptualizácie kvality života v kontexte vzdelávania dospelých a sociálnej práce*. In Tokárová, A. – Kredátus, J. – Frk, V. (ed). Kvalita života a rovnosť príležitostí – z aspektu vzdelávania dospelých a sociálnej práce. 2005. Prešov : Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove, 2005, s. 27-37. ISBN 80-8068-425-1.

Eurofound examines EU quality of life. Na internete: <http://www.euractiv.com/health/eurofound-examines-eu-quality-life/article-164018>

European quality of life, Survey 2016. Quality of life, quality of public services and quality of society. Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2017, p. 28. ISBN 978-92-897-1622-2.

WHO. 1997. *Measuring quality of life*. Programme on mental health. (on line). 2011. (cit. 2011-09-05), 13 p. Dostupné na internete: [http://www.who.int/mental\\_health/media/68.pdf](http://www.who.int/mental_health/media/68.pdf).

[http://www.eurofound.europa.eu/search?search\\_block\\_form=quality%20of%20life%20definition&op=Search&f\[0\]=field\\_ef\\_theme%3A11338](http://www.eurofound.europa.eu/search?search_block_form=quality%20of%20life%20definition&op=Search&f[0]=field_ef_theme%3A11338).

*Quality of life research unit. The quality of life model.* 2011. (cit. 2011-05-20) Dostupné na internete: [http://www.utoronto.ca/gol/gol\\_model.html](http://www.utoronto.ca/gol/gol_model.html).

[https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16\\_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16\\_Activity\\_status&subsetValue=All&answer=Mean](https://www.eurofound.europa.eu/sk/data/european-quality-of-life-survey?locale=EN&dataSource=EQLS2017&media=png&width=740&question=Y16_Q6c&plot=heatMap&countryGroup=linear&subset=Y16_Activity_status&subsetValue=All&answer=Mean)

<https://www.clubofrome.org/contact/>

# Vymedzenie funkčnej gramotnosti v krajinách V4 Definition of Functional Literacy in V4 Countries

**Daša Belkovicsová**

Ekonomická univerzita v Bratislave  
Národohospodárska fakulta, Katedra financií  
Dolnozemska cesta 1  
Bratislava, 852 35  
Slovenská republika  
e-mail: dasa.belkovicsova@euba.sk

## **Abstract**

The concept of literacy has in the past been associated with the ability to write and read. Nowadays, literacy is assessed from the point of view of the so-called functional literacy, which extends the elementary ability of reading and writing to the ability to understand, evaluate, analyze and link with acquired knowledge. PISA research in OECD countries and their partner countries focuses on assessing functional literacy, which records learning outcomes in terms of labor market requirements. Slovak students are achieving unsatisfactory results both internationally and within the V4 countries, which are significantly lower than average performance of students from developed countries. The aim of this paper is to evaluate the level of functional literacy in context of mathematical, science and reading in the Slovak Republic and the Visegrad Four countries, to define key determinants and to compare the situation in Slovakia and V4 countries through selected financial and non-financial indicators.

**Klasifikácia JEL:** I21

**Kľúčové slová:** finančné zdroje, funkčná gramotnosť, krajiny V4, PISA, povinné vzdelávanie

## **1. Úvod**

Pojem gramotnosť bol v minulosti spájaný so schopnosťou písania a čítania. Ide o základné schopnosti, ktoré sú nevyhnutné nielen pre ďalšie vzdelávanie, ale prostredníctvom nich dokážeme porozumieť okolitému svetu a stať sa jeho súčasťou. Toto tradičné chápanie sa prostredníctvom zavedenia atribútu povinnej školskej dochádzky stalo nepostačujúcim a dostalo sa do roviny prevyšujúcej rámec základnej schopnosti čítania a písania. V súčasnosti je gramotnosť posudzovaná z hľadiska tzv. funkčnej gramotnosti, ktorá rozširuje elementárnu schopnosť čítania a písania o schopnosť porozumieť písanému, vedieť hodnotiť, analyzovať a prepájať s ostatnými nadobudnutými vedomosťami. Vymedzeniu funkčnej gramotnosti sa venuje OECD prostredníctvom Štúdie PISA (Program medzinárodného hodnotenia žiakov krajín OECD a ich partnerských krajín), ktorá vymedzuje gramotnosť ako schopnosť prečítať (text), vyhľadať (informáciu), porozumieť (jej) a použiť (ju). Významovo rozšírený pojem gramotnosť možno zdefinovať pre jednotlivé oblasti samostatne ako čitateľskú, matematickú, prírodovednú, finančnú, digitálnu gramotnosť a pod., pričom je odrazom kvality ľudského kapitálu.

## **2. Vymedzenie ľudského kapitálu a gramotnosti z pohľadu OECD**

Na základe definície OECD predstavuje ľudský kapitál súhrn vedomostí, zručností, schopností a atribútov jednotlivcov, ktoré sú predpokladom pre rast individuálneho, sociálneho a ekonomického blahobytu [OECD, 2001]. K jeho rozvoju dochádza prostredníctvom jednotlivých typov vzdelávania, ku ktorým zaradujeme nasledujúce [OECD, 1998]:

a) *formálne vzdelávanie* - organizované je prostredníctvom výchovno-vzdelávacích inštitúcií na rôznych úrovniach (od predškolských zariadení, cez základné, stredné a vysoké školy až po inštitúcie celoživotného vzdelávania),

b) *neformálne podnikové vzdelávanie a odborná príprava pre potreby trhu práce*,

c) *skúsenosti a zručnosti získané v zamestnaní a prostredníctvom aktivít vo vede a výskume*,

d) *informálne vzdelávanie*, ktoré neprebíha v rámci vzdelávacích inštitúcií, ale dochádza k nemu počas života pri riešení každodenných situácií.

Základným nástrojom rozvoja gramotnosti je formálne vzdelávanie, ktoré je realizované vzdelávacími inštitúciami na všetkých úrovniach vzdelávacieho systému. Garanciou získania základných zručností je vo vyspelých krajinách inštitút povinnej školskej dochádzky. Na Slovensku je povinná školská dochádzka zakotvená ústavou a udáva nielen právo, ale predovšetkým povinnosť jej plnenia (zákonný zástupca má podľa školského zákona povinnosť prihlásiť dieťa na plnenie povinnej školskej dochádzky a dbať o to, aby dieťa dochádzalo do školy pravidelne a včas). Rozsah, kvalita a výsledky povinného vzdelávania z hľadiska požiadaviek trhu práce sa v jednotlivých krajinách líšia. Jeden z pohľadov na kvalitu vzdelávacieho systému poskytuje štúdia PISA, ktorá prostredníctvom vymedzenia funkčnej gramotnosti zaznamenáva výsledky vzdelávania z pohľadu požiadaviek trhu práce. Funkčná gramotnosť v tomto medzinárodnom výskume pozostáva z troch hlavných súčastí, ktorými sú čitateľská, prírodovedná a matematická gramotnosť. Čitateľskú gramotnosť definuje PISA ako porozumenie a používanie písaných textov, uvažovanie o nich a zaangažovanosť čitateľa do čítania s cieľom dosahovania osobných cieľov, rozvíjania vlastných vedomostí a schopností a podieľania sa na živote spoločnosti. Prírodovedná gramotnosť je vyjadrená ako schopnosť používať vedecké poznatky a vedecké myšlienky ako aktívny občan. Prírodovedne gramotný človek je schopný a ochotný zapojiť sa do logických diskusií na tému veda a technika, čo si vyžaduje určité kompetencie ako vysvetliť javy vedeckým spôsobom, navrhnúť a vyhodnotiť prírodovedný výskum a interpretovať získané údaje a dôkazy vedeckým spôsobom. Matematickú gramotnosť PISA vymedzila ako schopnosť človeka vyjadriť, použiť a interpretovať matematiku v rôznych súvislostiach. Zahŕňa matematické myslenie, používanie matematických pojmov, postupov, faktov a nástrojov na opis, vysvetlenie alebo predpovedanie javu. Pomáha uvedomiť si, akú úlohu má matematika v reálnom svete a na tomto základe správne posudzovať a rozhodovať sa tak, ako sa to vyžaduje od konštruktívneho, zaangažovaného a rozmyšľajúceho občana [Národná správa PISA, s. 13-15]. Od roku 2003 je v rámci výskumu PISA možnosť zapojenia sa jednotlivých krajín do doplnkového testovania v podobe tímového riešenia problémov a od roku 2012 aj finančnej gramotnosti, v rámci ktorej ide o zistenie schopností robiť dôležité finančné rozhodnutia a finančné plány. Finančnú gramotnosť zdefinovala PISA ako znalosť a pochopenie finančných pojmov a rizík, schopnosť, motivácia a sebadôvera jedinca využívať získané vedomosti s cieľom vykonávania efektívnych rozhodnutí v rôznych situáciách týkajúcich sa financií, so zámerom zlepšiť finančnú situáciu jednotlivca i spoločnosti, a tým im umožniť zapojenie do ekonomického života [Národná správa PISA, s. 16]. Ide o jednu z vyšších foriem gramotnosti, ktorá tvorí predpoklad dobrého finančného hospodárenia jednotlivcov a domácností.

PISA sa ako medzinárodný výskum realizuje nielen v rámci členských krajín OECD, ale aj ich partnerských krajín. S každým ďalším testovacím cyklom dochádza k zvyšovaniu počtu krajín, ktoré prejavili záujem sa do výskumu zapojiť. Testovanie je realizované prostredníctvom kognitívnych testov a dotazníkov a sústreďuje sa na 15-ročných žiakov, ktorí sú v posledných ročníkoch plnenia povinnej školskej dochádzky. Výskum sa uskutočňuje od roku 2000 v trojročných cykloch. Slovenská republika sa prvý krát podrobila testovaniu v roku



2003, v nadväznosti na vstup do OECD v decembri 2000. Výsledkom výskumu PISA nemá byť úspech, resp. neúspech príslušnej školy alebo žiaka, ale vzdelávacieho systému ako celku.

Posledné dostupné výsledky testovania PISA sú za rok 2015 (výsledky za rok 2018 majú byť zverejnené v priebehu decembra 2019). PISA 2015 bola realizovaná v 72 krajinách (z toho v 35-tich krajinách OECD). Testovaniu boli podrobení žiaci vo veku od 15 rokov a 3 mesiace do 16 rokov a 2 mesiace (na Slovensku išlo o žiakov narodených v roku 1999 navštevujúcich siedmy alebo vyšší ročník). Testovanie sa realizovalo v rámci rôznych typov školských vzdelávacích inštitúcií (základné školy, špeciálne základné školy, 4-ročné gymnáziá, 8-ročné gymnáziá, stredné odborné školy) v troch hlavných rovinách gramotnosti – matematickej, prírodovednej a čitateľskej, pričom Slovensko využilo možnosť testovania navyše v oblasti finančnej gramotnosti a tímového riešenia problémov. V SR sa v roku 2015 do výskumu PISA zapojilo 292 vzdelávacích zariadení, čo predstavuje reprezentatívnu vzorku zo všetkých regionálnych jednotiek a typov škôl.

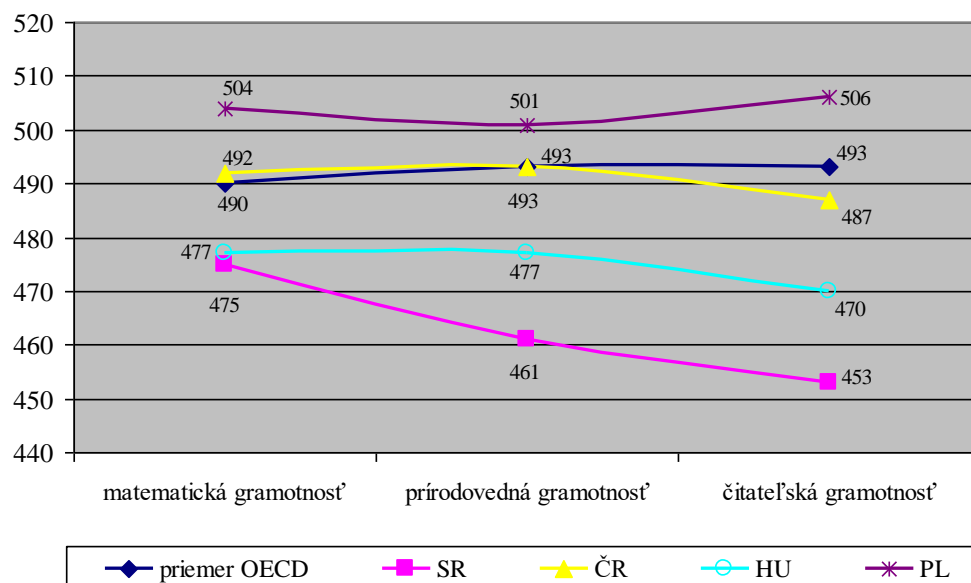
### **3. Vymedzenie úrovne gramotnosti v SR a v krajinách V4**

V medzinárodnom meradle výskumu OECD dosahujú výsledky slovenských 15-ročných žiakov neuspokojivé výsledky, ktoré sú významne nižšie ako je priemerný výkon žiakov z vyspelých krajín sveta. V rámci priemerného bodového hodnotenia za rok 2015 za všetky tri sledované oblasti (matematickú, prírodovednú a čitateľskú gramotnosť) sa slovenskí žiaci umiestnili na 31. pozícii z 35-tich testovaných krajín OECD. Slovenská republika spolu s Gréckom patrí k najhoršie hodnoteným krajinám Európy (z krajín mimo Európy dosiahli horšie skóre iba Čile, Turecko a Mexiko). K najúspešnejším vzdelávacím systémom z hľadiska výsledkov výskumu PISA patrí japonský, estónsky a fínsky vzdelávací systém. K ďalším úspešným krajinám EÚ, ktoré dosiahli nadpriemerné výsledky v testovaní patrí Slovinsko, Holandsko, Nemecko, Spojené kráľovstvo, Írsko, Dánsko, Belgicko, Poľsko a Portugalsko.

V rámci krajín V4 (Graf 1) dosiahli najlepšie výsledky žiaci z Poľska (14. pozícia z krajín OECD), ktorých skóre prevýšilo priemer krajín OECD vo všetkých troch testovaných oblastiach. V pásme priemeru sa umiestnili žiaci z Českej republiky (23. pozícia z krajín OECD), pričom Maďarsko (29. pozícia z krajín OECD) a Slovenská republika (31. pozícia z krajín OECD) dosiahli podpriemerné výsledky s najväčším zaostávaním v čitateľskej gramotnosti.

## Graf 1

Výsledky štúdie PISA 2015 v krajinách V4 (dosiahnuté skóre)

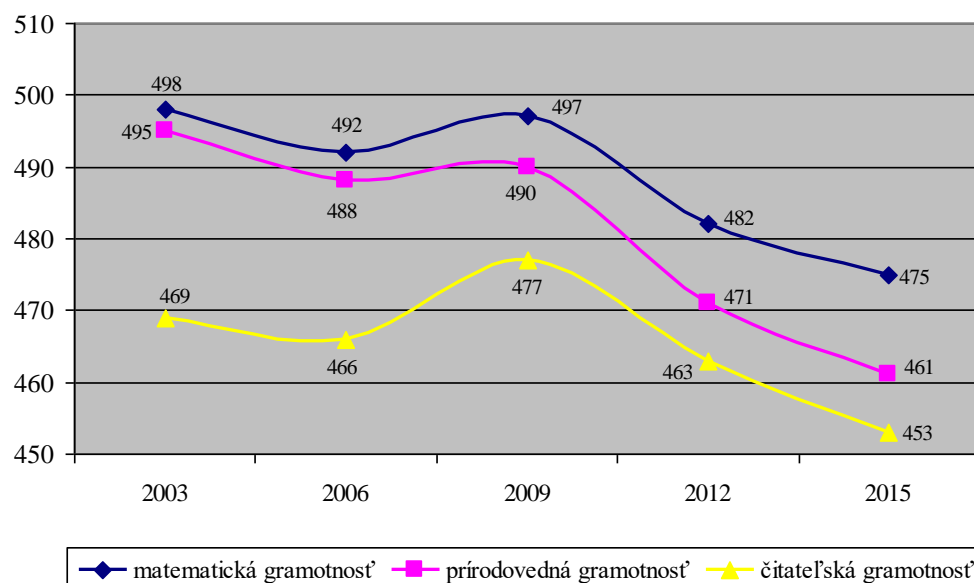


Zdroj: spracované z údajov PISA 2015.

Výskum PISA 2015 ukazuje pokračujúci trend znižovania výkonov slovenských žiakov v rámci všetkých úrovní testovanej gramotnosti, pričom najväčšie problémy sú dlhodobo zaznamenané v čitateľskej gramotnosti (Graf 2). V nadväznosti na uvedenú skutočnosť boli na národnej úrovni prijaté viaceré dokumenty, ktoré majú prispieť k zlepšeniu daného stavu (Národná stratégia zvyšovania úrovne a kontinuálneho rozvíjania čitateľskej gramotnosti, Správa o stave vzdelávania zameraného na podporu rozvoja finančnej gramotnosti a pod.).

## Graf 2

Výsledky štúdie PISA v SR v jednotlivých cykloch testovania (dosiahnuté skóre)



Zdroj: spracované z údajov PISA 2003, 2006, 2009, 2012 a 2015.

Rozvoj funkčnej gramotnosti žiakov ovplyvňuje viacero faktorov, ku ktorým možno zaradiť (mimo vrodenej predpokladov a vnútornej motivácie) najmä kvalitný vzdelávací systém realizovaný v súlade s požiadavkami trhu práce, s potrebným materiálno-technickým a priestorovým vybavením a kvalitnou pedagogickou základňou. Splnenie daných podmienok je závislé na objeme finančných zdrojov plynúcich do oblasti vzdelávania a predovšetkým na ich efektívnom vynaložení.

V ďalšom texte sa zameriavame na komparáciu vybraných finančných a nefinančných ukazovateľov z oblasti primárneho a nižšieho sekundárneho vzdelávania, ktoré považujeme za determinujúce faktory úrovne a rozvoja funkčnej gramotnosti v krajinách V4. Medzi tieto faktory sme zaradili nasledujúce: ročný objem finančných zdrojov na jedného žiaka vyjadrený v parite kúpnej sily v USD (za rok 2015), ročné výdavky na mzdy pedagogických zamestnancov na jedného žiaka vyjadrené v parite kúpnej sily v USD (za rok 2015), pomer počtu žiakov na jedného učiteľa (za rok 2015), priemerný ročný počet hodín výučby (za rok 2015).

Tabuľku 1 zachytávajúcu vybrané determinanty funkčnej gramotnosti v krajinách Vyšehradskej štvorky sme ešte rozšírili o údaje za Fínsko, nakoľko fínsky vzdelávací systém je dlhodobo považovaný za jeden z najúspešnejších vzdelávacích systémov na svete, čo dokazujú aj výsledky medzinárodných meraní PISA. Fínsky vzdelávací systém sa stal inšpiráciou pre reformné procesy v mnohých krajinách, pričom ako príklad je potrebné uviesť predovšetkým Estónsko, ktoré po uskutočnených reformách dosahuje v medzinárodných testovaniach porovnateľné výsledky s Fínskom.

**Tabuľka 1**

Determinanty funkčnej gramotnosti v krajinách V4 a vo Fínsku

Krajina / Ukazovateľ	Ročný objem finančných zdrojov na žiaka		Ročné výdavky na mzdy v prepočte na jedného žiaka		Pomer počtu žiakov na učiteľa		Priemerný počet hodín výučby za rok	
	Primárne vzdelávanie	Nižšie sekundárne vzdelávanie	Primárne vzdelávanie	Nižšie sekundárne vzdelávanie	Primárne vzdelávanie	Nižšie sekundárne vzdelávanie	Primárne vzdelávanie	Nižšie sekundárne vzdelávanie
<b>FÍNSKO</b>	9 305	14 682	2 985	4 886	14	9	632	844
<b>POLSKO</b>	6 757	6 985	2 241	2 609	11	10	635	810
<b>ČESKÁ REPUBLIKA</b>	5 207	8 714	1 014	1 630	19	12	687	888
<b>MAĎARSKO</b>	5 089	4 711	1 732	1 846	11	11	646	743
<b>SLOVENSKÁ REPUBLIKA</b>	6 877	6 282	1 042	1 541	17	12	673	819
<b>Priemer OECD</b>	8 631	9 941	2 848	3 514	15	13	804	916

Zdroj: spracované z údajov Education at a Glance 2018, 2017 a 2015.

Poznámky: v Poľsku je doba trvania primárneho vzdelávania 6 rokov a nižšieho sekundárneho vzdelávania 3 roky, v Českej republike trvá primárne vzdelávanie 5 rokov a nižšie sekundárne vzdelávanie 4 roky, v Maďarsku prebieha vzdelávanie na oboch stupňoch zhodne 4 roky a v Slovenskej republike je doba trvania primárneho vzdelávania stanovená na 4 roky a nižšieho sekundárneho vzdelávania na 5 rokov.

Slovenská republika vynakladá na jedného žiaka primárneho vzdelávania 6 877 eur, čo predstavuje 80 % priemeru krajín OECD a iba 74 % zo zdrojov, ktoré vynakladá Fínsko. V rámci krajín V4 ide o najväčší objem vynaložených finančných prostriedkov, no ich využitie sa v kontexte komparácie výsledkov PISA javí ako nedostatočne efektívne. V rámci nižšieho sekundárneho vzdelávania SR poskytuje 63 % priemeru OECD a iba 43 % v porovnaní s

Fínskom, čo predstavuje druhý najnižší objem zdrojov v rámci krajín V4. V Slovenskej republike aj v Maďarsku sa vynakladá na nižšie sekundárne vzdelávanie výrazne nižší objem zdrojov ako v rámci primárneho vzdelávania, čo predstavuje protichodné tendencie v porovnaní s priemerom OECD a Fínskom, ktoré vynakladá na nižšie sekundárne vzdelávanie o takmer 60 % zdrojov viac ako na primárnom stupni. Uvedenú skutočnosť spolu s nedostatočnou efektívnosťou vynakladania zdrojov považujeme za jeden z faktorov, ktorý má negatívny dopad na výsledky žiakov v testovaní funkčnej gramotnosti.

V rámci prepočtu ročných mzdových nákladov na pedagogických zamestnancov na jedného študenta na primárnom stupni vzdelávania nedosahuje Slovenská republika ani 40 % priemeru OECD (v rámci nižšieho sekundárneho vzdelávania je to 44 %), pričom v porovnaní s Fínskom sú ročné náklady na mzdy učiteľov v prepočte na jedného žiaka na úrovni 35-tich percent na primárnom stupni vzdelávania a 32-ch percent na nižšom sekundárnom stupni vzdelávania. Táto skutočnosť môže negatívne vplyvať predovšetkým na kvalitu pedagogických zamestnancov a následne aj vzdelávacieho procesu (v Českej republike sú platové pomery pedagogických zamestnancov na približne rovnakej úrovni ako na Slovensku, napriek tomu boli výsledky ČR v testovaní PISA významne vyššie ako v SR).

Pomer počtu žiakov na učiteľa je na Slovensku v rámci primárneho vzdelávania vyšší ako je priemer krajín OECD. V porovnaní s Poľskom, najúspešnejšou krajinou Vyšehradskej štvorky v testovaní PISA, má Slovensko o viac ako 50 % vyšší počet žiakov na jedného učiteľa na primárnom stupni vzdelávania (v porovnaní s Fínskom je to o viac ako 20 %). Na nižšom sekundárnom stupni vzdelávania nie sú medzi krajinami V4 tak výrazné rozdiely, pričom na primárnom stupni je v SR pomer žiakov na učiteľa vyšší o viac ako 40 % v porovnaní s nižším sekundárnym stupňom. Pri vyššom pomere žiakov na učiteľa je ohrozený individuálny prístup a riešenie študijných problémov jednotlivcov.

Priemerný ročný počet hodín výučby je na Slovensku v porovnaní s priemerom OECD na úrovni 84 % na primárnom stupni a 89 % na nižšom sekundárneho stupni vzdelávania. V porovnaní s Fínskom sa slovenskí žiaci učia v priemere na primárnom stupni o 41 hodín ročne viac a na sekundárnom stupni o 25 hodín menej. Ročný počet hodín výučby je na oboch stupňoch vzdelávania na Slovensku vyšší v porovnaní s Poľskom, ktoré je schopné za kratší čas dosahovať lepšie výsledky, pričom ako jedna z mála krajín OECD poskytuje nepovinné vzdelávanie už na primárnom stupni.

Poľský systém vzdelávania prešiel, podobne ako estónsky, dlhým reformným procesom, ktorý vyústil do vyššej autonómie vzdelávacích inštitúcií. Učitelia sa stali nezávislí vo výbere vzdelávacích metód a sú individuálne posudzovaní na základe ich výsledkov, kvality, zavedených inovácií a kvalifikácie. Poľské vzdelávacie inštitúcie úzko spolupracujú so zamestnávateľmi, čo im umožňuje lepšiu prípravu absolventov pre potreby trhu práce. Dôraz je kladený na získanie komplexného vzdelania a zvýšenie zručností študentov v oblasti analytického myslenia a komunikačných schopností, pričom osobitná pozornosť je venovaná kvalite výučby cudzích jazykov.

#### **4. Záver**

Základný nástroj nadobudnutia a rozvoja gramotnosti predstavuje proces vzdelávania, ktorý je zabezpečovaný vzdelávacími inštitúciami na všetkých úrovniach vzdelávacieho systému. Jeho základný pilier tvorí povinné vzdelávanie, ktorého rozsah, kvalita a výsledky z hľadiska požiadaviek trhu práce sa v jednotlivých krajinách líšia. Slovenská republika dosahuje v oblasti funkčnej gramotnosti v medzinárodnom meradle, ako aj v rámci krajín Vyšehradskej štvorky podpriemerné výsledky. Nedostatočná kvalita vzdelávacieho systému v kombinácii

s rozširujúcou sa automatizáciou a robotizáciou vedie k ohrozeniu uplatniteľnosti absolventov na trhu práce. Uskutočnené opatrenia v slovenskom systéme vzdelávania sa ukázali ako nedostatočné, nakoľko nevedli k potrebnej reforme vzdelávacieho systému, ktorého výsledky by boli porovnateľné s vyspelými krajinami sveta. Slovenský systém vzdelávania zostáva naďalej značne poddimenzovaný, čo vedie k rastúcej nespokojnosti pedagogických zamestnancov, rodičov a verejnosti. Inšpiráciou by pre Slovensko mohli byť reformné procesy uskutočnené v Estónsku, ktoré prešlo rozsiahlou reformou a dokázalo vybudovať efektívny vzdelávací systém dosahujúci v medzinárodných meraniach excelentné výsledky. Estónska reforma bola založená na určení jasných cieľov vo vzdelávaní na národnej úrovni, no zároveň sa školám ponechala možnosť rozhodnúť sa, akým spôsobom stanovené ciele dosiahnu. Školy získali veľkú slobodu a autonómiu, ktorá učiteľom umožnila aktívnu participáciu na systéme a spôsobe výučby. Prioritou školstva sa stali digitálne a informačné kompetencie a rozvoj kritického a logického myslenia, pričom cieľom vzdelávacieho systému je predovšetkým uplatniteľnosť absolventov na trhu práce. Súčasťou reformy bolo zvýšenie objemu finančných zdrojov do vzdelávania, čo viedlo k vyššiemu mzdovému ohodnoteniu učiteľov a k možnosti zavedenia rovnosti šancí pre všetkých žiakov bez ohľadu na sociálno-ekonomické prostredie, z ktorého pochádzajú.

*Príspevok vznikol s podporou projektu VEGA 1/0215/18 Finančná pozícia domácností vo väzbe k rodovo citlivému rozpočtovaniu a sociálnej nerovnosti.*

### **Použitá literatúra**

BARR, N. (2004). Higher Education Funding. In: Oxford Review of Economic Policy, č. 2, roč. 20, 2004. ISSN 1460-2121.

BECKER, G.S. (1993). Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. Chicago: The University of Chicago Press, 1993. ISBN 0-226-04120-4.

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR. (2018). Národná klasifikácia vzdelania. Dostupné z <<https://www.minedu.sk/data/files/3772.pdf>>.

Národný ústav certifikovaných meraní vzdelávania. (2010). PISA 2009 Slovensko Národná správa. Dostupné z <[https://www.nucem.sk/dl/3487/Národná\\_správa\\_PISA\\_2009.pdf](https://www.nucem.sk/dl/3487/Národná_správa_PISA_2009.pdf)>.

Národný ústav certifikovaných meraní vzdelávania. (2015). PISA 2012 Národná správa Slovensko. Dostupné z <[https://www.nucem.sk/dl/3491/Národná\\_správa\\_PISA\\_2012.pdf](https://www.nucem.sk/dl/3491/Národná_správa_PISA_2012.pdf)>.

Národný ústav certifikovaných meraní vzdelávania. (2017). Národná správa PISA 2015. Dostupné z <[https://www.nucem.sk/dl/3482/NS\\_PISA\\_2015.pdf](https://www.nucem.sk/dl/3482/NS_PISA_2015.pdf)>.

OECD. (1998). Human Capital Investment: An International Comparison. 1998. OECD: Paris, 1998.

OECD. (2001). The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital. OECD: Paris, 2001.

OECD. (2004). Learning for Tomorrow's World – First Results from PISA 2003. Dostupné z <[https://www.oecd-ilibrary.org/education/learning-for-tomorrow-s-world\\_9789264006416-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/learning-for-tomorrow-s-world_9789264006416-en)>.

OECD. (2007). PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World. Dostupné z <[https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2006\\_9789264040014-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2006_9789264040014-en)>.

- OECD. (2010). PISA 2009 Results: Executive Summary. Dostupné z <<https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/46619703.pdf>>.
- OECD. (2014). PISA 2012: Results in Focus. Dostupné z <<https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>>.
- OECD. (2017). Education at a Glance 2017. Dostupné z <[https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017\\_eag-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en)>.
- OECD. (2018). Education at a Glance 2018. Dostupné z <[https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018\\_eag-2018-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en)>.
- OECD. (2018). PISA 2015: Results in Focus. Dostupné z <<http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>>.
- Štátny pedagogický ústav. (2004). PISA SK 2003 Národná správa. Dostupné z <[https://www.nucem.sk/dl/3490/Národná\\_správa\\_PISA\\_2003.pdf](https://www.nucem.sk/dl/3490/Národná_správa_PISA_2003.pdf)>.
- Štátny pedagogický ústav. (2007). PISA Slovensko 2006 Národná správa. Dostupné z <[https://www.nucem.sk/dl/3484/Národná\\_správa\\_PISA\\_2006.pdf](https://www.nucem.sk/dl/3484/Národná_správa_PISA_2006.pdf)>.
- Štátny pedagogický ústav. (2007). PISA Slovensko 2006 Národná správa. Dostupné z <[https://www.nucem.sk/dl/3484/Národná\\_správa\\_PISA\\_2006.pdf](https://www.nucem.sk/dl/3484/Národná_správa_PISA_2006.pdf)>.
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Dostupné z <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20190223>>.
- Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v znení neskorších predpisov. Dostupné z <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/596/20190101>>.
- Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov. Dostupné z <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/597/20190101>>.
- Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) v znení neskorších predpisov. Dostupné z <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/245/20190102>>.

# Byrokracia pri projektoch podporovaných z Európskej únie Bureaucracy in projects supported by the European Union

## Matúš Drotár

Univerzita Komenského<sup>1</sup>

Právnická fakulta, Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. 6

Bratislava, 810 00

Slovenská republika

e-mail: matusdrotar@yahoo.com

## Miroslav Šipikal

Ekonomická univerzita v Bratislave

Národohospodárska fakulta, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

Dolnozemska cesta 1

Bratislava, 852 35

Slovenská republika

e-mail: miroslav.sipikal@euba.sk

## Abstrakt

Administrative burdens can be a significant obstacle to the preparation and implementation of development projects, including projects funded by the European Structural and Investment Funds. The aim of this work is to evaluate the level of administrative burden in the process of EU funds implementation in Slovakia. As part of this, we conducted an analysis of the survey of applicants and beneficiaries in the 2014-2020 programming period. The results show a high perception of administrative burden, with the worst evaluated process being public procurement. The perception of this burden has remained virtually unchanged over the last five years, and has even deteriorated in some key project preparation processes, despite several state activities in this area. Nor have there been any significant differences between the different types of applicants.

**Klasifikácia JEL:** R5, H87

**Kľúčové slová:** byrokracia, administratívne zaťaženie, európske štrukturálne a investičné fondy, projekty EÚ

## 1. Úvod

Slovenská republika svojím vstupom do štruktúr Európskej únie (ďalej len „EÚ“) získala mnoho výhod. Jednou z nich je nesporne možnosť participovať na realizácii tzv. Kohéznej politiky. Politiky, ktorej cieľom je vyrovnávanie disparít medzi regiónmi EÚ, posilňovanie ich konkurencieschopnosti a podpora udržateľného a inkluzívneho rastu. Práve z pohľadu úrovne regionálnych disparít patrí Slovenskej republike nelichotivá priečka v rámci medzinárodných meraní. Na základe údajov OECD sú regionálne rozdiely na Slovensku druhé najväčšie, pričom horšie výsledky boli identifikované iba v Mexiku (OECD, 2018). Teda v krajine, ktorá sa nachádza mimo štruktúr EÚ. Aj tieto skutočnosti poukazujú na mimoriadny význam a potenciál Kohéznej politiky prispievať k postupnému odstraňovaniu rozdielov v rozvoji slovenských regiónov a nasmerovať ich k udržateľnému rastu a prosperite. Z tohto dôvodu je potrebné venovať pozornosť rôznym kľúčovým aspektom, ktoré môže účinné a efektívne čerpanie tejto

---

<sup>1</sup> Autor zároveň pracuje na Úrade podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu na pozícii riaditeľa odboru metodiky a koordinácie subjektov sekcie Centrálny koordinačný orgán

podpory obmedzovať. Jedným z takýchto aspektov je aj byrokracia a administratívne zaťaženie pri tvorbe a realizácii projektov. Cieľom tohto článku je na základe realizovaného prieskumu zhodnotiť tieto aspekty pri realizácii projektov v podmienkach Slovenskej republiky v programovom období 2014 – 2020.

## **2. Vplyv administratívneho zaťaženia na tvorbu a implementáciu projektov EÚ**

Administratívne bariéry pri projektoch môžu mať viaceré negatívne následky. Viaceré štúdie už poukázali na problém nadbytočnej administratívnej záťaže, kde „všetci kontrolujú všetko“ a priveľký dôraz sa kladie najmä na formálne kritériá (Dabrowski 2008, Nagy 2008; Šipikal 2015). Wostner (2008) tvrdil, že náklady spojené s riadením a monitorovaním projektov predstavovali v programovom období 2007 - 2013 viac ako 60 miliárd EUR. Akékoľvek zníženie administratívnych nákladov o 5% by znamenalo ďalšie 3 miliardy EUR na nové projekty v zaostalých regiónoch. Odhadovaná chyba výdavkov z rozpočtu EÚ ako celku v roku 2012 dosiahla 4,8%, zatiaľ čo chyby sa zistili v 49% projektov podporovaných z rozpočtových položiek regionálnej politiky. Najväčšiu časť (29%) tvorili nesprávne postupy vo verejnom obstarávaní a 21% pripísalo chyby súvisiace s aktivitami žiadateľa o neoprávnenosť alebo výdavky (EDA, 2013). Nesprávne alebo nepravidelné výdavky neboli často spôsobené úmyselne, ale k tomu došlo v dôsledku neustálej zmeny pravidiel alebo nepozornosti spôsobenej veľmi vysokými administratívnymi nákladmi na implementáciu. V roku 2015 dosiahla chybovosť dokonca 5,2%, tento trend má však v posledných rokoch pozitívnu tendenciu, keď odhadovaná chyba klesla už len na 2% v roku 2018 (EDA, 2018). Negatívne vnímanie byrokracie môže mať tiež za následok menší počet podaných projektov a tým pôsobiť na celkovú absorpčnú schopnosť krajiny čerpať európske investičné a štrukturálne fondy. Aj z tohto dôvodu sa pre nové programové obdobie snažili krajiny, v rámci Slovenskej republiky, zaviesť dodatočné opatrenia pre zjednodušenie realizácie projektov.

Miestom prvej sumarizácie opatrení na zníženie administratívnej záťaže v programovom období 2014-2020 sa stala Partnerská dohoda (2014). Ide o dokument strategickej povahy, ktorým členský štát určuje hlavné smery a oblasti podpory z fondov EÚ a ktorý je schvaľovaný po jeho predložení členskými štátmi orgánmi EÚ. Slovenskej republike bol tento dokument schválený v roku 2014, pričom okrem jednotlivých sektorových oblastí, podporovaných z fondov EÚ, zdefinoval tiež špecifické opatrenia na znižovanie administratívnej náročnosti procesu ich implementácie. Konkrétne opatrenia, ktoré plánovala Slovenská republika zaviesť za účelom zníženia administratívnej záťaže boli zdefinované v kapitole 2.6 Partnerskej dohody. Medzi najdôležitejšie možno zaradiť najmä zavedenie už zmieňovaných princípov eKohézie, školenie administratívnych kapacít štátnych orgánov, rozšírenie možnosti využívania zjednodušeného vykazovania výdavkov, vytvorenie siete informačno-poradenských centier, resp. opatrenia na zjednodušenie verejného obstarávania. Ako vidno, ide o opatrenia, ktorými Slovenská republika reflektovala najmä na odporúčania z Pozičného dokumentu. V každom prípade však možno povedať, že predmetné opatrenia mali potenciál uľahčiť prístup žiadateľov k finančným prostriedkom z fondov EÚ, resp. uľahčiť implementáciu už schválených projektov.

## **3. Metodika výskumu**

Výskum byrokracie a administratívneho zaťaženia bol realizovaný formou prieskumu medzi žiadateľmi a prijímateľmi podpory z fondov EÚ v programovom období 2014 – 2020. Prieskum bol realizovaný v roku 2018 anonymne, pričom bol realizovaný Úradom podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaslaný všetkým vtedajším žiadateľom



o NFP zo zdrojov EÚ pod vedením jedného z autorov článku. Celková návratnosť predstavovala 905 dotazníkov, čo je štatisticky významná vzorka respondentov. V rámci prieskumu bolo žiadateľov aj prijímateľom podpory položených 15 otázok zameraných na ich vnímanie administratívnej náročnosti jednotlivých procesov od začiatku až do konca prípravy a realizácie projektov.

Najviac respondentov pochádzalo z Banskobystrického, Nitrianskeho a Košického kraja (18%, 16%, resp. 15%), nasledované Prešovským, Bratislavským a Žilinským krajom (zhodne po 11%) a nakoniec krajom Trnavským a Trenčianskym (9%, resp. 8%). Rovnako právna forma respondentov, ktorí odpovedali na položené otázky sledovala právnu formu najčastejších žiadateľov, resp. prijímateľov z fondov EÚ. Najviac odpovedí v našom dotazníkovom šetrení prišlo zo strany zástupcov miest a obcí (58 % všetkých odpovedí), nasledovaných podnikateľským sektorom (15%), štátnymi rozpočtovými a príspevkovými organizáciami (9%), VÚC, resp. nimi zriadenými organizáciami (5%), neziskovým sektorom (4%) a akademickou obcou (3%). Rovnomerné bolo tiež rozdelenie operačných programov s realizáciou ktorých mali jednotliví respondenti skúsenosti. Aj vzhľadom na väčšinu odpovedí z prostredia územnej samosprávy, bolo najviac odpovedí zaznamenaných u tých respondentov, ktorí pripravovali, resp. realizovali projekty v operačných programoch primárne určených pre potreby územnej samosprávy. Konkrétne išlo o Operačný program Kvalita životného prostredia – 22%, Program rozvoja vidieka – 20%, resp. Integrovaný regionálny operačný program – 18 %. V rámci odpovedí mal však zastúpenie každý z 11 operačných programov implementovaných v programovom období 2014-2020.

Výsledky sme potom porovnávali s prieskumom, ktorý bol s rovnakými otázkami na túto tému realizovaný v roku 2013 pre programové obdobie 2007 – 2013 (CKO, 2013). Do tohto prieskumu sa zapojilo 2137 respondentov, pričom oba hodnotené súbory nemali štatisticky významné odchýlky z pohľadu regiónov a právnej formy respondentov.

Zadefinovali sme 15 jeho základných fáz, ktoré sme nechali ohodnotiť respondentmi na škále 1-5, pričom 1 predstavovala minimálnu náročnosť a 5 náročnosť maximálnu. Išlo o nasledujúce fázy, resp. procesy projektového cyklu:

- fáza prípravy projektu: príprava a vyplnenie žiadosti o nenávratný finančný príspevok, príprava povinných príloh k žiadosti o nenávratný finančný príspevok, predloženie žiadosti o nenávratný finančný príspevok;
- fáza implementácie projektu: príprava a predloženie žiadosti o platbu vrátane povinných príloh, uchovávanie účtovnej dokumentácie, vedenie evidencie pre účely finančného riadenia projektu, príprava a predloženie záverečnej monitorovacej správy, predkladanie monitorovacích správ počas realizácie projektu, predkladanie monitorovacích správ po ukončení realizácie projektu, ukončenie projektu a príprava a predloženie záverečnej žiadosti o platbu, zmenové konanie, vykonanie verejného obstarávania, zabezpečenie dokumentácie a potrebných úkonov pre účely kontrol a auditov, realizácia povinných opatrení v oblasti informovania a komunikácie a zadávanie údajov do IT monitorovacieho systému.

Súčasť dotazníka tvorila aj jedna otvorená otázka, v ktorej sme nechali priestor respondentom zadefinovať ich návrhy na zjednodušenie procesu implementácie, resp. priestor na návrhy ako proces implementácie zjednodušiť, prípadne inak vylepšiť.

#### 4. Výsledky prieskumu

Z výsledkov skúmania vnímania administratívnej záťaže pri jednotlivých fázach, resp. procesoch projektového cyklu možno identifikovať niekoľko zistení, ktoré odôvodňujú vysoké vnímanie administratívnej záťaže procesu implementácie ako celku. Tým prvým dôvodom je z nášho pohľadu najmä vysoká úroveň vnímania administratívnej záťaže u tých procesoch, ktoré sú z pohľadu úspešnej prípravy a implementácie projektu kľúčové. Máme na mysli najmä proces prípravy a vyplnenia žiadosti o nenávratný finančný príspevok, resp. jej príloh, ktorý bol priemerne hodnotený známkou 3,43. V prípade ak žiadatelia vnímajú hneď prvú fázu, súvisiacu s procesom prípravy samotného projektu za „nadpriemerne náročnú“, nemožno očakávať iné výsledky v prípade vnímania náročnosti procesu implementácie ako celku. K tomu ak prirátame opäť „vysoko nadpriemernú“ náročnosť ďalších procesov súvisiacich s už samotnou implementačnou fázou projektového cyklu (najmä proces jeho finančnej realizácie – úroveň hodnotenia náročnosti 3,47 resp. proces verejného obstarávania – 4,02) nemožno považovať výsledky všeobecného vnímania náročnosti procesu ako celku za prekvapivé. Je potrebné zvýrazniť najmä fakt, že samotné verejné obstarávanie je hodnotené ako vôbec najviac administratívne náročný proces v celom projektovom cykle, pričom ide o proces ktorý je realizovaný drvivou väčšinou všetkých žiadateľov, resp. prijímateľov bez ohľadu na ich veľkosť, resp. právnu formu. Tu však môžeme často hovoriť o dileme medzi zjednodušením procesov na jednej strane a zabezpečením finančnej efektívnej realizácie projektu na druhej strane. Cieľom procesov verejného obstarávania je vybrať ekonomicky najlepšieho dodávateľa, čo často vyžaduje dlhšie lehoty či presnú špecifikáciu predmetu zákazky, na ktoré najmä žiadatelia zo súkromného sektora nie sú zvyknutí.

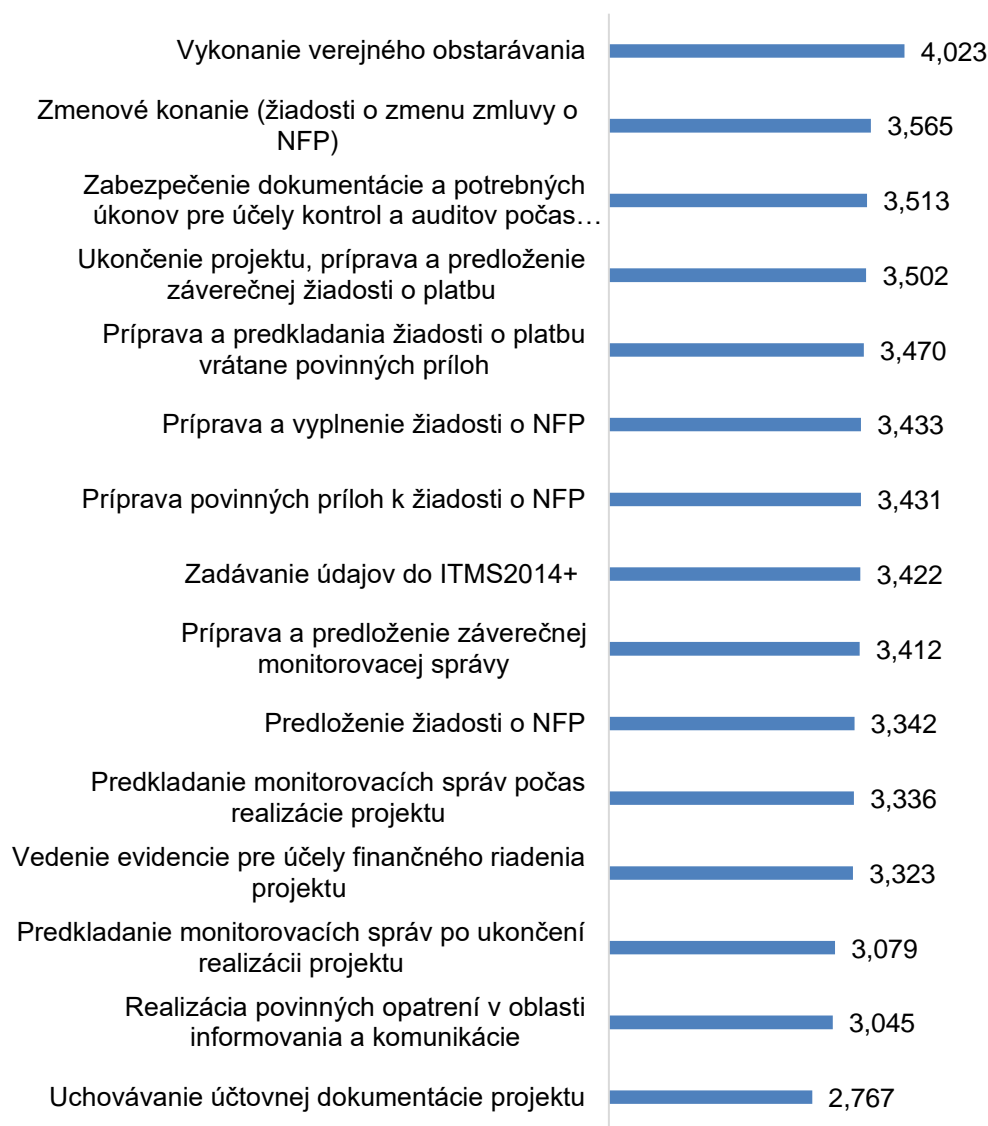
Najmenšie problémy môžeme vidieť pri monitorovacích aktivitách a menej podstatných aktivitách z pohľadu obsahu projektu a to pri archivácii a publicite projektu. Len spomínaná archivácia však dosiahla lepšie hodnotenie ako 3, teda podpriemernú náročnosť aktivity. Prehľad výsledkov hodnotenia jednotlivých procesov ukazuje graf 1.

V rámci otvorenej otázky sa najčastejšie konkrétne problémy týkali vyplňania a predkladania pracovných výkazov, nedostatočných lehôt pri niektorých doplneniach, predkladanie dokladov, ktoré by štát mal mať k dispozícii, prípadne opakované predkladanie rovnakých dokladov, nedostatočná alebo zmätočná komunikácia s pracovníkmi riadiacich alebo sprostredkovateľských orgánov, komunikácia s IMTS systémom (najmä nahrávanie jednotlivých dokladov) a časté zmeny podmienok alebo príručiek.

## Graf 1

Výsledky prieskumu v roku 2018

(odpoveď na škále: 5 = maximálne náročný až 1 = minimálne náročný)



Zdroj: CKO 2018

Vzhľadom k tomu, že najhorším procesmi je proces verejného obstarávania, pozreli sme detailnejšie na to, či je tento proces viac vnímaný ako náročnejší niektorou špeciálnou skupinou žiadateľov. Výsledky ukazujú tabuľka 1. Môžeme vidieť, že nie sú rozdiely vo vnímaní náročnosti kľúčových procesov medzi žiadateľmi z jednotlivých krajov SR. Prekvapujúco majú lepšie vnímanie náročnosti majú regióny východného Slovenska, kde by sa vzhľadom k vzdialenosti od Bratislavy očakávali práve horšie výsledky.

## Tabuľka 1

Hodnotenie niektorých vybraných odpovedí podľa krajov SR

	Verejné obstarávanie	Príprava príloh žiadosti	Zmenové konanie
Banskobystrický	4,04	3,48	3,44
Bratislavský	4,21	3,29	3,59
Košický	3,85	3,50	3,59
Nitriansky	3,88	3,37	3,56
Prešovský	3,93	3,40	3,35
Trenčiansky	4,08	3,39	3,62
Trnavský	4,11	3,34	3,58
Žilinský	4,27	3,63	3,81

Zdroj: vlastné prepočty na základe odpovedí prieskumu

Žiadne výrazné rozdiely pri hodnotení náročnosti procesu verejného obstarávania sme neidentifikovali ani z pohľadu veľkosti žiadateľa. Najkritickejší boli zamestnávateľia s nad 1000 zamestnancov, naopak najmenej kritickí zamestnávateľia s 500 až 1000 zamestnancov. Hodnotenie zamestnávateľov s menej ako 10 zamestnancami sa pohybovalo na úrovni celkového priemeru. Rovnako tak žiadne výrazné rozdiely nebolo vidieť medzi žiadateľmi, ktorý žiadali o podporu prvýkrát a žiadateľmi, ktorý už mali skúsenosti s projektami. Najmä v tomto prípade je to prekvapujúce, keď by bolo možné očakávať, že pre žiadateľia, ktorí už prešli danými procesmi budú mať menšie vnímanie ich náročnosti. Vysvetlením by mohlo byť, že títo žiadatelia už ľahšie zvládnu dané procesy, ale zo svojho pohľadu ich pokladajú na náročné.

Analyzovali sme aj odpovede podľa typu operačného programu, o ktorý sa žiadatelia uchádzali. Vzhľadom k tomu, že tu niektorí respondenti uviedli viacero programov v rámci ktorých sa uchádzali o podporu, ale hodnotenia neboli osobitne na každý program, do analýzy sme zahrnuli len odpovede, ktoré uvádzali respondenti, ktorý sa podávali projekt len v rámci jedného programu. Výsledky sú uvedené v tabuľke 2. Môžeme vidieť, že pri programoch sú odchýlky o čosi výraznejšie ako pri regionálnom členení. Čo sa týka verejného obstarávania, najhoršie hodnoteným programom bol OP Výskum a Inovácie, pričom veľmi podobné hodnotenia mali aj OP Kvalita životného prostredia a Integrovaný regionálny OP. Ešte výraznejšie rozdiely boli pri hodnotení prípravy žiadostí a jej príloh, kde nízke hodnoty dosiahol najmä OP Technická pomoc, pravdepodobne vďaka tomu, že tieto projekty pripravujú ľudia, ktorí najlepšie ovládajú túto problematiku. Tu k najhoršie hodnoteným programom patrili OP Ľudské zdroje a opätovne Integrovaný regionálny OP.

## Tabuľka 2

Hodnotenie niektorých vybraných odpovedí podľa operačných programov

	Verejné obstarávanie	Príprava žiadosti	Príprava príloh žiadosti
Integrovaný regionálny OP	4,17	3,74	3,40
OP Integrovaná infraštruktúra	3,90	3,27	3,00
OP Kvalita životného prostredia	4,17	3,39	3,61
Operačný program Ľudské zdroje	3,88	3,58	3,51
Operačný program Technická pomoc	3,91	3,06	3,12
Operačný program Výskum a inovácie	4,17	3,28	3,57
Program rozvoja vidieka	3,94	3,37	3,30

Zdroj: vlastné prepočty na základe odpovedí prieskumu

Na základe výsledkov z porovnania s podobnou štúdiu z roku 2013 (CKO, 2013) možno konštatovať, že úroveň vnímania administratívnej záťaže sa ani v jednom z pozorovaných procesov za obdobie piatich rokov štatisticky významne nezmenila. Celkovo sa však vo väčšine otázok vnímanie administratívnej záťaže zvýšilo oproti výsledkom z roku 2013. Navyše v tomto prípade ide o kľúčové procesy od ktorých závisí úspešnosť procesu implementácie fondov EÚ, resp. napĺňanie cieľov Kohéznej politiky ako celku. Máme na mysli najmä procesy súvisiace s prípravou projektov, pri ktorých sa vnímanie administratívnej záťaže na základe meraní na prelome rokov 2017/2018 oproti výsledkom nameraným v roku 2013 zvýšilo. Ide o procesy prípravy a vyplnenia formulárov projektu (resp. samotný proces predloženia projektu). Zhoršenie o viac ako 0,3 hodnotiaceho bodu nastalo pri odpovediach ako vnímanie náročnosti prípravy a vyplnenia formulára žiadosti o NFP, predkladanie priebežných monitorovacích správ a preukazovanie hodnôt merateľných ukazovateľov, zabezpečenie dokumentácie a potrebných úkonov pre potreby kontrol a auditu, prípravy záverečnej monitorovacej správy, predkladanie následných monitorovacích správ a realizácia opatrení v oblasti informovanosti a publicity. Naopak, zlepšenie vnímania nastalo len pri hodnotení procesu verejného obstarávania. Rovnako ako v prípade skúmania v roku 2013 aj v roku 2018 však tento proces predstavoval najnegatívnejšie vnímaný jav z hľadiska jeho náročnosti v porovnaní s ostatnými procesmi pri realizácii projektov.

## 5. Záver

Výsledky poukázali na vysokú dôležitosť a potrebu prijímania ďalších opatrení, ktorých cieľom je vytvoriť čo možno najmenej byrokraticky náročné pravidlá pre prípravu, resp. realizáciu projektov. Napriek viacerým realizovaným opatreniam zostáva vnímanie administratívneho zaťaženia projektov veľmi vysoké, a to skoro pri všetkých realizovaných projektových činnostiach. Úroveň vnímania tejto záťaže sa pritom časom nijako výrazne nemení, čo sme ukázali pri porovnaní s prieskumom z roku 2013. Osobitná pozornosť by mala byť venovaná procesu verejného obstarávania, ktorý bol hodnotený ako výrazne najnáročnejší prvok celého procesu tvorby a implementácie projektov. Značne negatívne vnímanie je aj pri procese samotného podávania žiadosti o NFP a jej príloh.

Aj keď dotazníkový prieskum predstavuje subjektívne vnímanie záťaže, takéto vnímanie môže negatívne vplyvať na ochotu zapájať sa do ďalších projektov v budúcnosti. Výsledky tak naznačujú potrebu intenzívnej práce na dodatočnom znižovaní administratívnej náročnosti projektov ako aj lepšieho vysvetľovania nevyhnutnosti niektorých procesov, čo môže tiež ovplyvňovať subjektívne vnímanie samotnej náročnosti. Otázkou pre budúci výskum sú aj dôvody, prečo je táto záťaž tak negatívne vnímaná, resp. prečo naďalej pretrváva vysoký stupeň vnímanej byrokratizácie celého procesu a to aj napriek relatívne značnému počtu opatrení, ktoré v tejto oblasti boli prijaté. Niektoré štúdie naznačujú problém administratívnych kapacít pre implementáciu politiky súdržnosti (Bachtler, 2014), ktorý môže spôsobovať častú obmenu pracovníkov na strane riadiacich a sprostredkovateľských orgánov a teda aj možné rozličné postupy, prípadne problémy pri adekvátnom informovaní prijímateľov a žiadateľov, čo sa objavovalo aj v slovnom hodnotení v rámci dotazníka.

## Použitá literatúra

Bachtler, J., Mendez, C., & Oraže, H. (2014). From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in cohesion policy. *European Planning Studies*, 22(4), 735-757.

CKO. (2013). Zhodnotenie administratívnej záťaže na strane žiadateľov a prijímateľov v procese implementácie pomoci z fondov EÚ v programovom období 2007-2013 <http://www.nsrr.sk/sk/hodnotenie/programove-obdobie-2007---2013/> [citované 7.7.20019].

CKO. (2018). Zhodnotenie administratívnej záťaže na strane žiadateľov a prijímateľov v procese implementácie pomoci z fondov EÚ v programovom období 2007-2013

[https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/1882\\_sprava-priesku\\_admin\\_zataze.pdf](https://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/1882_sprava-priesku_admin_zataze.pdf) [citované 7.7.20019].

Dąbrowski, M. (2008). Structural funds as a driver for institutional change in Poland. *Europe-Asia Studies*, 60(2), 227-248.

Európsky dvor audítorov (EDA). (2013). Audit EÚ v skratke - informatívna správa o výročných správach za rok 2012, Luxembourg.

Európsky dvor audítorov (EDA). (2018). Správa o činnosti 2018, <http://publications.europa.eu/webpub/eca/annual-activity-report-2018/sk/#chapter2> [citované 7.7.20019].

OECD (2018), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/reg\\_cit\\_glance-2018-en](https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en).

Nagy, S. (2008). EU-Funds Efficiency and the First National Development Plan in Hungary 2004–2006. *Transition Studies Review* 15, p.211–224.

Šipikal, M. (2015). Political and Administrative Barriers of Cohesion Policy Implementation in Slovakia. *International Journal of Social Sciences*, 4(2), 39-48.

Wostner, P. (2008). How to Make Cohesion Policy Better: Speculation on Possible Improvements, (September 16, 2008). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1263951>.

Partnerská dohoda na roky 2014-2020. (2014). <http://www.partnerskadohoda.gov.sk/hlavna-stranka-pd/>

# Libertariánsky paternalizmus: jeho využitie a limity

## Libertarian paternalism: its use and limits

**Martina Fehérová**

Ekonomická Univerzita v Bratislave  
Národohospodárska fakulta  
Katedra financií  
Dolnozemska cesta 1  
851 04 Bratislava  
Slovensko  
e-mail: martina.feherova@euba.sk

### Abstrakt

The main idea of libertarian paternalism is to preserve an individual's liberty while still nudging him towards choices that are supposedly in his best interests. The aim of this article is to explain the principle of libertarian paternalism and introduce commonalities in human decision making on the basis of which the concept was created. Wide range of use of the concept will be approached by practical examples from the field of retirement savings, organ donation, lifestyle and others. Finally, a question of moral use of the concept will be introduced.

**Klasifikácia JEL:** D91, C91, C92, H30

**Kľúčové slová:** libertariánsky paternalizmus, behaviorálna ekonómia, nudging

### 1. Úvod

Okrem klasických prístupov preferujúcich cenové znevýhodnenie sa do popredia dostávajú iné, sofistikovanejšie metódy prostredníctvom ktorých sa vlády snažia pôsobiť na občanov. V prípade ak nezaberajú klasické nástroje ako daňové úľavy na energetické spotrebiče, práve zmeny vzhľadu faktúry za energiu (s grafickým porovnaním nižšej spotreby susedov v okolí) vedú občanov motivovať efektívnejšie k zníženiu spotreby elektrickej energie. Priemerná ročná úspora je okolo 40 USD (Schultz et al., 2007). Ďalším príkladom je snaha vlád krajín dopomôcť občanom žiť zdravším a uvedomelejším životným štýlom prostredníctvom znižovania obezity alebo odradením od fajčenia tabakových výrobkov. Je to vykonávané buď prostredníctvom zvyšovaním povedomia o nežiaducich vplyvoch (napríklad obrázky na obaloch cigariet), alebo priamymi nariadeniami – príkazmi, zákazmi (ako oddelené fajčiarske a nefajčiarske časti alebo zvyšovaním cien).

V akej miere je ale prípustné aby štát zasahoval do fungovania spoločnosti? Má štát určovať v akej miere majú zamestnanci šoriť na dôchodok, alebo či majú byť automaticky držiteľia vodičských preukazov po smrti darcami orgánov? Má štát zasahovať zákonmi v podobe zákazov alebo príkazov do oblastí akými sú napríklad prevencia alebo zdravý životný štýl? Nad týmito otázkami sa pokúsime zamyslieť v tomto článku.

#### *1.1 Behaviorálna ekonómia, koncept libertariánskeho paternalizmu a limity racionálneho rozhodovania*

Behaviorálna ekonómia je založená na porozumení ľudského rozhodovania a na rozdiel od klasickej ekonómie zahŕňa psychologicky realistické úvahy do analýz ekonomického rozhodovania jednotlivcov a skupín v ich reálnom živote. Vďaka tomu nachádza a definuje spoločné „iracionálne omyly“ ktoré ľudia v rozhodovaní robia: riadia sa tradíciami, snažia sa

vyhnúť riziku alebo sú ovplyvnení inými predsudkami. Ľudia súčasne preceňujú situácie ktoré môžu nastať iba s nízkou pravdepodobnosťou a naopak podceňujú situácie, ktoré môžu nastať s vysokou pravdepodobnosťou (Kahneman & Tversky, 1980). Keďže tieto „mylné“ rozhodnutia častokrát nevedú k maximalizácii ich užitočnosti, behaviorálni ekonómovia sa ich snažia pochopiť a vďaka tomu aj ďalej efektívne predvídať. Zjednodušene povedané, ak si kupujete napríklad nové nohavice, cena a vzhľad nie sú jediné atribúty ktoré beriete v úvahu. Pri kúpe zaváži aj správanie predavača ktorý vás obsluhuje, vzhľad predajne alebo to, či je možné platiť kartou alebo iba hotovosťou.

Jedným z hlavných predstaviteľov behaviorálnej ekonómie je Richard H. Thaler, ktorý získal za svoj prínos k rozvoju danej vedy v roku 2017 cenu Švédskej ríšskej banky na pamiatku Alfreda Nobela. Od roku 2016 je profesor z Chicagskej univerzity spoluzakladateľ a jeden z popredných poradcov Behavioral Insight Teamu tzv. „Nudge Unit“, ktorý vznikol zriadením vládou Spojeného kráľovstva. Jedným z cieľov danej jednotky je zlepšiť verejné blaho, najmä využívaním behaviorálnych intervencií pri zmenách v nastavení politik. Názov jednotky vznikol podľa knihy Nudge (pošťuchnutie, postrčenie), ktorej je Thaler spoluautorom. Thaler a Sunstein sa vytvorením koncepcie libertariánskeho paternalizmu snažili poukázať na to, ako jemné postrčenie – nudge, môže ľuďom pomôcť a tým zlepšiť ich životy (Thaler & Sunstein, 2009).

Základnou ideou libertariánskej predstavy je zabezpečiť čo najmenší počet štátnych zásahov pri rozhodovaní jednotlivca. Naopak, paternalistická predstava hovorí o snahe ochrániť jednotlivca pred jeho vlastnými činmi a tým smerovanie jeho rozhodovaní k robeniu správnych rozhodnutí. Pod pojmom „správne rozhodnutia“ sú chápané tie rozhodnutia, ktoré vedú k zvyšovaniu užitočnosti jednotlivca, spoločnosti alebo štátu. Pre zachovanie slobody výberu bola preto vytvorená idea libertariánskeho paternalizmu, kedy architekti výberu jedincovi ponúknu navrhované predurčené možnosti, rozhodnutie či si ich jednotlivec zvolí alebo nie (prípadne akú možnosť si zvolí) je ale na ňom. **Architekti výberu** sú zodpovední za usporiadanie súvislostí a kontextu v akom sa ľudia rozhodujú (sú nimi napríklad zákonodarcovia, tvorcovia politik, súkromné či verejné inštitúcie). Koncepcia libertariánskeho paternalizmu teda poukazuje na syntézu libertariánskej a paternalistickej predstavy, kde štátne a súkromné inštitúcie formujú správanie občanov pričom ich sloboda voľby zostáva nepotlačená.

Jednou z ideí koncepcie je tvrdenie, že rozšírenie možností výberu taktiež zvyšuje šancu chybného rozhodnutia. Jednotlivec sa nie je schopný správne zorientovať pri tak širokej ponuke možností (napríklad pri výbere hypotéky, sporiaceho programu, zdravotnej starostlivosti) a častokrát zostáva paralyzovaný a upadá do zúfalstva (Schwarz, 2005). Podľa Thaler a Sunsteina je mylné predpokladať, že sa jednotlivec vždy rozhoduje vo svojom najlepšom záujme, najmä ak sa jedná o zložité rozhodnutie. Rozhodovanie jednotlivca je vtedy ovplyvňované emóciami, tým ako sa rozhodujú ostatní, ako je rozhodovanie prezentované médiami, čo nám bolo odporúčané inými a akým spôsobom bola informácia podaná. Práve vtedy dostáva priestor koncepcia libertariánskeho paternalizmu, ktorá jednotlivca usmerní v jeho rozhodovaní. Na dané usmerňovanie je využívaných niekoľko nástrojov, ktoré predpokladajú že sa jednotlivci správajú iracionálne. Jedným z nástrojov je aj **rámčovanie** (framing) ktoré spočíva v prezentácii jednotlivých problematik, kedy je určitá časť textu selektovaná, zdôraznená alebo zamlčaná.

Daniel Kahneman je ďalším významným predstaviteľom behaviorálnej ekonómie a držiteľom Ceny Švédskej ríšskej banky na pamiatku Alfreda Nobela v 2002 za jeho prínos v oblasti psychológie a behaviorálnej ekonómie. Kahneman spolu s Tversky v 1970 študovali a pomenovali heuristiky v ľudskom rozhodovaní, ktoré toto rozhodovanie ovplyvňujú a skresľujú. Ich výskum v oblasti rozhodovania pod vplyvom rizika zahŕňa tri základné heuristiky: kotvenie, dostupnosť a reprezentatívnosť.



**Heuristika ukotvenia** spočíva v tendencii prispôsobovať výber určitej možnosti kvôli spoliehaniu sa na nejakú informáciu, alebo časť danej informácie ktorá pôsobí ako východiskový bod. Pri nastavení východiskového bodu zvyčajne existuje sklon k výberu danej hodnoty. K ukotveniu dochádza obvykle v situáciách, kedy jedinec nedisponuje dostatočným množstvom informácií a pri rozhodovaní musí svoj odhad porovnávať s nejakou informáciou. Ak napríklad spotrebiteľ kupuje obraz a prvý ktorý uvidí stojí 1400 EUR, potom druhý obraz za 400 EUR považuje za lacný. Keby ale uvidel obraz za 400 EUR ako prvý, pravdepodobne by ho nevnímal ako lacný. Drahší obraz je v tomto prípade kotvou, ktorá neprimerane ovplyvnila názor spotrebiteľa.

**Heuristika dostupnosti** súvisí so subjektívnym vnímaním pravdepodobnosti nastátia určitej situácie. Ak je jednotlivcovi pripomínaná udalosť ku ktorej dochádza len zriedkavo, ľudská myseľ tak preceňuje pravdepodobnosť jej nastátia. Výhra v lotérii a zverejnenie nových výhercov-milionárov, často zmieňovaných v médiách sa teda stáva ľahšie dostupnou (Sutherland, 2007). Koncept heuristiky dostupnosti teda vo veľkom záleží od toho, ako často a ako frekventovane sa upozorňuje na určitý jav alebo udalosť. Táto heuristika je jedným z dôvodov, prečo sú ľudia ľahšie ovplyvnení jedným často medializovaným príbehom ako veľkým množstvom štatistických dôkazov.

**Heuristika reprezentatívnosti** ja často využívaná pri kategorizovaní vecí alebo ľudí na základe objektov ktoré reprezentujú. V prípade že sa rozhoduje či je osoba zločincem, ak profilovo zapadá do danej kategórie, bude pravdepodobne do danej kategórie aj zaradená. Na vysvetlenie heuristiky reprezentatívnosti Tversky a Kahneman poskytli príklad jednotlivca menom Steve, ktorý je „veľmi plachý a utiahnutý, vždy nápomocný, ale s malým záujmom o ľudí alebo realitu. Je to pokorná a tichá osobnosť, ktorá potrebuje poriadok a štruktúru s vášňou pre detail.“ Aká je pravdepodobnosť, že Steve pracuje v konkrétnom povolani ako napr. knihovník alebo lekár? Vedci dospeli k záveru, že keď boli jednotlivci požiadaní, aby posúdili pravdepodobnosť povolania Steve, jednotlivci posudzovali na základe toho, ako sa Steve podobal stereotypu daného povolania. Ľudia ktorí posudzujú na základe podobností využívajú práve tento druh heuristiky (Tversky & Kahneman, 1974).

Dané heuristiky taktiež vnímané ako mentálne skratky sú efektívne mentálne procesy, ktoré pomáhajú ľuďom riešiť problémy. Vďaka týmto procesom sa problémy stávajú menej komplexné a to prostredníctvom filtrovania informácií prichádzajúcich do mozgu. Toto filtrovanie nastáva na vedomej ako aj nevedomej báze. Kahneman v jeho knihe: *Myslenie rýchle a pomalé* (2011), odhalil dva základné koncepty myslenia. Rýchle myslenie je automatické teda nevedomé a častokrát emotívne. Naopak myslenie pomalé sa vyskytuje pri hlbavom logickom a kalkulujucom premýšľaní, je namáhavé a vedomé. V dnešnej dobe sa heuristiky stávajú vplyvným konceptuálnym nástrojom v oblasti úsudku a rozhodovania ľudí.

## **1.2 Libertariánsky paternalizmus v praxi**

Ako uviedli Colin Camerer a George Loewenstein (2003): „Jadrom behaviorálnej ekonómie je presvedčenie, že zvýšenie realizmu psychologických základov ekonomickej analýzy zlepši ekonomiku za jej vlastných podmienok - vytváraním teoretických poznatkov, lepších predikcií správania sa ľudí v teréne a navrhovaním lepšej politiky.“ Behaviorálne nástroje sa už úspešne šetria občanom prostriedky (napríklad dôchodkové sporenie, energetické úspory). Práca s heuristikami, averziou voči stratám alebo riziku, dodržiavaním sociálnych noriem by mohli umožniť zlepšenie blaha jednotlivcov bez toho, aby boli zbavení slobody výberu (Oullier et al., 2010). Táto časť obsahuje stručnú ilustráciu niektorých príkladov nudgov, ktoré viedli k

zmenám v správaní v rôznych oblastiach prevencie verejného zdravia, úspor v dôchodkovom sporení a iných.

### *1.2.1 Dôchodkové sporenie*

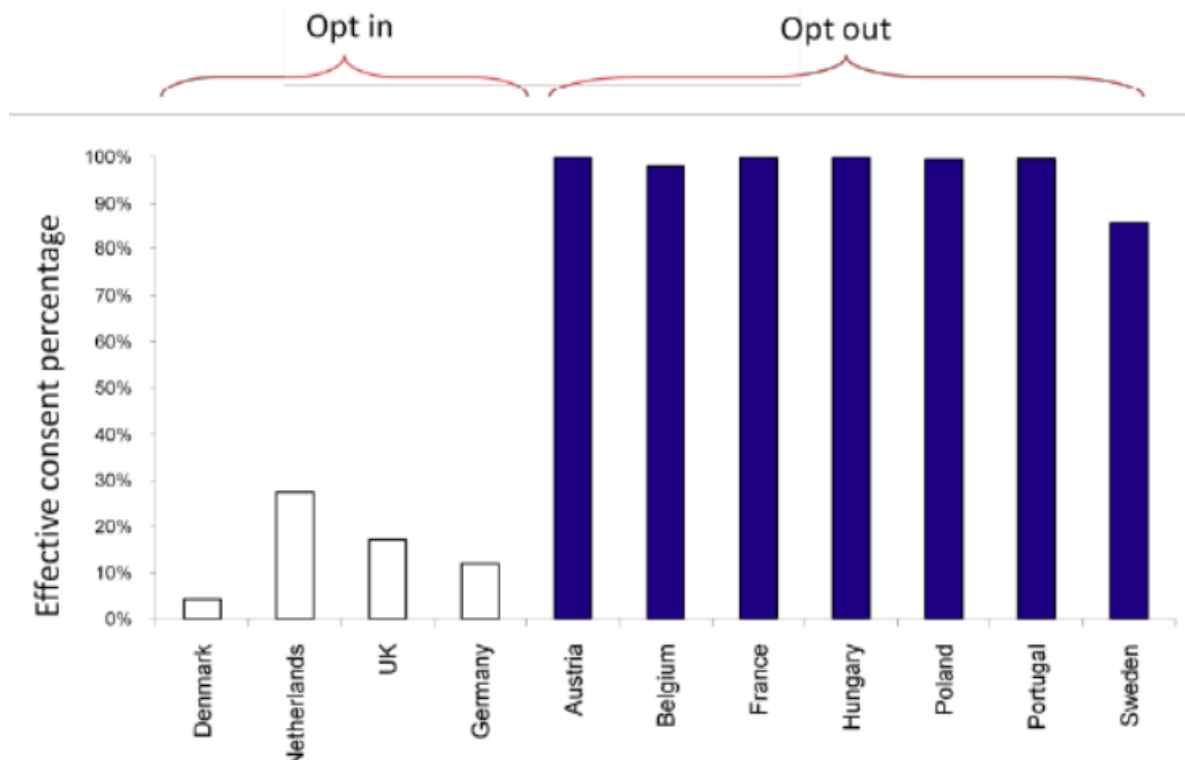
Stratégiou, ktorá sa často používa pri komerčných predplatných, je ponúkať spotrebiteľom bezplatnú službu na niekoľko mesiacov, pričom sa upresňuje, že ju môžu jednoducho pozastaviť poštou skôr, ako sa stane platenou službou. Mnoho ľudí však zabudne alebo potom odmietne podniknúť správne kroky, nech sú akokoľvek jednoduché a v konečnom dôsledku zostanú platiteľmi služby, ktorú pôvodne nechceli. Táto stratégia sa nazýva „predvolené predplatné“. Zmena sporenia do dôchodkového systému je jedným z príkladov využitia behaviorálnych intervencií pre zvýšenie efektivity v prospech verejného blaha. Hlavná myšlienka dôchodkovej reformy spočíva v spôsobe automatického zápisu do systému dôchodkového sporenia. Automatický zápis do sporenia tak predchádza prokrastinácii zo strany občanov a zlepšuje ich sebakontrolu (nevynakladať svoje finančné prostriedky na okamžitú spotrebu). Každý zamestnanec je automaticky zaradený do plánu dôchodkového sporenia s nízkou mierou úspory 3%. V prípade ak sa rozhodne že sporiť na dôchodok nechce, musí vynaložiť dodatočné kroky pre odchod zo sporiaceho systému. Výsledky experimentu ukazujú, že väčšina ľudí ktorí sa rozhodli zapojiť, zostali členmi sporiaceho plánu (Benartzi, 2012). Od roku 2012 sa v Spojenom kráľovstve využíva systém dôchodkového sporenia s automatickým zápisom. Pokým sa občan nerozhodne inak, je automaticky prihlásený do programu dôchodkového sporenia. Možnosť vystúpiť z programu dôchodkového sporenia využilo iba 10% obyvateľov Spojeného kráľovstva. Od roku 2012 do roku 2016 sa tento druh dôchodkového sporenia zvýšil z 2,7 na 7,7 milióna. Keďže bol podporovateľom systému automatického zaradenia do dôchodkového sporenia aj Barack Obama, bývalý prezident Spojených štátov amerických, okrem občanov Spojeného kráľovstva sa do programu zapojilo aj 25 miliónov občanov v USA.

### *1.2.2 Darcovstvo orgánov*

Automatický zápis sa navyše aplikuje v Španielsku, Francúzsku, Česku v oblasti darcovstva orgánov. Darcovstvo funguje na rovnakom princípe ako dôchodkové sporenie s automatickým zápisom do systému. Systém rýchleho výberu ponúka verejnosti možnosť byť prihlásený do zoznamu darcov orgánov počas vydávania ich nového vodičského preukazu. Takáto iniciatíva núti jednotlivcov, aby podnikli kroky na to, aby boli vyradení zo zoznamu darcov, na rozdiel od princípu darcovstva v krajinách, v ktorých je potrebné prejsť určitými formalitami, aby sa stali darcami. Navyše Johnson a Goldstein (2003) uvádzajú, že pri porovnaní dôsledkov týchto dvoch stratégií je pri dobrovoľnom prihlásení na darcovstvo menej ako 20% z celkovej populácie potenciálnych darcov. Na rozdiel od toho, keď je darcovstvo orgánov predvolenou stratégiou a darcov je viac ako 80%.

## Graf 1

Porovnanie systému automatického darcovstva (opt out) a dobrovoľného darcovstva (opt in)



Zdroj: Johnson and Goldstein, 2003. Do Defaults Save Lives?, Science, Vol. 302.

Podniknúť dodatočné kroky pre odhlásenie z automatického zoznamu darcov orgánov si navyše vyžaduje vyplnenie administratívnych formulárov a taktiež je to v rozpore so spoločenskými normami, kedy človek môže byť zo strany okolia považovaný za sebeckého. Program sa začal v Spojených štátoch amerických v štáte Illinois a prispel k dvojnásobnému zvýšeniu počtu darcov orgánov. Tento príklad nudgingu môže nastoliť etické otázky, pokiaľ ide o jeho nelibertársky aspekt. V skutočnosti sa však pred odberom orgánov transplantácie tímy vždy poradia s blízkymi príbuznými zosnulého, aby sa ubezpečili, že nevyjadril nesúhlas s darovaním orgánov, alebo že potvrdil súhlas.

### 1.2.3 Dodržiavanie záväzkov

Výskumy ukazujú, že mať konkrétny plán na dosiahnutie cieľa (implementačný zámer) môže zvýšiť pravdepodobnosť dosiahnutia daného cieľa. Keď si jednotlivci stanovujú kedy, kde a ako postupovať pre dosiahnutie cieľa, vytvorí sa kognitívne spojenie medzi zamýšľaným správaním a budúcou činnosťou. Oddelenie práce a zamestnanosti v Novom Mexiku aplikovalo nudging dodržiavania záväzkov pri programe, ktorý bol vyvinutý na to, aby si poberatelia dávok v nezamestnanosti aktívnejšie hľadali zamestnanie. Keď sa príjemcovia dávok prihlásili na ich odber, boli požiadaní, aby prijali konkrétne záväzky v súvislosti s činnosťami pri hľadaní zamestnania. Vďaka predloženiu určitého počtu žiadostí, alebo účasti na pohovoroch, si jednotlivci vytvorili návyk pre hľadanie zamestnania ktoré sa potom stali ich každodennými rutínami. Experiment ukázal, že povzbudením poberateľov dávok, aby sa zaviazali k budúcim činnostiam, im pomohlo splniť ich zábery pri hľadaní zamestnania a viedlo k tomu, že sa nezamestnaní rýchlejšie uplatňovali na trhu práce (Forehand & Greene, 2016).

Dean Karlan a Ian Ayers, profesori z Yale University vymysleli stránku stickk.com, ktorá podporuje jednotlivcov dodržiavať zdravý životný štýl a prestať fajčiť. Užívateľ si zaplatí členstvo na určité obdobie počas ktorého bude monitorovaný aby dodržiaval vytýčené výsledky. Tento proces je vykonávaný v spolupráci s lekárom, ktorý osobu pravidelne váži a testuje aby bolo zabezpečené dodržiavanie vytýčených plánov a opätovného neupadnutia do nezdravých návykov – fajčenia. Celá suma vynaložených finančných prostriedkov do členského poplatku bude na konci sledovaného obdobia vrátená iba osobe, ktorá dodržiava svoje záväzky. V opačnom prípade, ak osoba nedosiahne stanovený cieľ a poruší pravidlá, budú peňažné prostriedky ďalej darované na charitu. Tento spôsob nudgingu využíva averziu k stratám, ktorý je účinným nástrojom práve v motivácii jednotlivcov, keďže vo všeobecnosti ľudia ťažšie znášajú ak niečo stratia ako v opačnom prípade, ak niečo získajú (www.stickk.com, 2019).

#### *1.2.4 Dodržiavanie daňových predpisov*

The Behavioral Insights Team v Spojenom kráľovstve používal spoločenské normatívne správy („9 z 10 ľudí robí X“) v listoch posiadaných skupinám s daňovými nedoplatkami pre podporu dodržiavania platenia daní. Mali niekoľko testovacích skupín na ktorých uplatňovali rozličné formy rámcovania textov. Kontrolná skupina dostala štandardné daňové listy, ktoré príjmom pripomenuli zaplatiť dlžnú sumu nedoplatku. Skupiny v ktorých sa testovalo rámcovanie, dostali rovnaké druhy listov obohatené o informáciu so sociálno-normatívnou správou: „9 z 10 ľudí vo vašej krajine/okolí/meste platí daň načas“. Výsledky ukázali, že všetky skupiny v ktorých sa uplatnil efekt rámcovania textu boli účinnejšie pri podpore dodržiavania predpisov, ako skupiny bez uplatneného efektu rámcovania (Team B.I., 2011).

#### *1.2.5 Zdravý životný štýl*

Dôsledky zlého zdravotného štýlu a následky obezity stoja podľa amerických centier pre kontrolu chorôb každý rok 225 miliárd dolárov a tento počet rýchlo rastie (Chance et al., 2016). Vďaka jasnejšiemu pochopeniu čo vplyva na výber - napríklad v kontexte impulzivnosti - môžu byť navrhnuté prostredia, ktoré podporujú spotrebiteľov vo výbere zdravších možností, obmedzujú potenciálne straty a šetria náklady na zdravotnú starostlivosť. Spoločnosť Google sa spojila s Yale Centrom pre zákaznícke informácie za účelom podporiť zamestnancov vo výbere zdravšej alternatívy. Uskutočnili niekoľko terénnych experimentov vďaka ktorým otestovali vplyvy malých zmien prostredia na subjekty. Vďaka zásahom do architektúry výberu - prezentácie ľahko dostupných zdravších druhov potravín (napríklad ovocia a zeleniny) a ťažšej dostupnosti k nezdravým variantom, si zamestnanci začali voliť zdravšie potraviny častejšie. Navyše sa vďaka propagácii zdravotných benefitov konzumáciou zeleniny (testované rôzne druhy rámcovania) zvýšil počet zamestnancov, ktorí začali konzumovať práve dané zdravšie zeleninové jedlá o 74%.

Hanks a kol. sa zamerali na podporu zdravšieho stravovania v školských jedálňach prostredníctvom strategického umiestňovania určitých druhov potravín. Jedna z dvoch obedových liniek bola usporiadaná tak, aby zobrazovala zdravšie potraviny. V zdravšej línii produktov sa tržby za zdravšie potraviny zvýšili o 18% a konzumácia menej zdravých potravín sa znížila o 28% (Hanks et al., 2012).

Zníženie ponuky jedál ponúkaných v jedálni povzbudzuje ľudí, aby jedli menej. Štúdia z roku 2005 ukázala, že ak majú ľudia na výber viacero druhov jedál (napríklad švédske stoly), budú o 23% viac konzumovať, ako v prípade že by mali na výber jednu prípadne dve možnosti.

Výber menších tanierov na ktoré sa jedlo pokladá je taktiež jednou z foriem zmeny architektúry výberu, ktorý pomáha v redukcii konzumovaného množstva jedla (Heshmat, 2006).

V rámci udržiavania čistoty niekoľko experimentov ukázalo, že vôňa po čistiacich prostriedkoch v miestnosti povzbudzuje ľudí, aby sa správali úctivejšie a udržiavali po sebe poriadok. Počas experimentu boli subjekty požiadané, aby sedeli pri čistom stole a aby sa ponúkli koláčmi, ktoré boli pre nich na stole pripravené. Koláče boli schválne extrémne krehké a pri konzumácii zanechávali omrvinky. V experimente bola porovnávaná testovaná skupina s kontrolnou. V skupine kde sa uplatnil nudging boli subjekty usadené vo veľmi čistej miestnosti, kde bol cítiť zápach po čistiacich prostriedkoch ktorý mal zvýrazňovať čistotu stolov a prostredia. Kontrolná skupina bola usadená do miestnosti bez zápachu čistiacich prostriedkov. Výsledky ukázali, že vďaka malej zmene sa ľudia v skupine kde bol uplatnený nudging správali ohľaduplne a udržiavali za sebou poriadok v porovnaní s kontrolnou skupinou. Dané výsledky sa potvrdili aj po niekoľkonásobnom opakovaní experimentu a spomínaný princíp je vo veľkej miere dodnes využívaný vo veľkých školských jedálňach kde je dodržiavanie hygieny kľúčové (Holland et al., 2005).

### **1.3 Obmedzenia libertariánskeho paternalizmu**

Sloboda riskovať a robiť chyby je dôležitá pre rozvoj schopností jednotlivcov dobre sa rozhodnúť. Môže existovať substitučný efekt medzi nezávislými individuálnymi názormi a názormi ľudí ktoré sú ovplyvnené politikou libertariánskeho paternalizmu (John et al., 2009). Libertariánsky paternalizmus vo svojej podstate vzbudzuje otázky kedy, kde a ako by sa mali využívať jeho techniky. Jedna z hlavných kritik spočíva v tom, či vládam možno veriť, že budú správne uplatňovať politiky libertariánskeho paternalizmu. Idea koncepcie je uľahčiť jednotlivcom výber. To ale nie je v praxi jednoduché, pretože ľudské rozhodnutia sú v skutočnom živote často protichodné. Relatívne preferencie sa môžu tiež líšiť v rôznych časoch alebo za rôznych okolností. White (2013) sa vo svojej knihe: *The manipulation of choice: Ethics and libertarian paternalism*, zameriava hlavne na to, že neexistuje žiadny praktický, objektívny spôsob, ako by vonkajší pozorovateľ mohol definovať najlepší záujem iného jednotlivca. Ekonómovia nemajú dostatok informácií o preferenciách jednotlivcov, aby sa rozhodli, čo je v ich najlepšom záujme. Ako poznamenal F.A. Hayek, vedomosti sú v celej spoločnosti také rozptýlené, že žiaden jednotlivec, tvorca politiky ani skupina obhajcov nemôžu zhromažďovať dostatok informácií na to, aby plne pochopili, ako by ľudia definovali svoje vlastné preferencie a princípy (Randazzo, 2013). Navyše odporúčania smerujúcich zo strany štátnych úradníkov môžu byť taktiež ovplyvňované ich obmedzenou racionalitou a zníženou sebakontrolou. Tieto odporúčania potom môžu byť skôr politicky motivované než založené na hľadaní účinných riešení.

Súčasný trend taktiež naznačuje, že pri zavádzaní nových nástrojov alebo politik je kľúčové uskutočnenie prvotného testovania hypotéz v experimentálnom laboratóriu pred postupom do terénu na pokus randomizovaných skupín alebo pomocou iných sofistikovanejších typov terénneho výskumu. Kombinovanie laboratórnych a terénnych experimentov prináša ich vzájomnú integritu (Harrison & List, 2004). To umožňuje občanov na základe ich preferencií a sociálno-ekonomických ukazovateľov začleniť do kategorizovaných podskupín. A tým aj aplikáciu libertariánskeho paternalizmu „ušiť na mieru“ pre každú podskupinu. Iba tak bude možné čo najefektívnejšie pristupovať ku každej definovanej sociálno-ekonomickej skupine občanov. Tento prístup pochopenia určitého správania vedie ku kontinuálnemu sledovaniu preferencií občanov, a tak dosiahnuť dlhodobé ciele vládnych politik pre maximalizovanie ich blahobytu.

## 2. Záver

Argumenty za alebo proti libertariánskeму paternalizmu sú vo všeobecnosti veľmi obmedzené. Politika libertariánskeho paternalizmu sa pre vlády jednotlivých krajín môže javiť extrémne užitočnou. Naopak nevyužitím politiky libertariánskeho paternalizmu by predstavovalo množstvo stratených príležitostí. Napríklad, ak by systém nebol vopred nastavený na automatické sporenie na dôchodky, bez daného vládneho zásahu by sa tak jednoznačne narušilo blaho väčšiny jednotlivcov. Behaviorálna intervencia poskytnutia možnosti automatického prihlásenia sa dodnes využíva v odvetviach ekonómie, marketingu, zdravotnej starostlivosti a iných. Výsledky experimentu s automatickým zápisom do systému dôchodkového sporenia, darcovstva orgánov a iné úspešné príklady jednoznačne potvrdzujú nutnosť zavádzania behaviorálnych intervencií do politik po prvotnom experimentálnom otestovaní a zistení preferencií jednotlivcov. Široká využiteľnosť experimentálneho testovania navyše umožňuje hľadať komplexnejšie riešenia ktoré nezráňajú len finančnú motiváciu, ale aj pochopenie bariér ktoré komplikujú participáciu občanov či už na trhu práce, alebo pri platení daňových nedoplatkov načas a tak aj lepšie cieľiť aplikáciu libertariánskeho paternalizmu. Prvotné experimentálne testovanie pred aplikáciou libertariánskeho paternalizmu ponúka nový prístup k efektívnemu testovaniu politik pred ich plošným zavedením. Keďže pri experimentálnom prístupe sa občania priamo zúčastňujú na tvorbe politik, zvyšuje to aj ich dôveru v inštitúcie, národné politiky a štát.

### Použitá literatúra

Benartzi, S., (2012). Save more tomorrow: Practical behavioral finance solutions to improve 401 (k) plans. *Penguin*.

Camerer C. F. & Lowenstein G. (2003), "Behavioural economics: Past, present, future", *Advances in Behavioral Economics*, p. 3-51.

Chance Z., Dhar R., Hatzis M. & Bakker M., (2016). How Google Optimized Healthy Office Snacks. *Harverd Business Review*.

<https://hbr.org/2016/03/how-google-uses-behavioral-economics-to-make-its-employees-healthier> [citované 20.12.2019].

Forehand, J. & Greene, M., (2016). Nudging New Mexico: Kindling compliance among unemployment claimants. *Deloitte Review Issue 18*. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/deloitte-review/issue-18/behavior-change-among-unemployment-claimants-behavioral-economics.html> [citované 15.12.2019].

Hanks, A.S., Just, D.R., Smith, L.E. & Wansink, B., (2012). Healthy convenience: nudging students toward healthier choices in the lunchroom. *Journal of Public Health*, 34(3), pp.370-376.

Harrison, G.W. & List, J.A., (2004). Field experiments. *Journal of Economic literature*, 42(4), pp.1009-1055.

Heshmat S., (2006). Applying behavioral economics to changing health behaviour: The case of weight loss management. *Californian Journal of Health Promotion*, 4, p. 21-29.

Holland R. W., Hendricks M. & Aarts H., (2005). Smells like clean spirit: Non-conscious effects of scent on cognition and behaviour. *Psychological Science*, 16, 689-693.

Johnson E. J. & Goldstein D. G., (2003). Do defaults save lives? *Science*, 302, 1, p. 338-1339

- John P. Smith G., & Stoker G., (2009). Nudge nudge, think think: two strategies for changing civic behaviour. *The Political Quarterly* 80 361–370
- Kahneman, D., (2011). Thinking, fast and slow. *Macmillan*.
- Kahneman, D. & Tversky, A., (1980). Prospect theory. *Econometrica*, p. 12.
- Oullier, O., Cialdini, R., Thaler, R.H. & Mullainathan, S., (2010). Improving public health prevention with a nudge. *Economic Perspectives*, 6(2), pp.117-36.
- Schultz, P.W., Nolan, J.M., Cialdini, R.B., Goldstein, N.J. & Griskevicius, V., (2007). The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms. *Psychological science*, 18(5), pp.429-434.
- Sutherland, S., (2007). Irrationality (2nd ed.), London: Pinter and Martin, ISBN 9781905177073
- Team, B.I., (2011). Behavioural insights team annual update 2010–11. Cabinet Office: London, UK,
- [https://casaa.org/wp-content/uploads/Behaviour-Change-Insight-Team-Annual-Update\\_acc.pdf](https://casaa.org/wp-content/uploads/Behaviour-Change-Insight-Team-Annual-Update_acc.pdf) [citované 7.12.2019].
- Thaler, R.H. (1990). Anomalies: Saving, fungibility, and mental accounts. In: *The Journal of Economic Perspectives*, 1990. Vol. 4(1), pp.193-205.
- Thaler, R.H., & Benartzi, S., (2004). Save more tomorrow™: Using behavioral economics to increase employee saving. In: *Journal of political Economy*, 2004. Vol. 112(S1), pp. 164-S187.
- Thaler, R.H. & Sunstein, C.R., (2009). Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness. *Penguin*.
- Tversky, A. & Kahneman, D., (1973). Availability: A heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive psychology*, 5(2), pp.207-232.
- White, M., (2013). The manipulation of choice: Ethics and libertarian paternalism. Springer.
- <https://www.stickk.com/>

# **Problémy a výzvy v oblasti vzdelávania, výskumu a inovácií v krajinách Vyšehradskej štvorky**

## **Problems and challenges of education, research and innovation in the Visegrad countries**

**Mária Horeháiová – Jana Marasová**

Univerzita Mateja Bela

Ekonomická fakulta, Katedra ekonómie

Tajovského 10

Banská Bystrica, 975 90

Slovensko

maria.horehajova@umb.sk; jana.marasová@umb.sk

### **Abstrakt**

Education, science and research are crucial factors in the competitiveness of European economy. The aim of this paper is to point out the causes of insufficient quality of education and scientific and research activities in relation to innovation in the countries of the former planned economies and to illustrate this fact using several selected indicators in the countries of the Visegrad Group. These reasons are largely linked to the past of these countries, ie. with the period of central management of their economies. To illustrate the situation, we use the results of surveys carried out in this area, as well as data from the RIO and Eurostat databases.

**Klasifikácia JEL:** I20, O10

**Kľúčové slová:** veda, výskum, inovácie, plánované ekonomiky

### **1. Úvod**

Garanciou rozvoja každej ekonomiky je permanentný proces výskumu a inovácií. V rámci EÚ sa pravidelne vypracovávajú programy na ich podporu a to najmä preto, že toto európske spoločenstvo v danej oblasti zaostáva, pokiaľ ide o efektívnosť procesu a kvalitu výsledkov, v porovnaní s inými vyspelými regiónmi v Spojených štátoch či v Ázii. Podľa početných analýz, ktoré skúmajú príčiny tohto stavu, jednou z nich je nízka úroveň výskumu a inovácií v nových členských štátoch EÚ – bývalých plánovaných ekonomikách, medzi ktorými sú krajiny Vyšehradskej štvorky (V 4). V našom príspevku toto tvrdenie opierame o indikátory dostupné v európskych databázach. Ešte predtým však pokladáme za potrebné krátko sa vrátiť do histórie týkajúcej sa predmetnej problematiky v tomto regióne, čo nám umožní najprv identifikovať príčiny pretrvávajúce z minulosti centrálného riadenia a zhodnotiť ich vplyv na súčasnú situáciu, a následne načrtnúť niektoré možné riešenia na ich prekonávanie.

### **2. Historické dôvody zaostávania krajín VŠ vo výskume a inováciách**

V období socializmu, veda a výskum, tak ako ostatné sektory, boli predmetom silnej politickej centralizácie. Základný výskum bol koncentrovaný v akadémiách vied a aplikovaný výskum zabezpečovali výskumné inštitúty jednotlivých ministerstiev. Pokiaľ ide o univerzity, ich hlavné poslanie spočívalo vo vzdelávacej činnosti, veda a výskum mali len sekundárnu úlohu (Balazs a kol., 1995). V kontexte centrálného plánovania, priority výskumu determinovali štátne zdroje pridelované výskumným inštitútom prostredníctvom najmä päťročných plánov. Viac ako spoločenské vedy boli pre tieto štáty dôležité prírodné, resp. exaktné vedy, ako napr. chémia či fyzika a práve do týchto vedných odborov prúdilo najviac finančných prostriedkov. Všetky výskumné inštitúcie i univerzity museli rešpektovať



existujúce plány a dokazovať ich plnenie v pravidelných správach, v ktorých vykazovali výsledky svojho výskumu. Predstavitelia iných inštitúcií následne tieto správy oponovali a budúcnosť každej inštitúcie závisela od úspešnej obhajoby. Ciaian a kol. (2008) sa nazdávajú, že takýto inštitucionalizovaný systém viedol k nepísaným dohodám medzi danými inštitúciami, pretože predstavitelia žiadnej z nich si nemohli dovoliť napísať príliš prísny, resp. negatívny posudok na výskumnú činnosť niekoho, kto im to pri ďalšom hodnotení mohol „vrátiť“. Daná inštitúcia by na to doplatila znížením pridelených zdrojov, v krajnom prípade i jej zrušením (Kameníček, 2005). A tak sa formálne benevolentné posudzovanie výskumnej produkcie stalo viac-menej normou, čo v konečnom dôsledku vyhovovalo aj štátu, pretože týmto spôsobom nebolo ohrozované plnenie plánov a tým ani ideologická prezentácia jeho politických cieľov.

Centrálne plánované ekonomiky teda vstupovali do transformačného obdobia 90. rokov s výraznými slabosťami v oblasti výskumu, vývoja a inovácií, ktorých dôsledky pociťujeme doteraz: bola to v priemere všeobecne slabá vedecká výkonnosť jednotlivcov, pretože dovtedajšia politická závislosť v rozhodovaní o prioritách pôsobila v tomto smere demotivujúco a obmedzovala prístup k poznatkom z dôvodu ideologického imperatívu. Nepriaznivá bola aj už spomínaná skutočnosť, že výskumná činnosť na univerzitách mala zanedbateľný význam. Dôsledky všetkých týchto uvedených skutočností pretrvávajú dodnes a sú jednou z kľúčových príčin zaostávania krajín V 4 v predmetnej oblasti.

Po zmene politického režimu tieto krajiny dokázali relatívne rýchlo uskutočniť ekonomické a sociálne reformy tak, že sa mohli v roku 2004 viac-menej pripravené začleniť do európskeho spoločenstva. Realizované reformy sa týkali najmä priemyselného sektoru. Ale ani dnes nemožno prehliadnúť fakt, že sektor verejných služieb vo viacerých oblastiach, vedy a výskum nevyvíjajú, skutočnou reformou neprešiel. Podľa Ciaian a kol. (2008) to vyplýva z faktu, že vedecká a výskumná produkcia má charakter verejného statku, ktorého kvalita a efektívnosť je náročná z hľadiska hodnotenia okrem iného aj preto, že je to dlhodobá záležitosť. Súkromný sektor má tendenciu alokovať menej zdrojov do produkcie verejných statkov, než by bolo žiaduce či optimálne z hľadiska spoločenskej potreby (Jones et Williams, 1998 ; Lachmann, 2010). K tomu je treba pripočítať aj činnosť nátlakových skupín, najmä jednotlivcov – odchovancov predchádzajúceho systému nachádzajúcich sa nielen v transformačnom období, ale ešte aj dnes na významných postoch, z ktorých môžu ovplyvňovať reguláciu vedy a výskumu. Dôležitú úlohu zohráva aj problém asymetrie informácií.

Samotná regulácia vysokoškolského vzdelávania, vedy a výskumu je považovaná za nevyhnutnosť, ako je to v prípade všetkých verejných statkov, a to najmä z dôvodu nutnosti korigovať zlyhania trhu a zvyšovať blahobyt spoločnosti. Regulačným orgánom je v tomto prípade akreditačná komisia, agentúra, alebo iný jej ekvivalent v závislosti od tej-ktorej krajiny. Každá regulácia má svoje škodlivé aspekty. Medzi iným znižuje komunikačné náklady nátlakových skupín a tak sú ich aktivity lacnejšie. Akreditačný orgán komunikuje s univerzitami s cieľom redukovať problém asymetrie informácií, pretože si je vedomý, že univerzity ich majú viac. Keďže predstavitelia niektorých univerzít sú dokonca členmi akreditačného orgánu, vzťahy medzi ním a univerzitami majú inštitucionálnu podobu a dané univerzity sa v ňom prostredníctvom svojich zástupcov intenzívne aktivizujú s cieľom získať jeho vyššiu podporu. V takýchto prípadoch sa náklady na lobbing výrazne znižujú v porovnaní s tým, aké by boli, keby univerzity museli komunikovať navzájom medzi sebou, aby tak mohli vytvárať nátlakové skupiny.

V dôsledku toho, pôvodný úmysel štátu spočívajúci v odstraňovaní zlyhania trhu týkajúceho sa daného verejného statku, produkcie vedy a výskumu, vedie, vďaka inému zlyhaniu trhu, ktorým je asymetria informácií, k príležitosti, ktorá sa dostáva konkrétnym nátlakovým skupinám, resp. lobbistom, a ktorí tak môžu prispieť k posilneniu verejnej politiky podpory ich inštitúcií v redistribučnom procese. Spravidla ide o jednotlivcov reprezentujúcich

univerzity a výskumné inštitúcie, ktoré mali dominantné postavenie v bývalom režime a ktoré majú privilegovanú pozíciu aj dnes práve preto, že získali vysokú mieru kontroly v rámci akreditačnej autority a že môžu výrazne ovplyvňovať reformy tak, aby boli zaujímavé predovšetkým pre ich vlastné inštitúcie. Toto je pravdepodobne hlavný dôvod, pre ktorý hodnotiace kritéria akreditačného orgánu zostávali dlho, resp. aj zostávajú, benevolentné a vágne.

Ciaian a kol. (2008) sa tiež domnievajú, že takéto kritéria vyhovujú práve verejným vedeckovýskumným inštitúciám, ktoré sú už mnoho rokov etablované v krajinách strednej a východnej Európy, ale že na druhej strane diskriminujú nové univerzity a inštitúty zo západnej Európy či z USA, ktoré sa zaujímajú o daný trh a pritom majú silnú konkurenčnú výhodu v oblasti vedeckých a výskumných výsledkov. Tieto inštitúcie potrebujú poznať jasné akreditačné kritéria, na aké sú zvyknuté vo svojich materských krajinách. Lobbyingové skupiny v regióne krajín V 4 sa však skôr sústreďujú na bariéry konkurencie, t. j. na to, ako zabrániť novým, resp. iným vzdelávacím a výskumným inštitúciám vstúpiť na ich trh, aby si tam udržali svoje vlastné postavenie. Vysokoškolské inštitúcie v tomto regióne nie sú dostatočne otvorené internacionalizácii, nazdáva sa česká výskumníčka E. Vanačová (In Wiesnerova, 2018).

Zároveň však je potrebné pripomenúť, že vo všetkých krajinách Vyšehradskej štvorky boli obdobia, najmä počas transformácie, keď regulačné orgány umožnili pod silnými politickými vplyvmi, v ktorých sa vyvíjal vzdelávací a vedeckovýskumný sektor, vstup mnohým novým najmä domácim inštitúciám, verejným i súkromným, v dôsledku čoho došlo k prílišnému nárastu ich počtu. Dialo sa tak predovšetkým na nátlak víťazných politických strán v parlamentných voľbách. „Premnožený“ trh a klesajúca demografická krivka spôsobili ďalší problém, s ktorým vysoké školy odvtedy zápasia: boj o študentov, znižovanie požiadaviek ich výberu a prispôbovanie rozsahu i obsahu učiva jednotlivých predmetov, čo rozhodne neprispievalo ku kvalitnejšiemu profilu budúcich absolventov ani z hľadiska ich pôsobenia v praxi, ani na akademickej pôde či vo výskumných ústavoch z perspektívy rozvoja kvality aplikovaného výskumu a inovačných procesov.

Daný stav je spojený s ďalším problémom týkajúcim sa súkromných vysokých škôl. Oproti verejným inštitúciám, financovaným zo štátneho rozpočtu, sú v obrovskej nevýhode a preto ich financovanie v podstate spočíva len na školných poplatkoch. Za predpokladu, že poskytujú rovnakú úroveň vzdelávacej a vedeckovýskumnej činnosti ako ich verejné ekvivalenty, ako i za predpokladu racionálneho správania študenta, tieto inštitúcie sú odkázané len na uspokojenie zostatkového dopytu po štúdiu, t. j. tých kandidátov, ktorí sa ocitli pod priemerom požiadaviek na prijatie verejných škôl.

Náš krátky návrat do histórie bývalých plánovaných ekonomík má za cieľ lepšie porozumieť súčasnému stavu vzdelávacej a vedeckovýskumnej produktivity príslušných inštitúcií týchto krajín, ktorá je v porovnaní s priemerom EÚ na nižšej úrovni. Je to dôsledok viacerých faktorov pretrvávajúcich z minulosti, ktoré bránia tvorbe skutočného konkurenčného prostredia v tejto oblasti. Nesporne k tomu prispievajú aj verejné politiky, ktorým jednak chýba systematický a strategický charakter (Moczo, 2018) a to počnúc transformačným obdobím 90. rokov, a jednak ich tvorcovia nie sú schopní zabezpečiť potrebnú korektnú úroveň financovania kvalitného vzdelávania ako i rozvoja výskumu vedúceho k inováciám.

### **3. Úroveň výskumu a inovácií v krajinách Vyšehradskej štvorky**

V rámci Horizontu 2020, programu na výskum a inovácie EÚ v rokoch 2014 – 2020, boli vyčlenené rozpočtové prostriedky vo výške takmer 800 miliónov eur, pričom však úspech tohto programu závisí od ich efektívneho využitia. S týmto zámerom Európska komisia vytvorila

platformu RIO (Research and Innovation Observatory), ktorej poslaním je kontrolovať rozvoj výskumu a inovácií v členských štátoch a následne, na základe získaných informácií a údajov, analyzovať jednotlivé procesy v predmetnej oblasti ako celok. V tejto časti nášho príspevku, ktorá je zameraná najmä na prieskum vedeckých aktivít v univerzitnom prostredí, využívame niektoré ukazovatele databáz RIO a Eurostat. V prvom rade predpokladáme, tak ako viacerí ďalší autori (Jurková, 2007; Folentová, 2015), že dostatočné financovanie výskumu a inovácií vo vysokoškolskom vzdelávacom systéme krajiny predstavuje nevyhnutnú podmienku na zlepšenie kvality dosahovaných výsledkov. Keďže sme už v Úvode konštatovali, že postkomunistické krajiny EÚ vykazujú nižšiu úroveň vedeckého výskumu ako « staré » členské krajiny, oprieme sa o niektoré vybrané ukazovatele, ktoré toto konštatovanie potvrdzujú, pričom sa sústredíme na krajiny V 4.

### Tabuľka 1

Výdavky na vzdelanie a žiadosti o patenty

Štáty	Verejné výdavky na vysokoškolské vzdelanie, % HDP (2016)	Vládne výdavky na vzdelanie, % z HDP (2017)	Počet žiadostí o patent podaných na EPO/ 1 mil. obyvateľov (2017, odhad)
Belgicko	1,46	6,3	145,83
Bulharsko	0,59	3,6	4,13
<b>Česko</b>	<b>0,7</b>	<b>4,6</b>	<b>33,78</b>
Dánsko	-	6,5	246,61
Nemecko	1,25	4,1	228,81
Estónsko	1,4	5,8	27,6
Írsko	0,72	3,3	77,64
Grécko	-	3,9	8,38
Španielsko	0,92	4	35,56
Francúzsko	1,23	5,4	141,85
Chorvátsko	-	4,7	4,8
Taliansko	0,73	3,8	68,46
Cyprus	1,05	5,7	10,62
Lotyšsko	0,76	5,8	11,41
Litva	0,82	4,9	7,57
Luxemburg	0,48	4,7	93,94
<b>Maďarsko</b>	<b>0,76</b>	<b>5,1</b>	<b>20,08</b>
Malta	1,47	4,9	14,40
Holandsko	1,75	5,1	203,59
Rakúsko	1,79	4,8	231,35
<b>Poľsko</b>	<b>1,06</b>	<b>4,9</b>	<b>18,08</b>
Portugalsko	0,81	5	13,8
Rumunsko	0,71	2,8	5,07
Slovinsko	0,95	5,4	55,3
<b>Slovensko</b>	<b>1,39</b>	<b>3,8</b>	<b>10,14</b>
Fínsko	1,83	5,7	235,68
Švédsko	1,85	6,7	283,46
UK	1,39	4,6	82,62

Zdroj: RIO a Eurostat. Dva údaje (Grécko a Chorvátsko) sú za rok 2016 nedostupné.

Tabuľka 1 ilustruje tri ukazovatele, ktoré sú úzko späté so skúmanou problematikou: verejné výdavky určené na vysokoškolské vzdelanie (v percentách z HDP), celkové výdavky na vzdelávanie, okrem materských škôl (v percentách z HDP) a počet žiadostí o patent zaregistrovaných na Európskom patentovom úrade (EPO) v prepočte na milión obyvateľov. Dva ukazovatele sme skúmali za rok 2017, v ktorom sú nateraz poslednými dostupnými údajmi za všetky krajiny EÚ, údaje o verejných výdavkoch na VŠ sú z roku 2016. Relatívne vysoká hodnota vypočítaného Pearsonovho koeficientu 0,702 (Tab. 2) potvrdzuje silnú závislosť medzi počtom žiadostí o patenty a úrovňou výdavkov na vysokoškolské vzdelanie.

**Tabuľka 2**

Výpočet závislosti počet žiadostí o patent – výdavky na VŠ vzdelanie

<b>Correlations</b>			
		Verejné výdavky na vysokoškolské vzdelanie % HDP 2016	Počet žiadostí o patent podaných na EPO v prepočte na 1 mil. obyvateľov (2017, odhad)
Verejné výdavky na vysokoškolské vzdelanie % HDP 2016	Pearson Correlation	1	,702**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	25	25
Počet žiadostí o patent podaných na EPO v prepočte na 1 mil. obyvateľov (2017, odhad)	Pearson Correlation	,702**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	25	25
**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).			

Zdroj: vlastné spracovanie

Podobný výpočet sme urobili pre vzťah celkových výdavkov na vzdelanie, určených všetkým školám okrem materských, kde sa závislosť nepotvrdila. Hodnota Pearsonovho koeficientu je veľmi nízka, dosahuje len 0,355. V každom prípade však dodatočné finančné zdroje na vedecké aktivity do vysokého školstva sú kľúčovou podmienkou na dosahovanie kvalitných výsledkov vo výskume a v inováciách.

Keďže situácia vo vede a výskume je do veľkej miery odrazom stavu vzdelávacieho systému, zamerali sme sa následne na šesť ukazovateľov, ktoré charakterizujú najmä vysokoškolské vzdelávanie. Ukazovatele, ktoré sme vybrali, sa sledujú či už ako dáta Eurostatu v súvislosti so Stratégiou 2020, alebo v rámci platformy RIO.

Tri zo šiestich indikátorov (Tab. 3) sú z roku 2017, pričom počet absolventov doktorandského štúdia je uvedený ako koeficient v prepočte na 1 000 obyvateľov, rovnako ako údaj o počte žiadostí o patenty, ktorý je prepočítaný na 10 000 obyvateľov (zdrojový údaj je v databáze Eurostatu uvedený v prepočte na 1 milión obyvateľov), ale z dôvodu zobrazenia dát pomocou radarového grafu sme koeficient upravili. Z rovnakého dôvodu sme podiel výdavkov na vzdelanie, ktoré sú v tabuľke uvedené v percentách z HDP, preniesli do grafu v prepočte na desatinné čísla. Z údajov v tabuľke je zrejme, že Slovensko vynakladá na vzdelávanie najnižšie

percento HDP v porovnaní s ostatnými krajinami V 4. Udaje o výdavkoch na vedu a výskum sú uvedené v percentách z HDP, pričom ide o dáta z roku 2018.

Do naplnenia Stratégie 2020, ktorej cieľom je dosiahnuť úroveň výdavkov v EÚ vo výške 3 % HDP, zostáva už len niečo vyše roka. Z krajín V 4 má najvyšší podiel výdavkov na vedu a výskum ČR, pričom nedosahuje ani úroveň 2 %. Slovensko je na tom najhoršie, objem jeho výdavkov na vedu a výskum je nižší ako 1 % z HDP. Ak však porovnáme údaj o podiele vysokoškolsky vzdelaných obyvateľov vo veku 30 – 34 rokov, kde Slovensko dosahuje 37,7 percentný podiel, môžeme konštatovať, že sa blíži stanovenému cieľu Stratégie 2020, ktorý je na úrovni 40 %. Otázkou zostáva, v akých podmienkach a v akej kvalite nadobúdajú absolventi vysokoškolské vzdelanie, ak napriek tomu, že „produkuje“ relatívny dostatok vysokoškolsky vzdelaných jednotlivcov, vynakladáme pritom tak na vzdelávanie ako aj na vedu a výskum najmenej finančných zdrojov v porovnaní s ostatnými krajinami V4. Čiastočnou odpoveďou na túto otázku môže byť už spomínaný údaj o počte podaných patentov, resp. žiadostí o patenty na EPO (Tab. 1), v ktorom Slovensko zjavne zaostáva.

### Tabuľka 3

Údaje spojené s výskumom v inštitúciách vysokoškolského vzdelávania

	Počet absolventov doktorand. štúdiá / 1000 obyv. vo veku 25-34 rokov (2017)	Podiel obyv. s VŠ vzdelaním vo veku 30 - 34 rokov (2018)	Výdavky na vedu a výskum (% z HDP) za rok 2018	Podiel podnikov spolupracujúcich s univerzitami a VŠ (2014)	Počet žiadostí o patenty na 10 tis. obyv. (2017)	Vedeckí pracovníci na VŠ (% z celkovej aktívnej populácie) (2018)	Výdavky na vzdelanie % z HDP (2017)
ČR	1,181	0,337	1,93	0,122	0,3378	0,222	4,6
H	0,599	0,337	1,53	0,123	0,2008	0,144	5,1
PL	0,438	0,457	1,35	0,106	0,1808	0,333	4,9
SK	1,466	0,377	0,84	0,128	0,1014	0,338	3,8
EU	1,072	0,407	2,12	0,132	1,0684	0,308	4,6

Zdroj: Eurostat, RIO

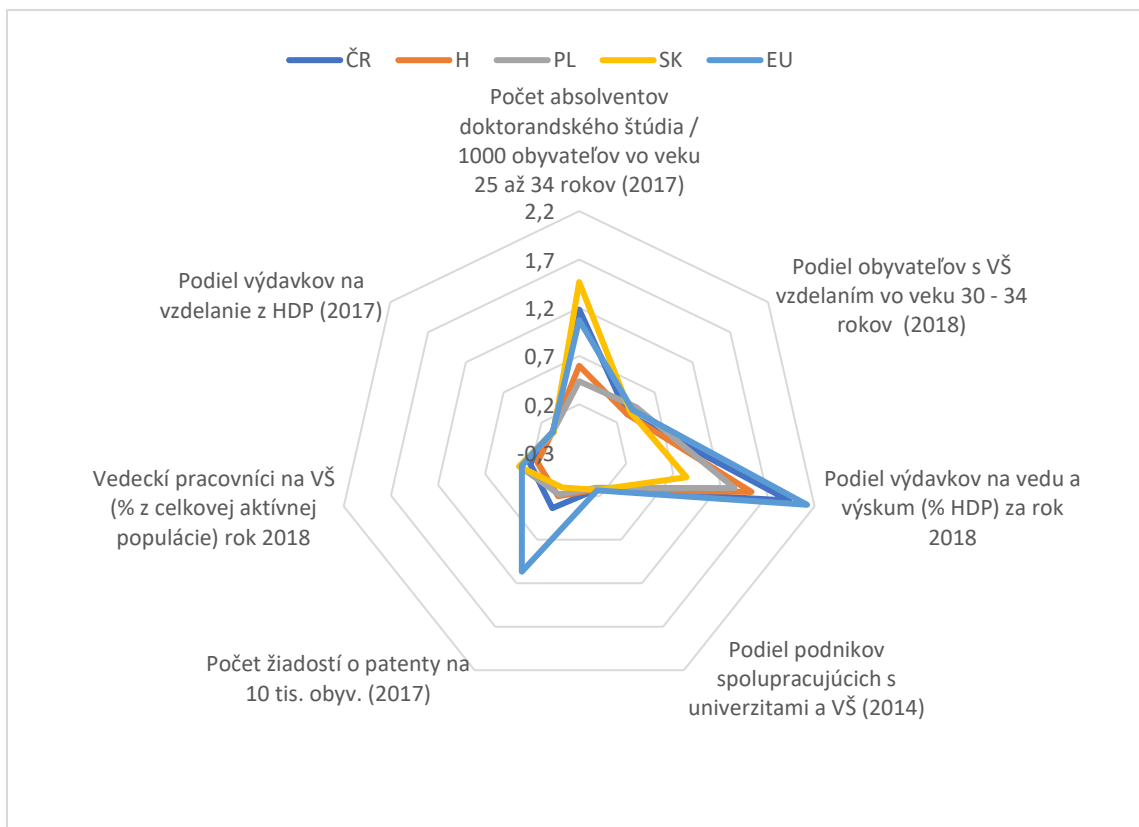
Ilustrácia skúmaných ukazovateľov pomocou radarového, resp. pavučinového grafu (Graf 1) umožňuje vizualizovať ich rôzne hodnoty z tabuľky 3, porovnať ich na jednej strane navzájom, a na druhej strane aj s priemerom EÚ 28. Graf jednoznačne ukazuje, že krajiny V 4 zaostávajú vo financovaní výskumu z verejných zdrojov, a že táto skutočnosť je zrejme úzko spojená s počtom žiadostí o patenty, kde sú tieto krajiny ďaleko za priemerom EÚ. V ďalšej časti tohto príspevku sme sa preto zamerali na identifikáciu najproblematickejších faktorov daného stavu v každej krajine.

Pokiaľ ide o Slovensko, najväčším problémom, o ktorom sa často hovorí, je kvalita vysokoškolského vzdelávania. Ani jedna zo slovenských univerzít sa neobjavuje v prvej päťstovke vysokoškolských inštitúcií v medzinárodných klasifikáciách. Dôkazom ich relatívne slabšej kvality je aj počet maturantov, ktorí po skončení strednej školy odchádzajú študovať do zahraničia. Podľa štatistík portálu Profesia.sk, Slovensko patrí ku krajinám s najväčším počtom mladých ľudí, ktorí študujú v zahraničí. V roku 2017 ich bolo viac ako 36 000. Dá sa predpokladať, že tento stav nepriamo závisí od spôsobu financovania vysokoškolského

vzdelávania a výskumu. Výdavky na výskum sú na tejto úrovni najnižšie v EÚ – v roku 2016 dosahovali len 0,22 % z HDP. Práve táto skutočnosť zrejme motivuje aj mnohých vedeckovýskumných pracovníkov k tomu, aby si hľadali uplatnenie v lepších podmienkach v zahraničí. V dôsledku tohto úniku mozgov sa prirodzene situácia v danej oblasti v našej krajine nezlepšuje. Ak sa často špičkoví odborníci rozhodnú odísť z krajiny z dôvodu nevýhodných materiálnych podmienok pre vedeckú prácu, len ťažko je možné hovoriť o solídnej či korektnej vedeckej základni, ktorú vo svojich vystúpeniach pri rôznych príležitostiach evokujú politici.

### Graf 1

Ukazovatele stavu vzdelávania a výskumu v krajinách V 4



Zdroj: vlastné grafické spracovanie podľa údajov Eurostat a RIO

Inou príčinou tohto nepriaznivého stavu je neschopnosť akademického prostredia zlepšiť, resp. modifikovať spoluprácu so súkromným sektorom. Hoci pomer súkromných podnikov, ktoré spolupracujú s vysokoškolskými inštitúciami je na Slovensku relatívne vyšší ako v iných krajinách V 4 (Tab. 3), financovanie výskumu z ich strany dosahuje len štvrtinu priemeru EÚ a je viac ako nedostatočné (Michel, – Mortreuil (2016)).

#### Tabuľka 4

Podiel jednotlivých zdrojov na financovaní vedy a výskumu v roku 2017

	Súkromné zdroje	Verejné zdroje	Zdroje VŠ	Zdroje súkromných NO	Zahraničné zdroje
ČR	39,3	34,6	1	0,1	25
H	52,7	31,9	-	0,5	14,9
PL	52,5	38,3	3	0,3	6
SK	58	35,5	1,6	0,2	13,7
EÚ	-	29,3	1,2	-	10

Zdroj: Eurostat a RIO. – Údaje za dané krajiny sú v danom roku nedostupné.

Tabuľka 4 dokumentuje údaje o financovaní vedy a výskumu v členení podľa percentuálneho podielu zdrojov. Na základe Lisabonskej agendy by mali byť zdroje financovania vedy a výskumu v pomere 1/3 verejných a 2/3 súkromných zdrojov. Tejto štruktúre sa krajiny V 4 približujú, problémom však stále zostáva množstvo financií, ktoré je najmä v prípade Slovenska pod hranicou udržateľnosti korektného rozvoja tohto sektora.

Pokiaľ ide o Českú republiku, úroveň financovania vedeckovýskumnej činnosti na vysokých školách je za rok 2018 najvyššia zo štyroch skúmaných krajín (1,93 % z HDP), ako to ukazuje Tabuľka 3, a najviac sa približuje európskemu priemeru. Táto skutočnosť viedla v posledných rokoch k významnému zlepšeniu infraštruktúry v danej oblasti tejto krajiny, ako aj k zvýšeniu počtu vedeckovýskumných pracovníkov. Napriek tomu, Česká republika stojí pred nevyhnutnosťou systematickej reformy riadenia výskumnej činnosti, vrátane otvorenia tohto trhu zahraničným výskumníkom. Ich prítomnosť sa ukazuje ako žiaduca nielen z hľadiska evaluácie procesov výskumu a inovácií, ale aj z potreby zvýšenia konkurencie vo vedeckovýskumnom prostredí. Pretrvávajúce problémy v tejto krajine spočívajú v existujúcom systéme hodnotenia výsledkov výskumu, ktorý sa opiera skôr o kvantitatívne ukazovatele z krátkodobého pohľadu, ale aj v nedostatočnej podpore mladých vedeckovýskumných pracovníkov, kde najmä strategické investície do talentov sú na nízkej úrovni.

V Poľsku, hoci úroveň financovania výskumu bola v roku 2018 trochu nižšia (1,35 % z HDP) ako v Českej republike, súkromné investície do tejto oblasti sa v poslednom období neustále zvyšujú a v tom istom roku dosiahli 0,8 % HDP (čo je 59 % všetkých zdrojov). Keďže táto tendencia posilniť financovanie výskumu zo strany súkromného sektoru pretrváva, potreba zlepšiť spoluprácu medzi vedeckovýskumnou sférou a priemyselným sektorom sa ukazuje ako nevyhnutná. S týmto cieľom sa už zreáľňuje reforma fungovania výskumných inštitúcií v krajine, a uvažuje sa o vytvorení národnej agentúry na podporu intenzívnejšej mobility vedeckovýskumných pracovníkov. Systémové zmeny sa už v Poľsku začali aj v riadení a organizácii výskumných centier s cieľom zvýšiť kvalitu ich činnosti najmä vo vzťahu k súkromnému sektoru.

V Maďarsku, podobne ako na Slovensku, financovanie výskumu z verejných zdrojov, ako aj podiel súkromných prostriedkov na tomto financovaní sú nízke, a spolupráca medzi akademickým a podnikateľským sektorom nedostatočná. Na jej zlepšenie sa vypracovali viaceré programy, ale mali len krátkodobý charakter. Podľa Správy RIO z roku 2017, v Maďarsku boli vytvorené *Higher Education and Industry Cooperation Centres* s cieľom budovať dlhodobé vzťahy medzi verejnými vysokoškolskými inštitúciami a súkromným sektorom. V porovnaní s tromi ostatnými krajinami V 4, Maďarsko má najmenší podiel

obyvateľov s vysokoškolským vzdelaním 2. a 3. stupňa, čo je nepriaznivý faktor pre vytvorenie solídnej vedeckovýskumnej základne.

Tieto krátke charakteristiky skúmaných krajín ukazujú niektoré ich slabé stránky výskumnej činnosti na akademickej pôde, ktoré sumarizuje tabuľka 5.

**Tabuľka 5**

Slabé stránky výskumu a inovácií v krajinách V 4

	Riadenie výskumnej činnosti	Financovanie výskumnej činnosti	Spolupráca s priemyselným sektorom	Kvalita výskumnej základne
Česká republika	Nedostatočná koordinácia VVČ a inovácií		Absencia vládnej stratégie na prenos informácií	Trh vedy a výskumu spočíva na národných zdrojoch
Maďarsko		Nízke hrubé výdavky na výskum v dôsledku trvalého poklesu verejných financií od roku 2010	Absencia dlhodobého zámeru na spoluprácu univerzít s priemyselným sektorom	Nízky počet študentov na vysokých školách i v celoživotnom vzdelávaní, čo prehľbuje rozdiel medzi dopytom a ponukou kompetentných vedeckovýskumných pracovníkov
Poľsko	Nedostatočná koordinácia medzi dotknutými ministerstvami		Potreba rozvoja aplikovaných vied v spolupráci s priemyslom vyžaduje reformu univerzít a výskumných centier	European Innovation Scoreboard v 2017 konštatovala slabú úroveň internacionalizácie vysokého školstva, čo obmedzuje kvalitu vedeckovýskumnej základne



Slovensko	Nedostatočná koordinácia práce ministerstiev a ich agentúr, fragmentácia zdrojov financovania výskumu a inovácií	Nedostatočný systém financovania orientovaný na masové vysokoškolské vzdelávanie na úkor kvality	Akademické prostredie izolované vo vzťahu k priemyselnému sektoru, slabá podpora tejto kooperácie z verejných zdrojov	Nedostatočná kvalita vysokoškolského vzdelávania a výskumu, potreba zmeny v jeho akreditačnom systéme, financovaní a v medzinárodných mobilitách
-----------	--	--	---	--

Zdroj: spracované na základe *Country analysis*, RIO

#### 4. Záver

V oblasti vedy, výskumu a inovácií na pôde vysokoškolských inštitúcií majú krajiny Vyšehradskej štvorky viaceré spoločné problémy. Pochádzajú z ich minulosti v podobe plánovaných ekonomík, kde výskumné aktivity boli centralizované v štátnych inštitúciách a riadené v súlade s politickými záujmami týchto krajín. V dôsledku toho bola motivácia vedeckovýskumných pracovníkov relatívne slabá. Vágne evaluačné kritéria výsledkov výskumnej činnosti pretrvávali v týchto krajinách aj v období ekonomickej transformácie, ktoré sa zavŕšilo ich vstupom do EÚ, ale i dlhšie. Postupne však, v konfrontácii s európskym i širším medzinárodným výskumom, sa náročnosť daných kritérií zvyšovala a definovali sa presnejšie. Napriek tomu má univerzitné prostredie posudzovaných krajín ťažkosti prispôbiť sa novým výzvam a to najmä z dvoch dôvodov: prvým je skutočnosť, že v ich socialistickej minulosti skutočný výskum na univerzitách prakticky neexistoval, čo ešte aj dnes predstavuje hendikep nedostatku skúseností, a druhý dôvod spočíva v systéme financovania vedy a výskumu, ktorý dlhodobo nezodpovedá potrebám príslušných inštitúcií a neumožňuje im stať sa v medzinárodnom prostredí konkurencieschopnými.

Na to, aby bolo možné v skúmaných krajinách čeliť súčasným výzvam rozvoja kvalitnej výskumnej činnosti už nebudú stačiť len kozmetické úpravy existujúceho systému, ale budú potrebné hlboké reformy vysokoškolského vzdelávania a výskumu vo viacerých rovinách. V prvom rade musia mať víziu a strategické koncepcie, podporované trvalo udržateľnými vládnymi programami. Verejné politiky musia pružnejšie reflektovať tradičné akademické hodnoty, aby nebrzdili kreatívny potenciál vedeckovýskumných pracovníkov formálnou a byrokratickou administratívou. Ďalším imperatívom sa stáva odpolitizovanie vysokoškolského vzdelávania. Viedlo by to k zohľadňovaniu dlhodobých cieľov a nie často nezmyselných krátkodobých efektov, ako napr. zvýšenie počtu študentov za každú cenu, či honba jednotlivcov za titulmi. Po tretie, bude treba upustiť od systému financovania, ktoré spočíva takmer výlučne na kvantitatívnych ukazovateľoch pedagogickej a vedeckovýskumnej činnosti a deformuje podstatu a zmysel tejto činnosti a nahradiť ho diferencovaným prístupom v závislosti od typu danej inštitúcie a od kvality výsledkov vzhľadom na jej poslanie. Nakoniec, kľúčovou záležitosťou, ktorú je potrebné vyriešiť, zostáva akreditácia vzdelávacích a vedeckovýskumných inštitúcií. Východiská budú pravdepodobne spočívať v racionalizácii akreditačného systému, ktorý je dlhodobo administratívne náročný, neúčinný a netransparentný. Bude sa musieť priblížiť medzinárodným štandardom, čo povedie medziiným k otvoreniu predmetných inštitúcií zahraničnej konkurencii a spolupráci.

## Použitá literatúra

- Balasz, K. et al. (1995). *Transformation of the Research Systems of Post-Communist Central and Eastern Europe : An Introduction*, *Social Studies of Science*. Vol. 25, n° 4, p. 613 – 632
- Ciaian, P. – Pokrivčák, J. – Drábik, D. (2008). *Prečo sú niektoré sektory v tranzitívnych ekonomikách menej reformované ako ostatné? Prípad výskumu a vzdelávania v oblasti ekonómie*. In: *Politická ekonomie* n° 6, p. 819 – 835
- Folentová, V. (2015). *Vysoke školy su v hlbokoj krize, akademici ukazali, co chcú zmenit*. In: *Dennik N*. 13 november 2015. <https://dennikn.sk/293388/vysoke-skoly-su-v-hlbokej-krize-tvrdia-akademici-navrhuju-aj-riesenia/>. [citované 10.12.2019].
- Jones, C. – Williams, J. (1998). *Measuring the Social Return to R&D*. *Quarterly Journal of Economics*, 1998, vol. 113, n° 4, p. 1119 – 1135
- Jurková, J. (2007). *Vybrané aspekty financovania vysokého školstva na Slovensku*. In: *Actes de conférences Semafor 2007*. *Ekonomika firiem*. Kosice: Podnikovohospodarska fakulta. p. 265-274.
- Kameníček, J. (2005). *Stereotypy chovani v hodnoceni vysledku vyskumu*. Článok prezentovaný na vedeckom seminári *Problémy ekonomické vedy a vzdelávani*. Praha: 26. september 2005.
- Lachmann, J. (2010). *Stratégie et financement de l'innovation*. Paris : Economica.
- Michel, M.-F. – Mortreuil, F.-X. (2016). *Fiche Pays «RECHERCHE» Slovaquie*. [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/slovaquie\\_fiche\\_curie\\_recherche\\_2017\\_cle442c32.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/slovaquie_fiche_curie_recherche_2017_cle442c32.pdf) [citované 2.12.2019].
- Moczo, P. (2018). *Problémy a možnosti vedy, výskumu a vzdelávania na Slovensku*. Prezentácia na Národnej konferencii *Veda a technika na Slovensku v medzinárodnom výskumnom a vzdelávacom priestore*. Bratislava: 8. november 2018. [https://uniba.sk/fileadmin/ruk/ovv/2018/181108\\_Prezentacia\\_prof.\\_RNDr.\\_P.\\_Mocza](https://uniba.sk/fileadmin/ruk/ovv/2018/181108_Prezentacia_prof._RNDr._P._Mocza). [citované 18.12.2019].
- Wiesnerová, E. (2018). *Problémy české vedy ? Inbreeding a administrativa*. In: *Universitas*. *Magazin vysokých škol*. <https://www.online.muni.cz/veda-a-vyzkum/10242-problemy-ceske-vedy-inbreeding-a-administrativa>. [citované 7.12.2019].
- RIO - Research and Innovation Observatory. 2017. *Country analysis*. Dostupné na internete: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/>
- EUROSTAT - Database, Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Profesia.sk in: *Slovak spectator*, 2018. Dostupné na internete: <https://spectator.sme.sk/c/20864305/young-slovaks-want-to-study-abroad.html>.

# Health financing perspectives, stability and sustainability factors Perspektívy, faktory, stabilita a udržateľnosť financovania zdravia

**Jan Mertl**

Vysoká škola finanční a správní  
Estonská 500  
101 00 Praha 10  
email: jan.mertl@outlook.com

## **Abstrakt**

Health system stability and sustainability is of a great importance for every country who cares about human capital and living standards. The article is concerned with essential macroeconomic problems of health care financing, which are important for its stability and subsequently overall performance of the Czech economy. These encompass fiscal space for health, the configuration of typical health care financing schemes and probabilities of voluntary extensions to universally reachable care. The methodology is in accord with the WHO principles and OECD strategy to financing health care systems, also it uses recent OECD macroeconomic data. The article will depict areas that we have to focus on to improve health system sustainability, while not making substantial compromises in availability and quality of care.

**Klasifikácia JEL:** I13, H20, H51

**Kľúčové slová:** health insurance, health systems, public finance

## **1. Introduction**

The aim of this article is to illustrate selected important socio-economic factors of sustainability of health care and their relationships. We use a brief comparison of macroeconomic indicators, a complex scheme of dimensions of effectiveness, and we evaluate opportunities to create fiscal space for health. Then we make some recommendations in the conclusions to improve sustainability.

There are several objective measures that can be used in international comparison to illustrate the performance of health systems. They include for example health expenditure ratio to GDP, the ratio of public and private expenditure on health care, demographic indicators such as life expectancy, indicators of quality of life such as QALY (Prieto & Sacristán, 2003) or HDI (Stanton, 2007), and also the health facilities and staff numbers. We can find them for the OECD countries in the OECD Health database (OECD, 2019). We also outcome of the fact, that in Czechia some of the parameters, such as quality of life in good health, are still worse than in European countries (Bartošek, 2018).

Sustainable health system financing is a complex task that has been solved with varying success worldwide. It has special characteristics, because while it presents a challenge that is probably never fully achieved, the importance of health systems is of such a nature that even if it partially fails, we still have to run the health system at the level that can be achieved.

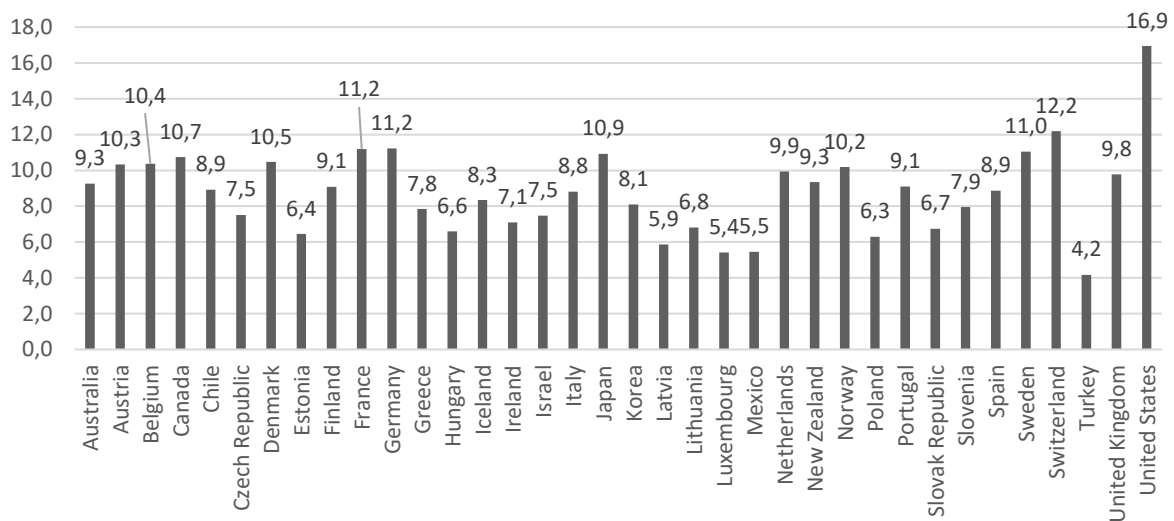
There are, of course, many factors influencing sustainability – they can be classified as medical, social and economic in major groups. From this classification results also, the fact that they differ amongst countries – because the situation is never the same and achievable results are perceived (almost) exclusively by the citizens of a particular country, which introduces specific criteria functions of health and health policy that are perceived as acceptable and "good enough" for the health system.

## 2. Macroeconomic overview of health system

The main internationally comparable health policy indicator is the volume of health expenditure relative to GDP. Of course, this indicator depends both on the actual volume of health expenditure and the GDP fluctuations, still, when we do a comparison the Czech Republic is among the countries with low overall health expenditure. This is also true for the expenditure per capita which is seen at the following graph. This poses significant challenge for the health policy since maintaining health status of the population with fewer resources is difficult, on the other hand it cannot be said that the more we allocate for health care the better results we get, as it is seen on the case of the United States health system.

**Figure 1**

Health expenditure as a GDP share, % GDP, 2018

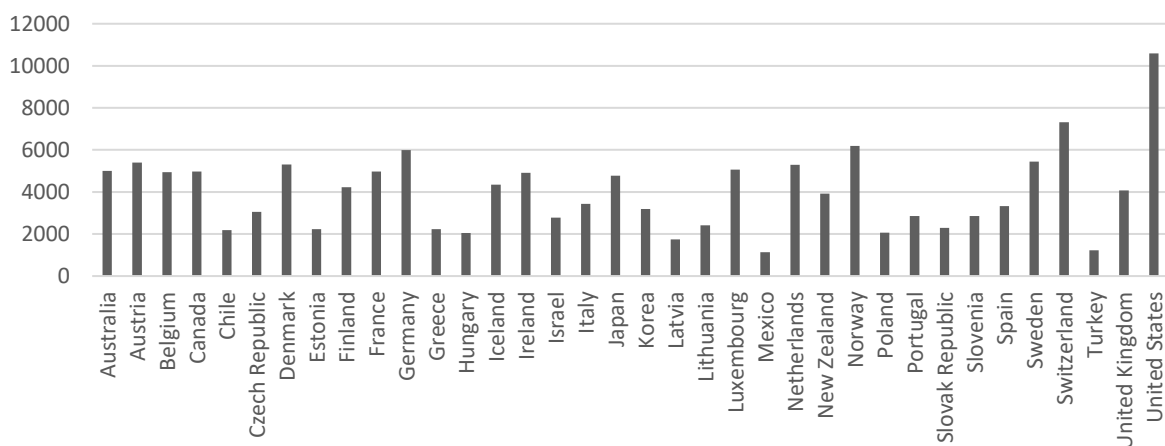


Source: (OECD, 2019), data available for year 2018 at 1.12.2019 (some marked as provisional but consistent in comparative OECD Health statistics)

The previous graph is worth to accompany also by per capita health expenditure (in PPPs).

**Figure 2**

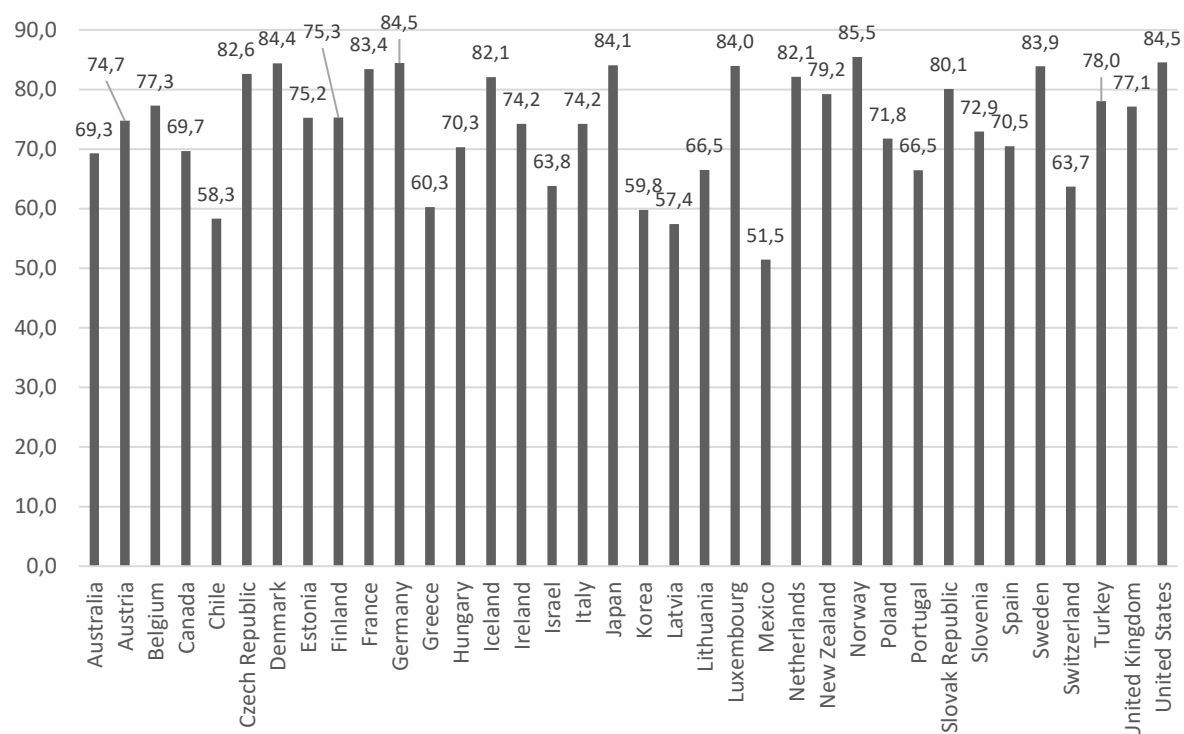
Health expenditure per capita, USD PPP, 2018



Source: (OECD, 2019). data available for year 2018 at 1.12.2019 (some marked as provisional but consistent in comparative OECD Health statistics)

**Figure 3**

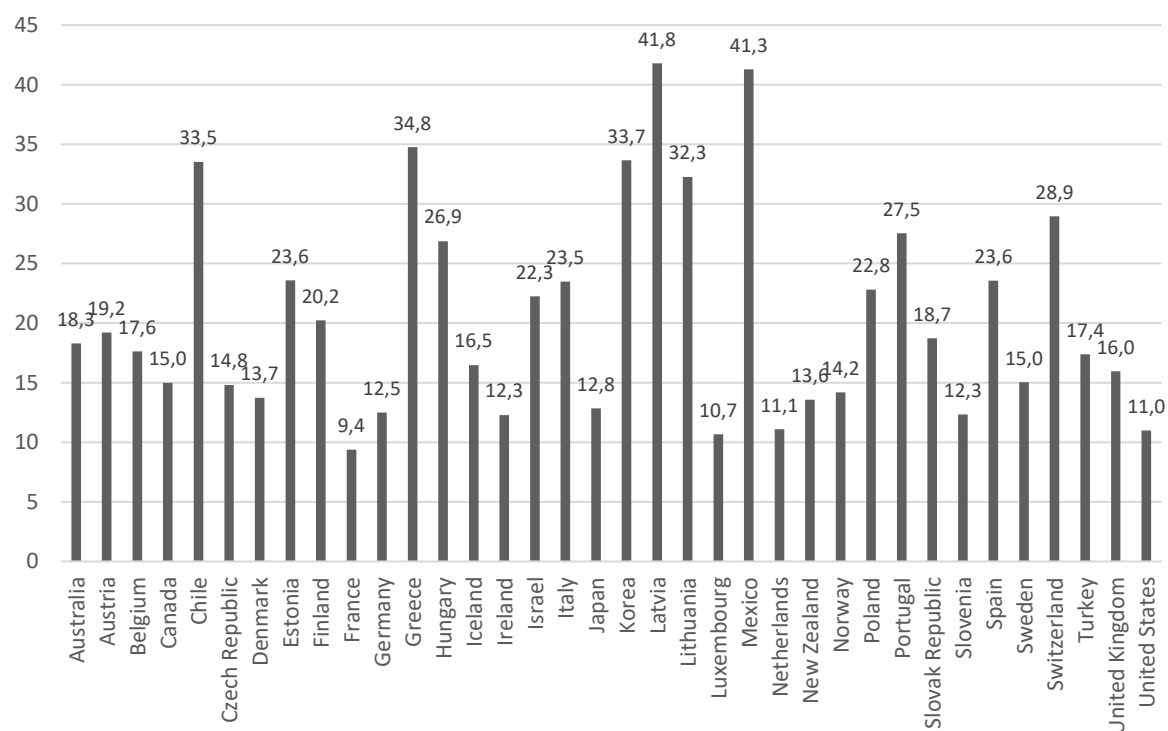
Government and compulsory health insurance schemes, % of total health exp., 2018



Source: (OECD, 2019). Data available for year 2018 at 1.12.2019.

**Figure 4**

Out of pocket health expenditure, % of total health exp., 2017



Source: (OECD, 2019). Data available for year 2017 at 1.12.2019.

From those data (that are very similar to data for preceding years 2017/2016, so the structure remains pretty stable in the short run and thus is worth analysing), we can see that health expenditure in Czechia is primarily based on government financing, but the share of this financing as of 2018 is not exceptionally high (as it was around the year 2000 where it reached almost 90 percent while most other countries were having 70-80 percent). There is a trend to finance health care primarily from government-run (public finance) and compulsory health insurance schemes. Also, in the United States, where the share is low, after ObamaCare (if it is maintained in the future) the new schemes could be considered as compulsory (Ringel, Girosi, Cordova, Price, & McGlynn, 2010), which will add approximately 30 percent of share to compulsory schemes.

As for the out of pocket health expenditures, it is clear the especially in developed countries this form of financing health care is not popular and neither the core pillar of health financing. This speaks about the health financing construction in those countries where out of pocket payments are often seen as regulatory or supplementary payments. But also, it suggests that market failure in direct transactions (Arrow, 1963) is present in health care and that the people prefer utilization of indirect schemes of health financing, at least for the majority of care.

### **3. Dimensions of effectiveness and sustainability in relation to stability of health system**

Health economics and policy is a multi-layered and multidisciplinary field. When analysing healthcare from the socioeconomic point of view, it is also appropriate to define the linkages of this view to the related views, as the result is the result of their synergy, and each of these views has its rationality and its criteria. Of course, the answer to this question is not necessary and cannot be universal, and that its questioning is an easy task - the variation of health and health care views is practically spread over the whole spectrum of the spectrum of opinion. Approaches include the formulation of criteria relevant to the practical implementation of the system (economic and financial sustainability, concrete implementation, political acceptability) to partial efficiency criteria (cost, social acceptability, regional accessibility, etc.).

Let us therefore emphasize the essential aspects that are key to determining the effectiveness in health care. The first, inherently present, is the constant conflict between economic efficiency and other criteria that the health system should meet. It hides not only the pressure on the efficiency of the healthcare system per se, but also the pressure of competing public systems such as education or transport to make healthcare spending more resource than is objectively necessary - and therefore effective. The second is a grouping of partial criteria into blocks that can be used to analyse the criteria from the theoretical point of view.

These approaches lead to the breakdown of the critical efficiency of the health system into three basic dimensions – economic dimension, qualitative dimension and social dimension. Fulfilling these efficiency dimensions can be transposed as follows:

- financial criteria (e.g. costs, financial stability, economic rationality) contained in the economic dimension (Schieber, Baeza, Kress, & Maier, 2006),
- medical criteria (such as the number and success of transplants, neonatal mortality) contained in the qualitative dimension (Campbell, Roland, & Buetow, 2000),
- equity criteria (e.g. availability of health care in individual social groups) contained in the social dimension (Goddard & Smith, 2001),
- the ethical criteria held both in the qualitative dimension and in the social dimension.

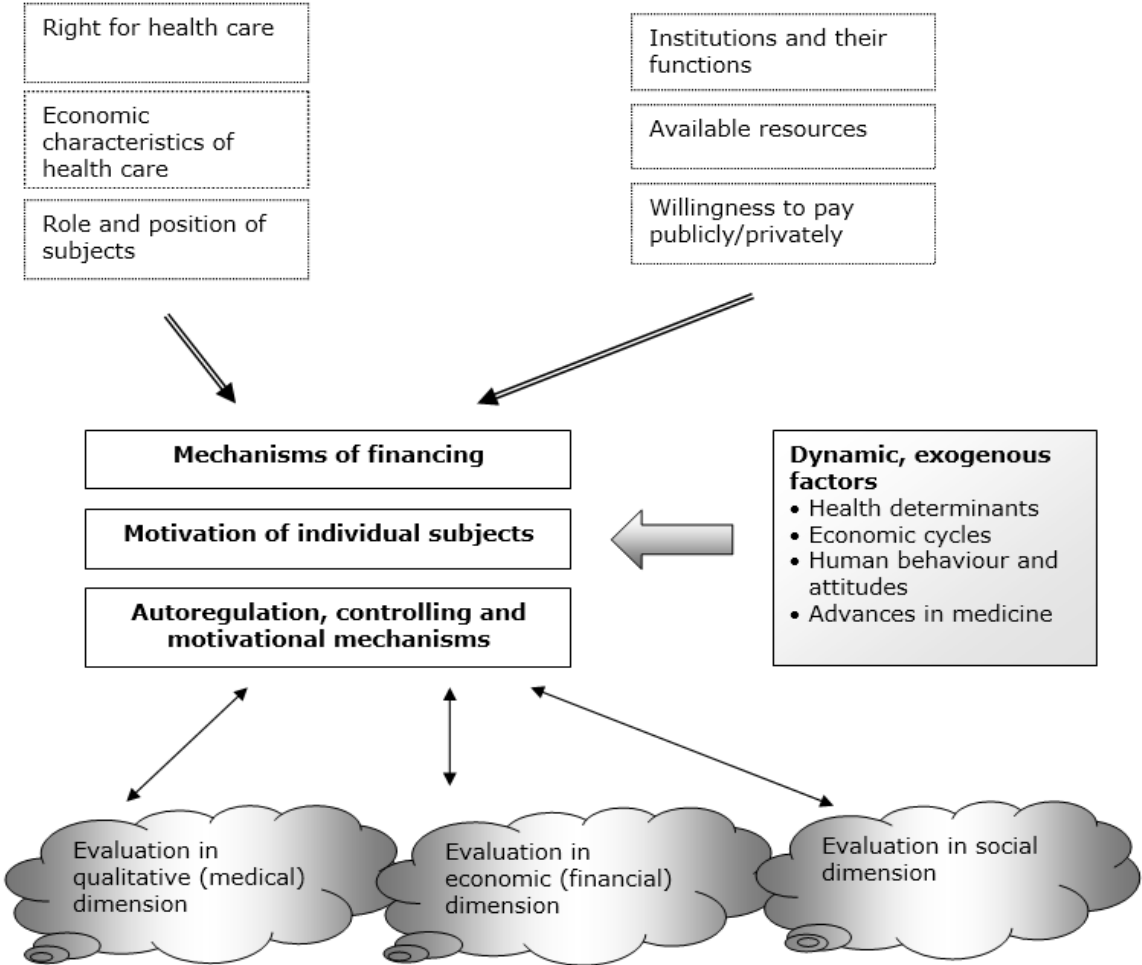
The basic drawback lies in the fact that the efficiencies in these dimensions can be difficult to achieve at the same time. Typically, success can easily be achieved in two of them, and the more the two dimensions are fulfilled, the third becomes more difficult.

*If we try to illustrate the statement by example, then if the health system meets social and qualitative dimensions well, it will probably have problems with economic criteria. If it meets the economic and qualitative criteria well, it will likely have problems with the social dimension. Finally, even if it meets the economic and social criteria, it can be a problem with the quality of a universal, though cheap, care.*

It follows from this that in the design of the health care system concepts, the advocates of all these approaches will always encounter and, depending on which aspect they will put more emphasis, the health system can always "move" to two of the three dimensions mentioned. Achieving a consensus is a task which can perhaps be compared to another similar task in the field of economic policy, which is to monitor the macroeconomic objectives in the form of a magical rectangle (inflation, unemployment, GDP growth, the balance of payments).

The role of defined efficiency dimensions in assessing the entire health system can be summarized in the following diagram.

**Figure 5**  
Dynamic factors of health care sustainability



Source: (Mertl, 2007), updated, translated

We can see that the results are affected both by internal factors that can be adjusted by changing the system's settings, and by external factors that the system must adapt to. From that is clear, that the system must not be set statically, that there is no single optimal setting that can be computed in advance as optimal and the reactions should be built into parameters of the system and ability of the actors to react on the changing conditions. Many suggestions on how to reform health care in Czechia fail to admit this, they are seeking for optimal economic balance, how to solve population ageing in health and many other issues that have their merit, but in my opinion, more important than targeting the reform on specific issues is to set the system in such a way that it is able to react on the factors that are (albeit broadly) described on this picture.

#### **4. Creating fiscal space for health**

Generally, several possibilities how to distribute resources for universal health care exist in theory. First, we can treat health care system equally to police, army, justice and other "traditional" public finance areas financed from general taxation. In this approach, the health system is one of the important economic sectors and the level of health care expenditure is determined centrally by public choice and fiscal priorities. Hence, the position, power and governance quality of the Ministry of Health is crucial, because the fiscal process is determined by the government legislation procedures and respected negotiations. The risks of this approach include poor public governance practices and health budget being under threat, especially at times when the whole government budget is tight (Warden, 1997).

Second, we can set up one or more independent health insurance companies, which run on social health insurance principle – solidarity according to health status and usually wealth (income). This creates a parafiscal payment, which after central risk-adjusted redistribution becomes an income of those health insurance companies (company). They then have their own balance and budget, usually supervised by the public policy. When there are more insurance companies, the question of risk selection and the issue of character of competition between them appears. This method is usually based on distributing a share of personal (work) income to health care, either as social health insurance contribution or payroll health tax. They can be also supplemented by health tax on consumption of selected commodities (Bloom, Cashin, & Sparkes, 2017).

Third, we can do a strict regulation (especially regarding risk classification targeting community ratings) of commercial subjects selling private health insurance on the market and provide a government subsidy for the citizens so that everyone can afford that product, at least on the universal (standard) level. This approach appeared at the private health insurance markets and their failures, when the public choice decided to keep its principles as viable, and simultaneously wanted to achieve also goals that social health systems achieved. Still the questions about effectiveness of those (usually large) subsidies appear, and in some countries, the government enters the market by creating large programs for the poorer or sicker social groups (USA: Medicare, Medicaid).

Those are model approaches; in many countries, they slightly overlap or a big main system of one character is created, simultaneously a small "side" system is run on different principle – e.g. the case of Germany and social (90 % of people) and private (10 % of people) health insurance there (Busse, Blümel, Knieps, & Bärnighausen, 2017). The reasons for this approach are different characteristics and performance of the means of financing in the social groups' spectrum. If well organized, it need not be a significant threat as every citizen can choose the subsystem, which he will take part in, however from the theoretical point of view some systems



look like a mess. To overcome this, we can usually identify the main or dominant health care financing approach for that country and then the supplemental ones used (Donabedian, 1971).

From the fiscal policy point of view, those possibilities imply the following budget schemes:

1. A government expenditure program for health care – allocation within a health budget as a part of central public finance schemes. When allocating resources on the central level, supported by respected legislation determining the price level and amount of health care provided, the health sector is financed at the “pure” principles of public sector financing and allocation. In this scheme, the majority of health expenditure can be seen as more discrete, because the government can decide about them individually and annually, although it does not have direct control of some variables that influence their need (e.g. drug prices etc.)

2. An independent institutional framework for financing health care, where the public choice variability and central government role is limited, and the principal fiscal goal is to collect and allocate the agreed amount of money to specialized institutions (health insurance companies), usually through central redistribution scheme since risk-selection must be compensated. In this scheme, the public finance flows are more mandatory, since they automatically allocate for health the public resources defined by law (Bloom, Cashin, & Sparkes, 2017).

3. A subsidy scheme, when the people receive support based on their social status so that they can buy a highly regulated health insurance product commercially. In this scheme the income differentiation and level of regulation is important for the government position and fiscal volume of health expenditure.

It is worth noting, that choice of those schemes is a result of the health financing system configuration, fiscal policy alone cannot select a scheme on its own.

These approaches make up what is captured at the WHO level as fiscal space for health (Tandon & Cashin, 2010). The concept of fiscal space in health helps to place health within the context of the broader economic and fiscal environment and looks at ways to improve the use of sector resources. All countries, whatever their levels of income, face the question of how to find resources for health in a sustainable and realistic manner. Fiscal space commonly refers to the budgetary room in which a government can provide resources for public purposes without undermining fiscal sustainability (WHO, 2018).

As it results from previous research, viable and sustainable way of financing universal part of the system (and thus creating fiscal space for health) in Czechia is to keep earmarked health tax on income (wages), and supplement it with fiscal subsidy in the form of payment from government budget to the central health fund (Mertl, 2017). There is an inverse relationship between the percentage of health tax rate and the fiscal subsidy. Since the health tax rate is sensitive because it is a part of indirect labour costs it is desirable to introduce more flexible (automatic) adjusting mechanisms of the fiscal subsidy (Mertl, 2016), that can better react to the macroeconomic situation than the current one which is determined solely by public choice and the number of “state insured persons”. This group was created at the beginning of the 1990s and consist of citizens with no taxable active income (wage, self-employed profits).

## **5. Conclusion**

Conclusions of this article are more normative than is usual for the research results of its kind. But the reason is, when we talk about the sustainability of health, everybody is interested in what should we do to make it happen. The reader can be assured that the normative statements

are well supported in the literature and are formulated with the intention to improve the abilities and results of the health system.

We can say that important factors of health system sustainability (especially for Czechia) are:

1. Create fiscal space for health that will sustain economic cycles and give adequate and stable funding for universal health care financing

In this area, several earlier analyses have been made, for Czechia the earmarked health tax on income and fiscal subsidy to the central health fund at the current levels can be used as the best option. The second best approach (if preferred by the public finance theory) is to increase financing from general taxation and reduce the earmarked health tax rate.

2. Utilize dynamic elements in the system that can react to exogenous factors

As an example, the level of fiscal subsidy “for the state insured persons” should be dynamically adjusted according to economic values (such as unemployment rate, GDP level etc). The content of universally available standard should (as transparently as possible) react to the advances in medicine, so that the stories in the news about people seeking help and financing for their care are minimized (Bezděková, 2018) and the Ministry of Health and the health insurance companies can clearly say which methods of treatment they can pay for. This means for example annual revision of the content of the standard according to the level of medical knowledge and costs of treatment. Health technology assessment and QALY analyses can help here.

3. Give the citizens possibility to transparently distribute private money for health care and services that are not objectively needed (necessary) to keep and improve their health status

We cannot imagine that everything possible will be paid from universal system, this is influenced also with the rapid advances in medicine and services connected with medical treatment. The government should intentionally transform equity issues into the guarantee of required treatment’s provision – this means (relative) peace of mind for those citizens who cannot or do not want to pay more than the statutory contribution (health tax). On the other hand, for those who can and want to buy more care and services, simple and transparent schemes of financing should be introduced, such as health insurance products (e.g. injury, inpatient care) and prepaid health packages.

4. Making the financial balance the result of the (well-working) health care system, not the primary aim of analyses

The analyses in the style “what will happen with the health system in 30 years if nothing happens and current demographic and health behaviour will continue” show some trends and statistical findings, but for the actual operation of health system, they are not as significant. The financial balance and population health status are the results of the system, not a function of planning or projection. So, while we should research what can happen, it need not mean that it will happen. Financial balance of the system (and the balance of bigger health facilities such as hospitals) should be taken as an indicator of system’s health and performance. When they are positive it means that the system has more space to “breathe” – employ more people at better wages, introduce new methods of treatment etc. When they are negative it means that in the

next period we must economize on the services and costs or rethink the volume of fiscal space in the universal part or look at the content and construction of private schemes. While the health system can sometimes be perceived as a black hole for money (taxpayer's and private), we should always distinguish between if we got the additional value for the money (provided that it is feasible within public or private space), or if we just spend more on the same set of care and services. This helps us to set priorities and the type of challenges we are facing.

*This paper has been supported by the Institutional support for long-term strategic development of research organization University of Finance and Administration in 2019.*

### **Použitá literatura**

Arrow, K. (1963). Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *American Economic Review*, 53(5), 941-973.

Bartošek, P. (2018). *Češi žijí déle, ale jen se započítáním nemocí. Muži se ve zdraví dožijí méně než před 50 lety.* Retrieved 1 8, 2019, from Lidovky.cz: [https://www.lidovky.cz/noviny/cesi-ziji-dele-ale-jen-se-zapocitanim-nemoci-muzi-se-ve-zdravi-dozijji-mene-nez-pred-50-lety.A190104\\_221216\\_in-zdravi\\_ele?fbclid=IwAR11hpi4ECCRAvncc1i7t6oLWVGznHIHEOmUhPuYYf8BjnPpQ6PO7RNa\\_FLw](https://www.lidovky.cz/noviny/cesi-ziji-dele-ale-jen-se-zapocitanim-nemoci-muzi-se-ve-zdravi-dozijji-mene-nez-pred-50-lety.A190104_221216_in-zdravi_ele?fbclid=IwAR11hpi4ECCRAvncc1i7t6oLWVGznHIHEOmUhPuYYf8BjnPpQ6PO7RNa_FLw)

Bezděková, I. (2018). *Monika marně čeká na nákladný lék, místo pojišťovny jí pomáhá nadace.* Retrieved 1 8, 2019, from Aktuálně.cz: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/monika-trpi-roztrousenou-sklerozou-ale-marne-ceka-na-nakladn/r~d5c38dacfe2011e8b04aac1f6b220ee8/?fbclid=IwAR3oZNXu0oAtax-UNHadYhs-Mj3VSSqj5fhqMYawOCcDEXr8txH7rmSYQ8c>

Bloom, D., Cashin, C., & Sparkes, S. (2017). *Earmarking for health. Theory and Practice.* Geneva: WHO.

Busse, R., Blümel, M., Knieps, F., & Bärnighausen, T. (2017). Statutory health insurance in Germany: a health system shaped by 135 years of solidarity, self-governance, and competition. *Lancet*(390), pp. 882-897.

Campbell, S., Roland, M., & Buetow, S. (2000). Defining quality of care. *Social Science & Medicine*, 51(11), 1611-1625. Retrieved 1 9, 2019, from <https://sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953600000575>

Donabedian, A. (1971). Social Responsibility for Personal Health Services: An Examination of Basic Values. *Inquiry*, 8(2), pp. 3-19.

Goddard, M., & Smith, P. (2001). Equity of access to health care services: : Theory and evidence from the UK. *Social Science & Medicine*, 53(9), 1149-1162. Retrieved 1 9, 2019, from <https://sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953600004159>

Mertl, J. (2007). *Ekonomické aspekty zdravotnictví v moderní společnosti. Disertační práce.* Praha: VŠE .

Mertl, J. (2016). The fiscal dimension of Czech health system in the macroeconomic context. *Scientific papers of the University of Pardubice, Series D*, 23(2).

Mertl, J. (2017). The possibilities of transition from health insurance contributions to earmarked health tax in the Czech Republic. *Ekonomický časopis*, 65(7), pp. 668-687.

OECD. (2019). *OECD Health Data Statistics.* OECD ILibrary: OECD. Retrieved 12 1, 2019

- Prieto, L., & Sacristán, J. A. (2003). Problems and solutions in calculating quality-adjusted life years (QALYs). *Health and Quality of Life Outcomes*, 1(1), 80-80. Retrieved 19, 2019, from <https://ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/pmc317370>
- Ringel, J. S., Girosi, F., Cordova, A., Price, C. C., & McGlynn, E. A. (2010). *Analysis of the Patient Protection and Affordable Care Act (H.R. 3590)*. Retrieved 19, 2019, from [https://rand.org/pubs/research\\_briefs/rb9514.html](https://rand.org/pubs/research_briefs/rb9514.html)
- Schieber, G., Baeza, C., Kress, D., & Maier, M. (2006). *Financing health systems in the 21st century*. Retrieved 19, 2019, from <https://ncbi.nlm.nih.gov/books/nbk11772>
- Stanton, E. (2007). *The Human Development Index: A History*. Retrieved 16, 2019, from [http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1101&context=peri\\_workingpapers](http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1101&context=peri_workingpapers)
- Tandon, A., & Cashin, C. (2010). *Assessing public expenditure on health from a fiscal space perspective*. Retrieved 18, 2019, from <http://siteresources.worldbank.org/healthnutritionandpopulation/resources/281627-1095698140167/assessingpublicexpenditurefiscalspace.pdf>
- Warden, J. (1997). Health department admits to NHS funding crisis. *BMJ*, 314(7092), 1433-1433. Retrieved 19, 2019, from <https://bmj.com/content/314/7092/1433.1.abstract>
- WHO. (2018). *Fiscal space for health*. Retrieved 18, 2019, from Health financing: [https://www.who.int/health\\_financing/topics/fiscal-space/en/](https://www.who.int/health_financing/topics/fiscal-space/en/)

# Legislatívne zmeny v inštitúte minimálneho dôchodku

## Legislative changes in the institution of minimum pension

**Peter Sika**

Ekonomická univerzita v Bratislave  
Národohospodárska fakulta, Katedra sociálneho rozvoja a práce  
Dolnozemska cesta 1  
Bratislava, 852 35  
Slovenská republika  
e-mail: peter.sika@euba.sk

### Abstrakt

The Institute of Minimum Pension is not a separate pension benefit in pension insurance, but is a benefit that increases the amount of a low old-age or disability pension paid after reaching retirement age to a statutory level. The paper deals with the currently approved amendment to the Social Insurance Act, which introduces changes in the calculation as well as valorisation of the basic minimum pension. We discuss the positive and negative aspects of the minimum pension.

**Klasifikácia JEL:** D31, EO1, J26

**Kľúčové slová:** minimálny dôchodok, starobný dôchodok, invalidný dôchodok, solidarita, zásluhovosť

### 1 Úvod

Príspevok sa zaoberá aktuálne schválenou novelou zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení, ktorá zavádza zmeny vo výpočte ako aj valorizácii základného minimálneho dôchodku, ktorý je legislatívne upravený zákonom č. 140/2015 Z.z. s účinnosťou od 1. júla 2015. Inštitút minimálneho dôchodku je upravený v §82b zákona o sociálnom poistení s názvom „Zvýšenie sumy starobného dôchodku a sumy invalidného dôchodku vyplácaného po dovŕšení dôchodkového veku na sumu minimálneho dôchodku“.

Účelom minimálneho dôchodku je zabezpečiť poistencovi takú dôchodkovú dávku, ktorá ho vynaňuje z hmotnej núdze, čo znamená, že poistenec nie je odkázaný na pomoc v hmotnej núdzi, čím by mal štát zabezpečovať dôstojnejší život poberateľom dôchodkovej dávky počas ich staroby. Profesor Walter Hagenbuch (1958, s. 205) povedal, že základom sociálnej politiky štátu je túžba zabezpečiť každému členovi spoločenstva určité minimálne štandardy a niektoré príležitosti. Hlavným subjektom sociálnej politiky je štát, ktorý cielene prispieva k posilneniu sociálnych istôt občanov a udržaniu ich primeranej životnej úrovne vo všetkých životných situáciách (Kahoun, 2009, s. 81).

V zmysle dôvodovej správy predloženej na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky vyplýva, že cieľom návrhu zákona je zavedenie systémovej zmeny spôsobu výpočtu základného minimálneho dôchodku z vlastného dôchodkového poistenia jednotlivca, tak aby dochádzalo k rýchlejšiemu medziročnému zvyšovaniu tejto dôchodkovej dávky s ohľadom na sumu priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky. (NR SR, 2019)

Minimálny dôchodok netvorí v sociálnom systéme samostatnú dávku, ale iba upravuje zvýšenia starobného a invalidného dôchodku, ktoré sú vyplácané po dovŕšení dôchodkového veku na zákonom stanovenú výšku. Iné dôchodkové dávky (napr. vdovský dôchodok, sirotský dôchodok a pod.) sa na minimálny dôchodok nebudú zvyšovať. Tým, že minimálny dôchodok

nie je samostatná dávka znamená, že Sociálna poisťovňa o aplikácii minimálneho dôchodku rozhoduje ex offo, a teda o priznanie minimálneho dôchodku nie je potrebné žiadať. Sociálna poisťovňa bude vychádzať zo svojich evidovaných údajov a z údajov preukázanými poberateľmi dôchodkov.

## 2 Podmienky nároku na zvýšenie sumy dôchodku na minimálny dôchodok

Najzákladnejšou podmienkou zvýšenia sumy dôchodku na minimálny dôchodok je, že musí ísť o poberateľa starobného dôchodku alebo invalidného dôchodku, ktorým vznikol nárok na tieto dôchodky po dovŕšení dôchodkového veku. Poberateľovi predčasného starobného dôchodku vzniká nárok na minimálny dôchodok až dovŕšením zákonom stanoveného veku odchodu do dôchodku, kedy sa predčasný starobný dôchodok fakticky stáva starobným dôchodkom.

Druhou podmienkou zvýšenia sumy dôchodku na minimálny dôchodok je, že výška celkového dôchodkového príjmu poberateľa starobného alebo invalidného dôchodku, na ktorých výplatu môže poistencovi vzniknúť nárok je nižšia ako zákonom stanovená výška minimálneho dôchodku. Zvýšenie sa určí podľa vzorca:

**Zvýšenie dôchodku = výška minimálneho dôchodku – celkový dôchodkový príjem**

Do celkového dôchodkového príjmu sa zahŕňajú:

- starobný dôchodok alebo invalidný dôchodok,
- vdovský dôchodok alebo vdovecký dôchodok,
- výsluhový dôchodok,
- invalidný výsluhový dôchodok,
- vdovský výsluhový dôchodok alebo vdovecký výsluhový dôchodok,
- čiastočný invalidný dôchodok alebo invalidný dôchodok podľa zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov,
- vdovský dôchodok alebo vdovecký dôchodok a sirotsky dôchodok z II. piliera
- dôchodok z cudziny, ak je obdobný niektorému z vyššie uvedených dôchodkov.

Pri invalidnom dôchodku sa do celkového dôchodkového príjmu zahŕňa aj starobný dôchodok resp. predčasný starobný dôchodok, ktorý je poskytnutý zo systému starobného dôchodkového sporenia, tzv. II. dôchodkového piliera.

Na minimálny dôchodok má vplyv aj to, či ide o sporiteľa v II. pilieri. Napriek tomu, že u poberateľa starobného dôchodku sa dôchodok z II. piliera nezapočítava do celkového dôchodkového príjmu sa však bude minimálny dôchodok primerane znižovať:

- za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení, ktoré bolo získané v období a
- podľa rovnakých pravidiel ako sa znižuje starobný dôchodok sporiteľovi, to znamená, že sa zníži za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení pred 1. septembrom 2012 o 36/91 pomernej sumy minimálneho dôchodku patriacej za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení a za obdobie od 1. septembra 2012 do 31. decembra 2016 o 16/91 pomernej sumy minimálneho dôchodku patriacej za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení, za obdobie od 1. januára 2017 do 31. decembra 2017 o 17/91 pomernej sumy minimálneho dôchodku patriacej za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení, za obdobie od 1. januára 2018 do 31. decembra 2018 o 18/91 pomernej sumy minimálneho dôchodku patriacej za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení a za obdobie od 1.

januára 2019 do 31. decembra 2019 o 19/91 pomernej sumy minimálneho dôchodku patriacej za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení.

Tretia podmienka zvýšenia sumy dôchodku na minimálny dôchodok prešla najväčšou zmenou, nakoľko do konca roka 2019 je podmienkou získať najmenej 30 rokov kvalifikovaného obdobia dôchodkového poistenia. Od 1. januára bude podmienkou zvýšenia sumy dôchodku na minimálny dôchodok získať najmenej 30 rokov obdobia dôchodkového poistenia. Táto zmena prinesie narušenie princípu zásluhovosti v slovenskom dôchodkovom systéme, nakoľko pri určitej časti poistencov výška ich príjmov počas ich ekonomickej kariéry sa nepremietne do ich výšky dôchodkovej dávky, nakoľko suma ich dôchodku bude rovnaká ako v prípade poistencov, ktorí budú poberať tzv. minimálny dôchodok. Táto zmena je spôsobená tým, že sa už nebude brať ohľad na tzv. kvalifikované obdobie, ale rozhodujúce bude iba tzv. obdobie dôchodkového poistenia bez ohľadu na výšku zaplateného poistného, čím dochádza k strate motivácie platiť poistné.

*Kvalifikovaným obdobím dôchodkového poistenia* je podľa Sociálnej poisťovne obdobie dôchodkového poistenia získané pred 1. januárom 1993, kde sa započítavajú všetky dni dôchodkového poistenia. Od 1. januára 1993 sa započítavajú len dni získané v kalendárnom roku, za ktorý patrí osobný mzdový bod najmenej v hodnote 0,241, teda ročný príjem bol najmenej 24,1 % priemernej mzdy. Bez ohľadu na hodnotu osobného mzdového bodu je kvalifikovaným obdobím aj obdobie dôchodkového poistenia získané

- v cudzine (započítava sa celé obdobie, ak je potvrdené príslušnou inštitúciou),
- v kalendárnom roku, v ktorom boli splnené podmienky nároku na dôchodok alebo bol priznaný dôchodok,
- od vzniku nároku na invalidný dôchodok do dovŕšenia dôchodkového veku.

Na účely zvýšenia dôchodkovej dávky na úroveň minimálneho dôchodku je od januára 2020 *obdobie dôchodkového poistenia*, ktorým je: obdobie dôchodkového poistenia získané v Slovenskej republike ako aj obdobie dôchodkového poistenia získané v cudzine. Zároveň je to aj obdobie, ktoré sa pripočítalo k obdobiu dôchodkového poistenia na určenie sumy invalidného poistenia.

### **3 Suma minimálneho dôchodku**

Dôchodkové poistenie sa člení na starobné poistenie (poistenie na zabezpečenie príjmu v starobe a pre prípad úmrtia) a na invalidné poistenie (poistenie pre prípad poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť v dôsledku dlhodobu nepriaznivého zdravotného stavu a pre prípad úmrtia). Zo systému dôchodkového poistenia sa poskytuje starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok, invalidný dôchodok, vdovský dôchodok, vdovecký dôchodok, sirotský dôchodok a vyrovnávací príplatok. (MPSVaR SR, 2017, s. 57)

Do výpočtu dôchodkovej dávky vstupujú tri základné parametre: priemerný osobný mzdový bod, obdobie dôchodkového poistenia a aktuálna dôchodková hodnota.

V roku 2019 patrí poberateľovi starobného, resp. invalidného dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku za 30 rokov kvalifikovaného obdobia minimálny dôchodok vo výške 278,30 € mesačne, čo predstavuje 136 % sumy životného minima platnej k 1. januáru 2019 (205,07 €). (www.socpoist.sk) Zákon o sociálnom poistení nestanovuje maximálnu výšku minimálneho dôchodku.

Za každý ďalší rok kvalifikovaného obdobia nad základnú hranicu 30 rokov sa minimálny dôchodok zvýši:

- o dve percentá sumy životného minima za 31. až 39. rok kvalifikovaného obdobia a
- o tri percentá sumy životného minima za 40. a ďalší rok kvalifikovaného obdobia.

### Tabuľka 1

Suma minimálneho dôchodku v roku 2019 v €

Získané kvalifikované obdobia dôchodkového poistenia v rokoch	Suma minimálneho dôchodku vyjadrená percentom sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu	Suma minimálneho dôchodku v roku 2019 v €
30	136 % ŽM	278,90
31	138 % ŽM	283,00
32	140 % ŽM	287,10
33	142 % ŽM	291,20
34	144 % ŽM	295,40
35	146 % ŽM	299,50
36	148 % ŽM	303,60
37	150 % ŽM	307,70
38	152 % ŽM	311,80
39	154 % ŽM	315,90
40	157 % ŽM	322,00
41	160 % ŽM	328,20
42	163 % ŽM	334,30
43	166 % ŽM	340,50
44	169 % ŽM	346,60
45	172 % ŽM	352,80
46	175 % ŽM	358,90
47	178 % ŽM	365,10
48	181 % ŽM	371,20
49	184 % ŽM	377,40
50	187 % ŽM	383,50
...	...	

Zdroj: Sociálna poisťovňa

V roku 2020 patrí poberateľovi starobného, resp. invalidného dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku za 30 rokov obdobia dôchodkového poistenia minimálny dôchodok vo výške 334,30 € mesačne, čo predstavuje 33 % priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa určuje suma dôchodku. ([www.socpoist.sk](http://www.socpoist.sk))

Za každý ďalší rok obdobia dôchodkového poistenia nad základnú hranicu 30 rokov sa minimálny dôchodok zvýši:

- o dve percentá sumy životného minima za 31. až 39. rok obdobia dôchodkového poistenia a
- o tri percentá sumy životného minima za 40. a ďalší rok obdobia dôchodkového poistenia.



**Tabuľka 2**

Suma minimálneho dôchodku v roku 2020 v €

Počet rokov dôchodkového poistenia	33 % priemernej mesačnej nominálnej mzdy za rok 2018 (1 013 €)	% ŽM 2019	Percentuálne vyjadrenie sumy životného minima	Suma minimálneho dôchodku v roku 2020 v €
30	334,29	-	-	334,30
31	334,29	2 %	4,204	338,50
32	334,29	4 %	8,408	342,70
33	334,29	6 %	12,612	347,00
34	334,29	8 %	16,816	351,20
35	334,29	10 %	21,02	355,40
36	334,29	12 %	25,224	359,60
37	334,29	14 %	29,428	363,80
38	334,29	16 %	33,632	368,00
39	334,29	18 %	37,836	372,20
40	334,29	21 %	44,142	378,50
41	334,29	24 %	50,448	384,80
42	334,29	27 %	56,754	391,10
43	334,29	30 %	63,06	397,40
44	334,29	33 %	69,366	403,70
45	334,29	36 %	75,672	410,00
46	334,29	39 %	81,978	416,30
47	334,29	42 %	88,284	422,60
48	334,29	45 %	94,59	428,90
49	334,29	48 %	100,896	435,20
50	334,29	51 %	107,202	441,50
...	...	...		

Zdroj: Sociálna poisťovňa

Pre poistencov s nízkymi dôchodkovými dávkami, ktorých výška dôchodkovej dávky sa bude dorovnávať na úroveň minimálneho dôchodku, nebude rozhodujúce, aký skutočný priemerný osobný mzdový bod dosiahli, nakoľko ich priemerný osobný mzdový bod nebude ovplyvňovať ich výšku minimálneho dôchodku. Táto skutočnosť vyvoláva neochotu platiť vyššie dôchodkové odvody, nakoľko aj tak poistencom vzniká nárok na doplatok do výšky minimálneho dôchodku, kde je rozhodujúci parameter obdobie dôchodkového poistenia.

### Tabuľka 3

Hraničná hodnota POBM, pri ktorej poistencovi nevznikne nárok na doplatok (suma reálneho dôchodku sa rovná sume minimálneho dôchodku)

POBM	Počet rokov dôchodkového poistenia (ODP)	Aktuálna dôchodková hodnota (ADH) platná pre rok 2020	Reálny dôchodok v roku 2020 (POBM x ODP x ADH) v €	Suma minimálneho dôchodku v roku 2020 v €
0,8171	30	13,6361	334,30	334,30
0,8007	31	13,6361	338,50	338,50
0,7853	32	13,6361	342,70	342,70
0,7711	33	13,6361	347,00	347,00
0,7575	34	13,6361	351,20	351,20
0,7446	35	13,6361	355,40	355,40
0,7325	36	13,6361	359,60	359,60
0,7210	37	13,6361	363,80	363,80
0,7101	38	13,6361	368,00	368,00
0,6998	39	13,6361	372,20	372,20
0,6939	40	13,6361	378,50	378,50
0,6882	41	13,6361	384,80	384,80
0,6828	42	13,6361	391,10	391,10
0,6777	43	13,6361	397,40	397,40
0,6728	44	13,6361	403,70	403,70
0,6681	45	13,6361	410,00	410,00
0,6636	46	13,6361	416,30	416,30
0,6593	47	13,6361	422,60	422,60
0,6552	48	13,6361	428,90	428,90
0,6513	49	13,6361	435,20	435,20
0,6475	50	13,6361	441,50	441,50
...	...	...	...	...

Zdroj: vlastné spracovanie

Napríklad poistenec s priemerným osobným mzdovým bodom na úrovni 0,5 a obdobím dôchodkového poistenia na úrovni 30 rokov bude mať rovnaký minimálny dôchodok ako iný poistenec s priemerným osobným mzdovým bodom na úrovni 0,8 a obdobím dôchodkového poistenia na úrovni 30 rokov. Obom poistencom vznikne v roku 2020 nárok na doplatok ich dôchodkových dávok na úroveň minimálneho dôchodku vo výške 334,30 €. Rozdiel je v tom, že skutočná výška dôchodkovej dávky bez doplatku na minimálny dôchodok by bola u prvého poistenca vo výške 204,60 € (doplatok do minimálneho dôchodku 129,70 €), avšak u druhého poistenca by skutočná výška dôchodkovej dávky bez doplatku na minimálny dôchodok bola vo výške 327,30 € (doplatok do minimálneho dôchodku len 7 €). Čím vyššie odvody druhý

poistenec zaplatil do dôchodkového poistenia, tým mu vzniká nárok na nižší doplatok do výšky minimálneho dôchodku.

Minimálny dôchodok zotrie rozdiely medzi dôchodkami poistencov, ktorí pracovali, respektíve boli dôchodkovo poistení, prípadne získali obdobie dôchodkového poistenia za rovnako dlhé obdobie, avšak platili poistné z rozdielnych vymeriavacích základov. Princíp zásluhovosti v dávkovej formule dôchodku nie je vyjadrený len počtom získaných rokov obdobia dôchodkového poistenia, ale aj výškou priemerného osobného mzdového bodu ako priemeru osobných mzdových bodov dosiahnutých v rozhodujúcom období. Výška osobného mzdového bodu za každý kalendárny rok účasti poistenca na dôchodkovom poistení závisí od výšky odvodených (zaplatených) príspevkov do základného fondu starobného poistenia alebo do základného fondu invalidného poistenia. Inými slovami, v dôsledku vyplácania minimálneho dôchodku sa zotrie rozdiel v dôchodku medzi poistencami, ktorí síce získali rovnako dlhé obdobie dôchodkového poistenia, avšak platili rozdielne príspevky na dôchodkové poistenie (vyššie a nižšie poistné). (Krippel, 2015, s. 159-160)

Minimálny dôchodok prináša pre Sociálnu poisťovňu aj povinnosť, ktorou je každoročná úprava dôchodku na minimálnu úroveň, ktorá sa od roku 2020 bude odvíjať od priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa určuje suma minimálneho dôchodku. Z toho vyplýva, že sa od 1. januára kalendárneho roka valorizuje iba dôchodok bez zvýšenia na minimálny dôchodok. Keďže sa z dôvodu valorizácie zmení výška dôchodku a zmeny priemernej mzdy, bude potrebné prehodnotiť aj nárok na minimálny dôchodok.

#### 4 Záver

Reforma slovenského dôchodkového systému prijatá v roku 2003 postavila slovenský dôchodkový systém prevažne na princípe zásluhovosti. Premieta sa to vo výpočte dôchodkových dávok a to prostredníctvom priemerného osobného mzdového bodu a obdobia dôchodkového poistenia. Zásluhovosť je vyjadrená v priamej úmere k výške zaplateného poistného a výške dôchodkovej dávky. Solidarita v reforme dôchodkového systému bola utlmovaná, avšak táto skutočnosť sa mierne zmenila v roku 2015 prijatím tzv. minimálneho dôchodku. Rok 2019 bol prelomový pre celý dôchodkový systém, nakoľko prijatím nového spôsobu výpočtu minimálneho dôchodku sa významnou mierou potláča princíp zásluhovosti a významne sa posilňuje solidarita, čo môže negatívne vplyvať na významnú časť poistencov, ktorí sa budú snažiť eliminovať výšku svojich dôchodkových odvodov.

Sústavy sociálneho zabezpečenia môžu byť financované buď z verejných fondov vytváraných daňami, alebo z poistných fondov vytváraných platbami poistného jednotlivými subjektmi. (Rievajová, 2018, s. 51) Nový spôsob úpravy minimálneho dôchodku bude mať za dôsledok rastúce výdavky, ktoré budú musieť byť pokryté zo štátneho rozpočtu ako aj zvyšujúci sa počet poberateľov minimálneho dôchodku. Negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy odhaduje Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky na úrovni približne 140 mil. € a počet poberateľov minimálneho dôchodku by bol na úrovni približne 230 tisíc.

Ekonomickým argumentom, ktorý odrádza od inštitútu minimálneho dôchodku je jeho náročnosť na finančné zdroje. Výdavky na zvýšenie sumy starobného dôchodku a sumy invalidného dôchodku vyplácaného po dovŕšení dôchodkového veku na sumu minimálneho dôchodku predstavovali v jeho krátkej existencii finančný dopad vo výške 64,7 mil. €. Prechodom na nový spôsob sa očakáva v roku 2020 finančný dopad približne na úrovni 140 mil. €.

#### Tabuľka 4

##### Výdavky na minimálny dôchodok

Rok	Finančný dopad v mil. €
2015	8,2
2016	22,3
2017	18,2
2018	16,0

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov MPSVaR SR

Napriek tomu, že legislatívna zmena prináša aj pozitívne sociálne vplyvy približne pre 230 tisíc poberateľov, nakoľko sa predpokladá pozitívny vplyv na hospodárenie poberateľov minimálneho dôchodku z dôvodu zvýšenia ich pravidelného disponibilného príjmu bolo by na zváženie, či má byť priaznivá sociálna situácia obyvateľov riešená prostredníctvom sociálneho poistenia alebo prostredníctvom sociálnej pomoci. Podľa nášho názoru má byť dorovnávanie riešené prostredníctvom systému sociálnej pomoci.

Záverom konštatujeme, že inštitút minimálneho dôchodku prináša aj pozitívne stránky, avšak musíme konštatovať, že negatívne stránky prevládajú. Nepovažujeme za najväčšie negatívum finančné hľadisko, ale utlmenie zásluhovosti v systéme sociálneho poistenia. Týmto opatrením sa do systému sociálneho poistenia vnárajú špekulácie s výškou poistných odvodov ako aj sa významnou mierou posilňuje solidarita na úkor občanov, ktorí zodpovedne platia tak sociálne odvody ako aj dane.

*Príspevok je výstupom riešenia výskumného grantu VEGA č. 1/0251/19 „Investície domácností do bývania a možnosti ich alternatívneho využitia ako dodatočného príjmu v čase poberania dôchodkovej dávky“.*

#### Použitá literatúra

Hagenbuch, W. (1958). *Social Economics*. Nisbet, U. K.: Welwyn.

Kahoun, V. a kol. (2009). *Sociální zabezpečení. Vybrané kapitoly*. České Budějovice: Jihočeská univerzita.

Krippel, M. (2015). *Inštitút minimálneho dôchodku v dôchodkovom poistení Slovenskej republiky*. In *Societas et iurisprudencia*, 2015, ročník III., číslo 3, s. 145-182. ISSN 1339-5467.

MPSVaR SR (2017). *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva SR za rok 2016*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/isp/>.

NR SR (2019). *Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov*. Bratislava: NR SR, Parlamentná tlač . 1644.

Rievajová, E. a kol. (2018). *Sociálne zabezpečenie*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM. ISBN: 978-80-2254381-1.

Zákon č. 140/2015 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

[www.socpoist.sk](http://www.socpoist.sk)