

Zvyšovanie finančnej efektivity krajín vďaka prvotnému experimentálnemu testovaniu politík: príklady z praxe

Increasing financial efficiency of countries due to initial experimental testing of policies: practical examples

Martina FEHÉROVÁ

Abstrakt

Cieľom experimentálneho výskumu je vysvetliť nejakú príčinnú súvislosť a vďaka tomu vedieť predvídať určitý jav. Pre efektívne zavádzanie nových politík je prvotné experimentálne testovanie kľúčové. Tento prístup dokáže predpokladať úspešnosť alebo neúspešnosť navrhovaného politického nástroja ešte pred jeho plošným zavedením do praxe. Tento článok je zameraný na vysvetlenie princípu prvotného experimentálneho výskumu (laboratórneho a randomizovaného kontrolného pokusu) na príkladoch z praxe v krajinách, kde sa prvotné experimentovanie už využilo.

Kľúčové slová

experimentálne testovanie, behaviorálna ekonómia, zavádzanie nových politík, efektivita.

Abstract

The aim of experimental research is to explain a causal relation and thus to be able to predict a phenomenon. Initial experimental testing is crucial for the effective implementation of new policies. This approach can assume the success or failure of a proposed policy instrument before its general implementation. The aim of this article is to explain the principle of initial experimental research (laboratory and randomized control trials) on practical examples in countries where initial experimentation has already been used.

Key words

experimental testing, behavioral economics, introduction of new policies, efficiency

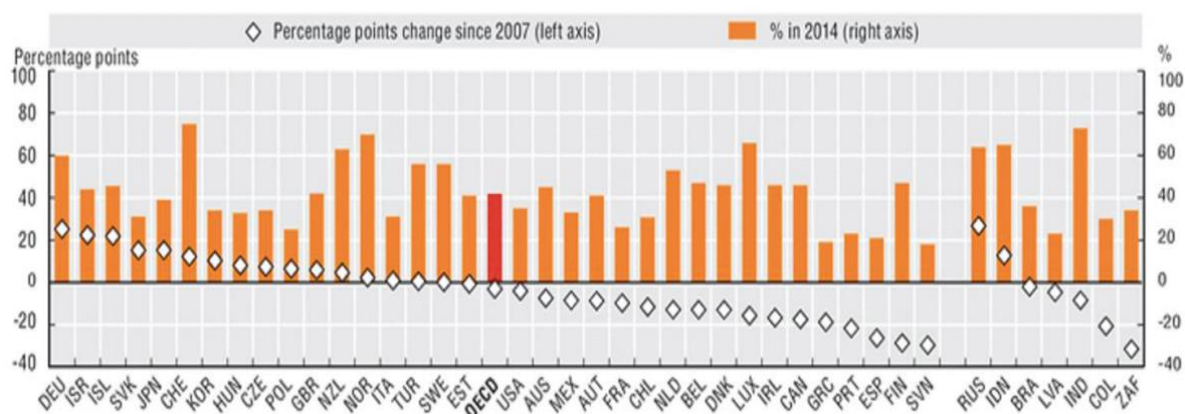
JEL Classification

D91, C91, C92

Úvod

Rozhodovanie autorít v oblasti sociálnej a hospodárskej politiky sa často zakladá na predpokladoch ľudského správania a na rozhodnutiach ktoré ľudia robia. Reakcie a rozhodnutia ľudí v konkrétnej situácii alebo prostredí ovplyvňuje mnoho faktorov (racionálnych i behaviorálnych) - čo sťažuje predvídanie ľudského správania a výber vhodných politických nástrojov. Politické prístupy, ktoré nezahŕňajú behaviorálne faktory, ktoré ovplyvňujú ľudské rozhodovanie tak nemajú potrebné informácie pre nájdenie vhodného riešenia a sú častokrát nepresné alebo nesprávne. Navyše dôvera v národné vlády z roka na rok klesá, ako uvádzajú štatistiky OECD v roku 2015 iba 4 z 10 ľudí verili vo vládny systém v ich krajine. V priemere od roku 2007 do roku 2014 dôvera v národné politiky v krajinách OECD klesla o 3,3 percentuálnych bodov z 45,2% na 41,8% (OECD, 2015). Dôvera v národné vlády v Slovenskej republike je výrazne nižšia (približne o 10%) ako priemer krajín OECD.

Graf 1 Dôvera v národné politiky od roku 2007 do 2014



Zdroj: OECD

Pri riešení otázky, ako najlepšie rozdeliť obmedzené finančné prostriedky je dôležité zabezpečiť výber správneho politického nástroja, a tak minimalizovať neefektívne náklady a maximalizovať prínosy pre spoločnosť. Vykonávanie reforiem a politik si však vyžaduje agilnejšie a účinnejšie štruktúry riadenia ako sú doposiaľ využívané pre zvýšenie ich efektivity. Taktiež je dôležité zamerať sa na dlhodobé riešenia, ktoré nebudú závislé od politických cyklov.

SúčasnÉ metódy tvorby politiky sú založené na lineárnych procesoch a predpokladoch predvídateľnosti. Rýchly rozvoj digitálnych technológií a vedecký výskum ale spochybňujú tieto metódy. Je zrejmé, že lepšia efektivita sa dá dosiahnuť iba vtedy, ak sa do mechanizmov tvorby politík zavedú nové prvky. Zároveň je dôležité zabezpečiť, aby tieto vznikajúce nové prvky boli svojou povahou transparentné a participatívne (zapájajúce občanov). Nedávne medzinárodné poznatky poukazujú na dôležitosť pochopenia strategického správania ľudí a ich interakciu s ich inštitucionálnym a prírodným prostredím pred implementáciou politiky. Dané poznatky o ľudskom správaní tak môžu výrazne dopomôcť k zníženiu nákladov pre dosiahnutie politických cieľov a umožňujú, aby sa úspory zo zavádzania politík ďalej prerozdělili do spoločnosti. Ako uvádza Angel Gurria (2015), generálny tajomník OECD:“ Čelíme ďalšej priemyselnej revolúcii a využívanie experimentov, jedného z nových spôsobov prevádzkovania politík, je nevyhnutné pre fungovanie verejného sektora“.

Experimenty a prvotné testovanie politík na vzorke subjektov, sa ukázali ako preferovaná metodika slúžiaca pre porozumenie reakciám ľudí na konkrétne podnety v prípade zavádzania politík. V rámci odvetvia behaviorálnej a experimentálnej ekonómie boli celkovo udelené štyri Nobelove ceny, konkrétne Vernon Smith a Daniel Kahneman v roku 2002; Elinor Ostrom v roku 2009; Al Roth v roku 2012; Richard Thaler v 2017, Duflo, Banerjee a Kremer 2019. Nobelova cena za ekonómiu bola udelená vedcom Duflo, Banerjee a Kremer v roku 2019 za experimentálny výskum, ktorý umožňuje získať spoľahlivé odpovede ohľadom nových spôsobov boja so svetovou chudobou. Vďaka priamemu testovaniu hypotéz so subjektami buď v laboratóriách alebo priamo v teréne, je teda možné získať odpovede napríklad na to, čo vplýva na rozhodovanie subjektov, ako nastaviť premenné pre docielenie žiadaných výsledkov a či dané politiky majú šancu fungovať pri danom nastavení.

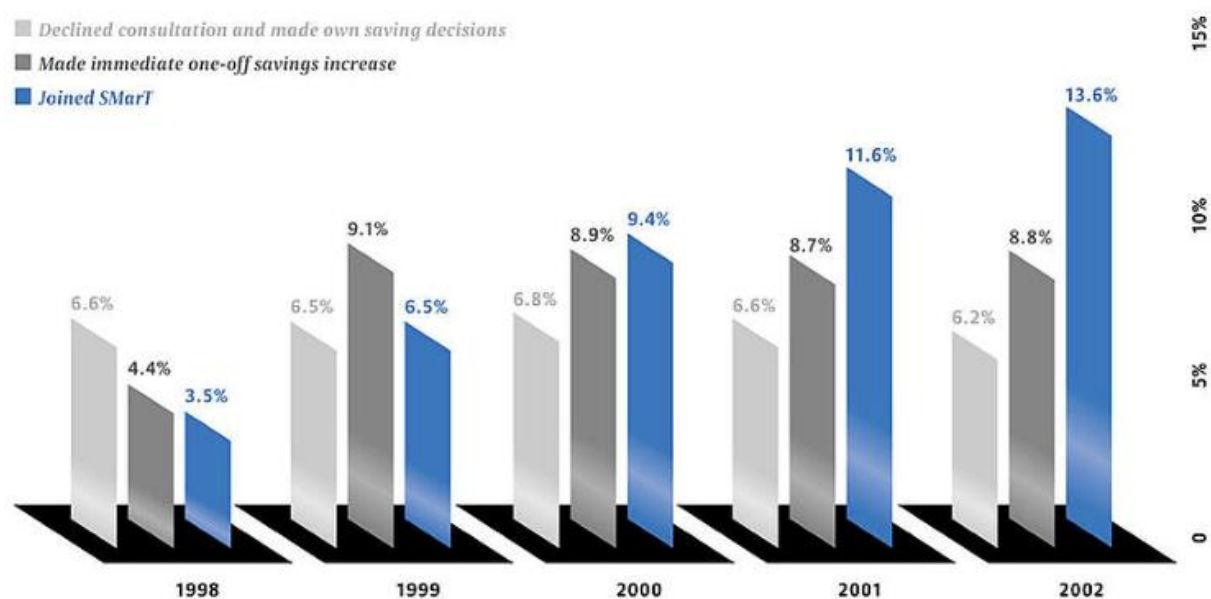
Príklad z praxe: ako zvýšiť sporenie na dôchodok

Richard H. Thaler významne prispel k rozvoju behaviorálnej ekonómie, ako uviedol Per Strömberg, predseda výboru pre Cena Švédskej ríšskej banky za ekonomické vedy na pamiatku Alfreda Nobela. Od roku 2016 je profesor z Chicagskej univerzity vedúcim oddelenia „Nudge Unit“ ktoré vzniklo zriadením vládou Spojeného kráľovstva. Jedným z cieľov danej jednotky je zlepšiť verejné blaho, najmä využívaním behaviorálnych intervencií pri zmenách v nastavení politík. 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 teda automaticky zaradený do plánu dôchodkového sporenia s nízkou mierou úspory 3%. V prípade že sporiť na dôchodok nechce, musí vynaložiť dodatočné kroky pre odchod zo sporiaceho systému (Fehérová, 2019). K významnej zmene došlo, keď sa zamestnanci začali aktívne zapájať do programov Save More Tomorrow (SMarT), ktoré im umožnili určiť si vlastnú mieru úspor (Thaler a Benartzi, 2004). Myšlienka programu teda spočíva v jeho jednoduchosti, možnosti pravidelného šetria na odchod do dôchodku a upravovaní výšky úspor vždy, keď je to potrebné. Prokrastinácia a lenivosť sú v tomto prípade mimoriadne užitočné, pretože zamestnanci majú možnosť zotrvať v programe kým sa nerozhodnú z neho odísť alebo pokým nedosiahnu maximum možných úspor.

Program Save More Tomorrow bol prvýkrát implementovaný v anonymnej stredne veľkej výrobnjej spoločnosti, kde sa pripojilo k plánu 162 z 207 účastníkov. Po určitom čase a po navyšovaní miezd zostalo v programe 80% účastníkov. Skupina zamestnancov s plánom SMarT pri prvom zvýšení plátov zvýšila svoju mieru úspor z 3,3 na 6,5. Nasledujúci graf uvedený nižšie znázorňuje výsledky programu Save More Tomorrow v priebehu času od jeho spustenia po rok 2002.

Graf 2 Prvotné výsledky programu SMarT od roku 1998 do 2002



Zdroj: inudgeyou.com

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava, Derivat 2020, ISSN 1336-5711, 1/2020

Preto je možné konštatovať, že keďže účastníci predtým sporili len veľmi málo alebo vôbec, po vstupe do programu sa ich chuť na šetrenie znovu obnovila a ich miera úspor sa štvornásobne zvýšila. Druhá implementácia programu sa uskutočnila v Ispat Inland, veľkej oceliarskej spoločnosti, kde sa program stal obľúbeným medzi zamestnancami, ktorí sa už pripojili k inému plánu sporenia predtým a rozhodli sa zmeniť svoj plán na Save More Tomorrow (konkrétne o 18,1%). Zamestnanci, ktorí sa rozhodli prvýkrát zúčastniť a prihlásiť sa, bolo 8,2%. Philips Electronics je tretia spoločnosť, ktorá realizovala program a uskutočnila vzdelávací seminár o dôchodkovom sporení zamestnancov. Program bol úspešne implementovaný a 55,2% zamestnancov sa aktívne zapojilo do plánu SMarT a zotrvalo. Výsledky experimentu ukazujú, že väčšina ľudí ktorí sa rozhodli zapojiť, zotrvali členmi sporiaceho plánu (Benartzi, 2012).

Hoci niektorí ekonómovia kritizovali program z dôvodu automatického zápisu a paternalistického prístupu, autori ho definujú ako libertariánsky paternalizmus. To znamená, že hoci program nemá byť povinný (vďaka možnosti odhlásenia sa), slúži používateľom na prijímanie lepších rozhodnutí ktoré sú im ponúknuté ako ich predvolená voľba autoritami. Spojené kráľovstvo používa od roku 2012 systém obohatený o automatický zápis do dôchodkového sporenia. Občan je automaticky prihlásený do programu dôchodkového sporenia, pokiaľ sa nerozhodne inak. Požiadavku nebyť automaticky prihlásený do programu využilo iba 10% obyvateľov Spojeného kráľovstva. Od roku 2012 sa tento druh dôchodkového sporenia zvýšil z 2,7 na 7,7 milióna do roku 2016. Okrem občanov Spojeného kráľovstva sa do programu zapojilo aj 25 miliónov občanov USA na základe podpory ich bývalého prezidenta Baracka Obamu.

Podľa Thaler (1990) má takmer každý politický problém mnoho príčin. Tvorcovia politik by mali využiť každý nástroj, ktorý môže pomôcť, pretože veľké problémy sa nedajú vyriešiť jedným zásahom. Zložitejšie otázky, ako sú klimatické zmeny alebo zdravotná starostlivosť, by preto mali nevyhnutne zahŕňať nielen štandardný ekonomický prístup, ale aj iné zásahy súčasne.

Príklad z praxe: zabezpečenie základného príjmu pre nezamestnaných vo Fínsku

Experiment základného príjmu vo Fínsku získal po celom svete bezprecedentnú pozornosť. Predbežné výsledky experimentu demonštrujú významnosť prvotného testovania reforiem pred ich celoplošným zavedením. Účinky na trh práce, na ktoré sa experiment zameriaval, sa zdali

zanedbateľné. Koncepcia základného príjmu vzbudila záujem zákonodarcov a vlád v Spojených štátoch a Kanade v 70. rokoch 20. storočia, čo viedlo k miestnym pokusom, ale experiment vo Fínsku bol prvým celoštátnym randomizovaným kontrolným pokusom o túto myšlienku. Od 70. rokov minulého storočia v oblasti sociálnej politiky na obidvoch stranách Atlantiku prevládala práca, pri ktorej je vyplácanie dávok podmienené účasťou na činnostiach zameraných na podporu zamestnania, ako sú odborná príprava a rehabilitácia. Myšlienka experimentu spočívala v poskytnutí základného príjmu 560 EUR náhodne vybratej skupine 2000 krátkodobo a dlhodobo nezamestnaných počas dvojročného obdobia, ktoré bolo určené na ich vzdelávanie nezávisle od ich zamestnaneckého statusu. Kontrolnú skupinu pre porovnanie tvorili ostatní nezamestnaní vo Fínsku. Skupina na ktorej bol experiment testovaný tzv. treatment skupina, dostávala rovnaký mesačný príspevok 560 EUR ako kontrolná skupina. Fínsky experiment porovnával dva rozdielne mechanizmy v systéme verejných sociálnych služieb. Súčasný sociálny systém vo Fínsku od tých, ktorí boli klasifikovaní ako „dlhodobo nezamestnaní“, vyžaduje účasť na aktívnych programoch trhu práce. Tí, ktorí sa odmietnu zúčastniť, prídu o dávku v nezamestnanosti na dva mesiace a môžu čeliť zníženiu sociálnej pomoci. Príjemcovia základných príjmov sa v experimente nemuseli zúčastňovať podobných opatrení a neboli sankcionovaní. Navyše svoje dodatočné príjmy nemuseli oznamovať úradu práce čo znížilo byrokráciu a odstránilo neistotu spôsobenú strachom zo zníženia úrovne dávky. Primárnym cieľom experimentu bola zmena fungovania sociálneho systému a podnietenie práceschopnosti u nezamestnaných a tým aj znížením niektorých foriem nezamestnanosti.

Predbežné výsledky za roky 2017 a 2018 ukazujú, že pri zvyšujúcom sa počte žiadateľov o základný príjem a rovnakom počte voľných pracovných miest sa správanie držiteľov základného príjmu odlišovalo od kontrolnej skupiny len minimálne. Príjemcovia základného príjmu nemali viac odpracovaných dní alebo vyššie príjmy ako boli príjmy v kontrolnej skupine. Napriek tomu, že príjemcovia základných príjmov mali jednoznačne lepšie stimuly na prácu, medzi skupinami neboli štatisticky významné rozdiely. Ukázalo sa ale, že blahobyt príjemcov základného príjmu bol jednoznačne lepší ako blahobyt kontrolnej skupiny. Tí v testovacej skupine mali signifikantne menej problémov týkajúcich sa zdravia, stresu a zlepšila sa ich schopnosť sa sústrediť, na rozdiel od subjektov v kontrolnej skupine. Príjemcovia základných príjmov tvrdia, že základný príjem by znížil byrokráciu pri prijímaní pracovnej ponuky a uľahčil by jednotlivcom štart vo vlastnom podnikaní. Pokiaľ ide o dôveru v inštitúcie (napríklad v súdny systém a políciu), príjemcovia základných príjmov dôverovali politikom

oveľa viac ako kontrolná skupina. Výsledky teda ukazujú, že medzi mladými a dlhodobo nezamestnanými sú iné prekážky ktoré im bránia v práci, ako sú zastarané zručnosti a zdravotné problémy, ktoré sú dôležitejšie ako finančné stimuly. Naopak, finančné stimuly môžu viesť občanov k zdravšiemu životnému štýlu a zvýšiť ich dôveru v inštitúcie, čo by malo mať za následok pravdepodobnosť lepšieho uplatnenia na trhu práce. Je dôležité zdôrazniť, že výsledky vychádzajú z jednoročného sledovania (Kangas, Jauhiainen, Simanainen and Ylikännö, 2019).

Záver

Výsledky experimentu s automatickým zápisom do systému dôchodkového sporenia jednoznačne potvrdzuje nutnosť zavádzania behaviorálnych intervencií do politik po úspešnom experimentálnom testovaní prostredníctvom pokusu randomizovaných skupín. Behaviorálna intervencia poskytnutia možnosti automatického prihlásenia sa dodnes využíva v odvetviach ekonómie, marketingu, zdravotnej starostlivosti a iných. Naopak predbežné výsledky experimentu z Fínska pre zabezpečenie základného príjmu u nezamestnaných ukazujú, že motivovať nezamestnaných nestačí len finančnými stimulmi. Naznačuje to nutnosť ďalšieho experimentálneho testovania politik a ich nastavení tak, aby bol cielený zámer dosiahnutý. Zmenou nastavení experimentu je možné testovať mnoho ďalších faktorov, ktoré vplývajú na motiváciu ľudí sa zamestnať, prípadne začať podnikať. Pre ďalšie testovanie je ale kľúčové zachovať efektívnosť prípadným prvotným testovaním hypotéz v experimentálnom laboratóriu pred postupom do terénu na pokus randomizovaných skupín. Dodržanie tohto postupu vie ušetriť veľké finančné, ale aj sociálne náklady.

Prvotné experimentálne testovanie ponúka nový prístup k efektívnemu testovaniu politik pred ich plošným zavedením. Keďže sa občania priamo zúčastňujú na tvorbe politik, zvyšuje to ich dôveru v inštitúcie a národné politiky. Tento prístup je dôležitý obzvlášť počas období nárastu extrémizmu a nedôvery v národné politiky. Keď hovoríme o kombinovaní laboratórnych a terénnych experimentov, neznamená to len zhrnutie záverov a zistení. Namiesto toho je dôležité dbať na to, že experimenty v laboratóriu a teréne sa vzájomne dopĺňajú. Prvotné testovanie v laboratóriu umožní predpovedať, či následné plošné testovanie (alebo zavádzanie politik) má šancu na úspech. Pretože, ak sa teória nepotvrdí v kontrolovanom prostredí laboratória v praxi nebude s najväčšou pravdepodobnosťou úspešná. 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 iných trhoch.

Použitá literatúra

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

FEHÉROVÁ, M., 2019. How Mental Accounting, Loss Aversion and Cognitive Biases Explain Human Behavior. Ekonomické rozhlady. Ročník 48., 2/2019. ISSN 0323-262X.

GURRÍA, A., 2015. Keynote speech on the future of productivity: Productivity by all and for all. Dostupné online: <https://www.oecd.org/about/secretary-general/keynote-productivity-by-all-and-for-all.htm>

INUDGEYOU (The Applied Behavioural Science Group), 2015. Financial Nudge: The Classic Example Of “Save More Tomorrow”. Dostupné online: <https://inudgeyou.com/en/financial-nudge-the-classic-example-of-save-more-tomorrow/>

KANGAS, O., JAUHIAINEN, S., SIMANAINEN, M. and YLIKÄNNÖ, M., 2019. The basic income experiment 2017–2018 in Finland. Preliminary results. Reports and Memorandums of The Ministry of Social Affairs and Health 2019.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 2015. Government at a Glance 2015. Dostupné online: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en#page1

SMITH, A., 2017. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel. Richard H. Thaler, Interview, 2017. Dostupné online: www.nobelprize.org/nobel_prizes/economicssciences/laureates/2017/thalerinterview

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. 164-187.

Kontaktné údaje

Ing. Martina Fehérová, MSc.

Katedra financií

Národohospodárska fakulta

Ekonomická Univerzita v Bratislave

Dolnozemska cesta 1

851 04 Bratislava

Slovensko

martina.feherova@euba.sk