

Anton MARCINČIN
Miroslav BEBLAVÝ
editori

HOSPODÁRSKA P O L I T I K A

NA SLOVENSKU 1990 - 1999



**CENTRUM
PRE
SPOLOČENSKÚ
A MEDIÁLNU
ANALÝZU**

INEKO

**Inštitút pre ekonomické
a sociálne reformy**



**SLOVAK
FOREIGN
POLICY
ASSOCIATION**

HOSPODÁRSKA POLITIKA NA SLOVENSKU 1990-1999

ANTON MARCINČIN A MIROSLAV BEBLAVÝ

editori

Publikáciu podporilo Veľvyslanectvo USA z programu malých grantov.

Editori ©Anton Marcinčin a Miroslav Beblavý, 2000

© Martin Barto, Miroslav Beblavý, Lucia Haulíková, Marek Jakoby, Tomáš Kmet',
Martina Lubyová, Anton Marcinčin, Karol Morvay, Andrej Salner, Ján Tóth,
Daniela Zemanovičová, 2000

ISBN 80-968147-1-0

OBSAH

ZOZNAM AUTOROV	10
PREDSLOV	11
1 ÚVOD	13
2 CELKOVÝ MAKROEKONOMICKÝ VÝVOJ	17
2.1 Úvod.....	18
2.2 Charakteristika vývoja základných makroekonomických ukazovateľov	18
2.2.1 Výkonnosť ekonomiky.....	19
2.2.2 Inflácia	22
2.2.3 Nezamestnanosť	26
2.2.4 Vonkajšia rovnováha	27
2.2.5 Makroekonomické výsledky SR v porovnaní s ostatnými krajinami V4.....	28
2.2.6 Záver	30
2.3 Špecifiká makroekonomického vývoja v rôznych fázach transformácie	31
2.3.1 Charakteristika východiskového stavu	32
2.3.2 Obdobie počiatočnej stabilizácie (1990-92).....	34
2.3.3 Etapa obratu a oživenia (1993-95).....	38
2.3.4 Etapa nerovnovážneho rastu (1996-98)	40
2.3.5 Etapa obnovovania rovnováhy (1999-)	45
2.3.6 Poznámky k očakávanému vývoju	47
2.4 Záver	48
2.5 Použitá literatúra	50
2.6 Príloha	54
3 FIŠKÁLNA POLITIKA.....	57
3.1 Úvod.....	58
3.2 Správna interpretácia zverejňovaných údajov	59
3.3 Tvorba fiškálnej politiky	62
3.4 Dvojité deficity v malých otvorených ekonomikách	64
3.5 Cyklický verzus štrukturálny deficit vlády	68
3.6 Fiškálna politika do roku 1993	69
3.7 Rôzne fázy.....	72
3.7.1 Prvá fáza: Lepšie časy	73
3.7.2 Druhá fáza: Horšie časy	74
3.8 Príjmy	75
3.8.1 Priame dane (dane z príjmov)	75
3.8.2 Nepriame dane	79
3.8.3 Iné dane a poplatky	79

3.9 Rozpočtové výdavky.....	80
3.9.1 Spotreba.....	82
3.9.2 Dotácie	82
3.9.3 Kapitálové výdavky	82
3.10 Udržateľnosť dlhu.....	84
3.11 Záver.....	86
3.12 Použitá literatúra.....	87
3.13 Príloha 1: Metodika výpočtu štrukturálneho deficitu.....	88
3.14 Príloha 2: Detailné údaje o fiškálnom deficite	91
4 MONETÁRNA POLITIKA.....	93
4.1 Úvod	94
4.2 Výsledky menovej politiky v 90. rokoch	94
4.3 Menová politika v rámci Československa	98
4.3.1 Inštitucionálne pozadie - Štátna banka československá a jej postavenie	99
4.3.2 Bolo Československo optimálnou menovou oblasťou?.....	100
4.4 Menová politika na Slovensku.....	104
4.4.1 Inštitucionálny rámec a nezávislosť centrálnej banky	104
4.4.2 Menová politika v rokoch 1993 - 1995: Od nuly ku konvertibilite	109
4.4.3 Roky 1996-98: Rozpor medzi menovou a fiškálnou politikou	113
4.4.4 Menová politika po zrušení fixného kurzu koruny	117
4.4.5 Menový režim po 1. 1. 2000.....	119
4.4.6 Menová politika na Slovensku a Európska centrálna banka.....	120
4.5 Záver.....	123
4.6 Použitá literatúra	124
5 DESAŤROČIE V SVETOVEJ EKONOMIKE	129
5.1 Úvod	130
5.2 Koniec 80-tych rokov. Koniec studenej vojny a začiatok reforiem	130
5.3 Rok 1990. Recesia v západnej Európe, iracká invázia a Nemecko	131
5.4 Rok 1991. Ruský prevrat a pokračovanie hospodárskeho úpadku	132
5.5 Roky 1992 a 1993. Maastricht, EMS, GATT a schodky USA.....	132
5.6 Rok 1994. Oživenie v USA a Európe a WTO.....	133
5.7 Rok 1995. Oživenie v Európe, Bokrosov balíček a mexická kríza	134
5.8 Roky 1995 a 1996. Nová ekonomika v USA, Maastricht a Jeľcin.....	135
5.9 Rok 1997. Ázijská finančná kríza a nová ľavica v Európe	136
5.10 Rok 1998. Ruská kríza.....	137
5.11 Rok 1999. Zavedenie eura a začiatok rozhovorov EÚ s novými členmi.....	137
6 ZAHRANIČNÝ OBCHOD	139
6.1 Úvod	140
6.2 Vývoj základných ukazovateľov zahraničného obchodu SR	141
6.3 Komoditná štruktúra	145
6.4 Vplyv zahraničných investícií.....	146
6.5 Konkurencieschopnosť slovenskej produkcie.....	147
6.6 Transformačný efekt	153
6.7 Hospodárske politiky v zahraničnom obchode	155
6.8 Teritoriálna štruktúra	156
6.9 Záver.....	158
6.10 Použitá literatúra	159

7 TRH PRÁCE.....	161
7.1 Úvod.....	162
7.2 Zamestnanosť.....	162
7.2.1 Globálne zmeny a produktivita	162
7.2.2 Štrukturálne zmeny zamestnanosti.....	164
7.2.3 Flexibilita v oblasti úväzkov a odpracovaných hodín	166
7.2.4 Skrytá zamestnanosť	168
7.2.5 Voľné miesta a štrukturálny nesúlad	169
7.3 Mzdy	170
7.3.1 Rast miezd.....	170
7.3.2 Mzdová diferenciácia.....	171
7.4 Nezamestnanosť	174
7.4.1 Celkový vývoj v oblasti nezamestnanosti	174
7.4.2 Štrukturálne aspekty nezamestnanosti.....	176
7.5 Vplyv demografie na trh práce	181
7.5.1 Celkový vývoj	181
7.5.2 Ekonomická aktivita obyvateľstva	182
7.6 Politika trhu práce	184
7.6.1 Pasívna politika trhu práce.....	184
7.6.2 Aktívna politika trhu práce.....	186
7.7 Demotivačné účinky sociálnych dávok	194
7.8 Závery.....	198
7.9 Použitá literatúra	199
8 FINANCOVANIE SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA.....	203
8.1 Úvod.....	204
8.2 Sociálna reforma.....	204
8.2.1 Sociálne poistenie	205
8.2.2 Štátna sociálna podpora	206
8.2.3 Sociálna pomoc.....	207
8.3 Dôchodkové zabezpečenie	209
8.4 Nemocenské poistenie.....	211
8.5 Tvorba zdrojov sociálneho zabezpečenia	212
8.6 Výdavky na sociálne zabezpečenie.....	213
8.6.1 Hospodárenie fondu dôchodkového zabezpečenia.....	213
8.6.2 Hospodárenie fondu nemocenského poistenia	218
8.7 Záver	219
8.8 Použitá literatúra	220
8.9 Prílohy	220
9 PRIEMYSELNÁ POLITIKA.....	223
9.1 Úvod.....	224
9.2 Slovenský priemysel v roku 1991.....	226
9.3 Štrukturálne otázky na začiatku transformácie	229
9.4 Vývoj v 90. rokoch.....	231
9.4.1 Všeobecný vývoj.....	231
9.4.2 Vývoj v základných odvetviach a priemysle investičných statkov	232
9.5 Analýza troch špecifických sektorov	234
9.5.1 Faktor Volkswagen – výroba dopravných prostriedkov.....	234

9.5.2 Energetika.....	235
9.5.3 Zbrojárska produkcia.....	238
9.6 Priemyselné politiky.....	239
9.7 Analýza vplyvu štátu na priemyselnú reštrukturalizáciu a investície.....	243
9.7.1 Privatizácia.....	243
9.7.2 Fiškálna a investičná politika.....	246
9.7.3 Neschopnosť prispôbiť sa vyvíjajúcemu sa prostrediu.....	249
9.8 Záver.....	251
9.9 Použitá literatúra.....	253
10 HOSPODÁRSKA SÚŤAŽ.....	257
10.1 Úvod.....	258
10.2 Kontext.....	258
10.2.1 Podstata a ciele súťažnej politiky.....	258
10.3 Ako dosiahnuť ciele.....	261
10.3.1 Per se verus rule of reason.....	261
10.3.2 Kde zasiahnuť.....	261
10.4 Formálne pravidlá.....	262
10.4.1 Legislatívny rámec – hospodárska súťaž.....	262
10.4.2 Celkový legislatívny rámec.....	264
10.4.3 Podpora ekonomickej transformácie.....	265
10.4.4 Protimonopolný úrad SR - jeho postavenie a kompetencie.....	267
10.5 Aplikácia súťažnej politiky.....	268
10.5.1 Rozsah riešených prípadov a rozhodnutí.....	268
10.5.2 Protisúťažné praktiky a posudzovanie koncentrácie.....	269
10.5.3 Pôsobnosť úradu vo vzťahu k opatreniam orgánov verejnej správy.....	272
10.6 Porovnanie s ČR, Maďarskom a Poľskom.....	275
10.7 Neformálne pravidlá.....	275
10.8 Odporúčania pre hospodársku politiku.....	277
10.9 Použitá literatúra.....	280
11 PRIVATIZÁCIA.....	283
11.1 Úvod.....	284
11.2 Privatizačné dilemy.....	285
11.3 Privatizačný vývoj.....	287
11.3.1 Prvé tri vlády: 1989-92.....	287
11.3.2 Štvrtá vláda: 1992-94.....	291
11.3.3 Piata vláda: 1994.....	293
11.3.4 Šiesta vláda: 1994-98.....	293
11.3.5 Siedma vláda: 1998-.....	297
11.4 Záver.....	299
11.5 Použitá literatúra.....	300
11.6 Príloha.....	303
12 REŠTRUKTURALIZÁCIA PODNIKOV.....	309
12.1 Úvod.....	310
12.2 Otázky reštrukturalizácie.....	311
12.2.1 Privatizácia.....	311
12.2.2 Správa obchodných spoločností.....	313
12.3 Pohľady na reštrukturalizáciu na Slovensku.....	317

12.4 Reštrukturalizačné politiky slovenských vlád.....	319
12.5 Vývoj v priemysle	324
12.5.1 Sektorové údaje.....	325
12.5.2 Najväčších 15 spoločností.....	327
12.5.3 Prípady VSŽ	329
12.6 Priame zahraničné investície	333
12.7 Záver	335
12.8 Použitá literatúra	335
12.9 Príloha	339
13 BANKOVÝ SEKTOR V SLOVENSKEJ REPUBLIKE.....	347
13.1 Úvod.....	348
13.2 Prehľad vývoja bankového sektora na Slovensku	348
13.3 Hlavné parametre bankového sektora.....	351
13.4 Charakteristika situácie v bankách	354
13.4.1 Veľké štátne banky.....	354
13.4.2 Malé a stredné banky so zahraničnými vlastníkmi	356
13.4.3 Malé a stredné banky s domácimi vlastníkmi.....	356
13.4.4 Stavebné sporiteľne.....	357
13.5 Porovnanie vývoja na Slovensku s ostatnými štátmi V4	358
13.6 Príčiny odlišného vývoja na Slovensku a poučenia z neho	361
13.7 Použitá literatúra	362
14 ODPORÚČANIA PRE HOSPODÁRSKU POLITIKU	365
14.1 Použitá literatúra	373

Zoznam autorov

Martin BARTO

Slovenská sporiteľňa, a.s.

Bankový sektor v Slovenskej republike (kapitola 13)

Miroslav BEBLAVÝ

INEKO – Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

Centrum pre spoločenskú a mediálnu analýzu

University of St Andrews

Monetárna politika, Priemyselná politika, Odporúčania pre hospodársku politiku (kapitoly 4, 9 a 14)

Editor kapitol 3, 4, 7-9 a 14

Lucia HAULÍKOVÁ

Projektová koordinačná jednotka pri Ministerstve zdravotníctva

Financovanie sociálneho zabezpečenia (kapitola 8)

Marek JAKOBY

M.E.S.A. 10

Zahraničný obchod (kapitola 6)

Tomáš KMEŤ

Slovenská sporiteľňa, a.s.

Bankový sektor v Slovenskej republike (kapitola 13)

Martina LUBYOVÁ

Prognostický ústav Slovenskej akadémie vied

Trh práce (kapitola 7)

Anton MARCINČIN

Svetová banka

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku

Úvod, Privatizácia, Reštrukturalizácia podnikov (kapitoly 1, 11 a 12)

Editor kapitol 1, 2, 5, 6, 10-13

Karol MORVAY

Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky Slovenskej akadémie vied

Katedra hospodárskej politiky, Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity

Celkový makroekonomický vývoj (kapitola 2)

Andrej SALNER

Agentúra Reuters

Desaťročie v svetovej ekonomike (kapitola 5)

Ján TÓTH

ING Barings

Fiškálna politika (kapitola 3)

Daniela ZEMANOVIČOVÁ

INEKO – Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

Hospodárska súťaž (kapitola 10)

Predslov

Tieto riadky píšem nad Atlantikom, a to je trochu symbolické. Cestujem na rokovania, ktoré sú súčasťou úsilia o zaradenie Slovenska do medzinárodných ekonomických štruktúr (OECD) a píšem úvod k textu, ktorý je z tohto hľadiska dôležitý aj čo sa týka obsahu, ale najmä čo sa týka jeho autorov. Ide totiž o mladých slovenských ekonómov, ktorí sú (a táto kniha to jasne potvrdzuje) nádejou, že tento proces bude úspešný.

Hospodárska politika na Slovensku za posledných 10 rokov bola poznamenaná mnohými zmenami, doslova turbulenciami. Súvisí to najmä s tým, že išlo o prvé desaťročie postkomunistickej transformácie, ktoré bolo spojené s nielen s dynamickým, a často rozporným politickým vývojom, ale aj s delením bývalej federácie a vytváraním nového samostatného štátu.

Prvé desaťročie postkomunistickej transformácie je všeobecne vo všetkých dotknutých krajinách hodnotené ako zložitý proces, ako proces, ktorý potvrdil, že nejde len o jednoduché technické riešenia spojené so slobodnými voľbami a makroekonomickou stabilizáciou, ale aj o omnoho zložitejšiu transformáciu spojenú s hlbokými štrukturálnymi zmenami, s vytváraním a fungovaním nových inštitúcií, so zmenou vlastníckych vzťahov a so zásadnou zmenou postavenia štátu v ekonomike.

Uplynulé desaťročie ukázalo, že deformácie komunistického režimu boli hlbšie, ako si väčšina ľudí bola ochotná a schopná uvedomiť, a že nespočívajú len v deformovanej štruktúre ekonomiky a nedostatočnej konkurencieschopnosti ekonomických subjektov, v neexistencii funkčného systému formálnych pravidiel hry, ale možno ešte vo väčšej miere v silne deformovaných neformálnych pravidlách, t.j. v prevládajúcej etike, zdieľaných hodnotách, všeobecne akceptovaných vzorcoch správania.

Na začiatku transformácie sme vo všetkých krajinách, teda aj na Slovensku, boli v situácii, kedy neexistovali žiadne praxou overené riešenia a otázka správnej hospodárskej politiky bola z tohto hľadiska aj otvoreným technickým problémom. Každá postkomunistická transformácia je pritom minimálne v prvých rokoch spojená s transformačnou recesiou, rastom nezamestnanosti, poklesom životnej úrovne. Nespokojnosť ľudí s takýmto stavom, spolu s veľmi nízkou mierou poznatkov a informácií o skutočných príčinách a reálnych možnostiach riešenia uvedenej situácie vedú potom veľmi často k tomu, že sa presadia populistí a demagógovia, ktorí sú schopní túto vlnu nespokojnosti politicky využiť. Ich ekonomická argumentácia, resp. argumentácia ich „ekonomických expertov“ je často na úrovni insitného folklóru, nič to však nemení na tom, že táto taktika môže byť (a v mnohých krajinách vrátane Slovenska aj bola) úspešná.

Sociálna a nacionálna demagógia a populizmus sú najväčšou prekážkou úspešných a rýchlych reforiem. Najlepšou zbraňou v boji s týmito javmi, a teda aj

najefektívnejším spôsobom vytvárania podmienok pre reálne reformy je zvýšenie miery informovanosti odbornej a laickej verejnosti o príčinách problémov, o spôsoboch riešenia, ako aj o dôsledkoch neriešenia existujúcej situácie.

Po desiatich rokoch skúseností s reformami už väčšina z nich nie je technickým problémom. Rôzne krajiny skúšali rôzne prístupy, a tak dnes možno povedať, že je dostatok ako dobrých, tak aj zlých skúseností s tým, aká hospodárska politika je efektívna, a aká nie. Neobstoja pritom argumenty o akejkolvek výlučnosti, alebo špecifických podmienkach, pretože centrálné plánované ekonomiky boli v zásade systémovo uniformnými subjektmi a ekonomické zákony platia bez ohľadu na to, o akú krajinu ide.

Kniha, ktorú držíte v rukách, je ako šírkou záberu, tak aj profesionalitou prístupu a vysokou odbornosťou dobrým príkladom a nástrojom zvyšovania informovanosti verejnosti o problémoch hospodárskej politiky počas obdobia postkomunistickej transformácie. Zároveň ide o knihu, ktorá odráža najnovšie poznatky svetového ekonomického poznania.

Kniha veľmi fundovane, vecne a kriticky popisuje vývoj hospodárskej politiky, pričom neostáva len na povrchu, ale ide do podstaty popisovaných problémov. Je evidentné, že autori, napriek poväčšine mladému veku, majú popri kvalitnej teoretickej príprave aj nemalé praktické skúsenosti, a to či už z činnosti vo výskume, štátnej správe, bankách, think-tankoch, či medzinárodných finančných inštitúciách.

Je potešiteľné, že sa našli autori, ktorí pripravili komplexné zhodnotenie hospodárskej politiky na Slovensku za uplynulé desaťročie a ešte potešiteľnejšie je, že sa tejto úlohy zhostili tak fundovaným spôsobom.

Za veľmi užitočné považujem aj odporúčania pre hospodársku politiku do budúcnosti, a v zásade sa zhodujem s autormi v ich pohľade na priority a potrebu zmien v celkovom prístupe k uskutočňovanej hospodárskej politike. Vláda, ktorej som členom, už týmto smerom ide, čoho najlepším konkrétnym dôkazom sú viaceré koncepčné materiály, napr. strednodobé priority hospodárskej politiky, priemyselná politika, koncepcia reštrukturalizácie a privatizácie bánk, ale aj viaceré legislatívne návrhy, napr. novela zákona o konkurze a pod.

Odporúčam publikáciu do pozornosti všetkým, ktorí sa zaujímajú o ekonomický vývoj a hospodársku politiku, najmä však študentom ekonómie a ekonomickým žurnalistom. Pre všetkých, ktorí si knihu prečítajú, bude celkom určite svetlom v labyrinte často veľmi protirečivých a rozporuplných tvrdení a hodnotení hospodárskej politiky tej ktorej vlády.

Ivan Mikloš
podpredseda vlády pre ekonomiku

1 Úvod¹

Tranzitívny proces sa podľa odhadov dotýka asi 1,65 miliardy ľudí a svojim významom a zložitosťou sa stal jednou z najdôležitejších ekonomických udalostí dvadsiateho storočia. Záujem ekonómov o tranzitívny proces sa neobmedzuje len na samotné tranzitívne krajiny, keďže tento predmet prispieva k lepšiemu chápaniu kapitalizmu ako ekonomického systému a uskutočňovania veľkých inštitucionálnych zmien. V prvom prípade sa dotýka otázok vzťahu stimulov a trhov, stimulov a vlastníckych práv, právnych predpisov a spoločenských noriem, vlády a ekonomických agentov a politického systému a ekonomických záujmových skupín. Napríklad, ako zabezpečiť, aby vláda nebola príliš silná, ale zároveň ani tak slabá, aby nedokázala čeliť organizovanému zločinu a neodvádzala ekonomických agentov od produktívnych aktivít k vyhľadávaniu rent? V druhom prípade sa dotýka faktorov ekonomického prostredia a dynamiky politických hier, ktoré zapríčiňujú veľké inštitucionálne zmeny alebo im, naopak, bránia.

Ekonómovia neboli pripravení asistovať pri transformácii ekonomík. Aj najviac prijímané teórie o makroekonomickej stabilizácii totiž predpokladali trhové prostredie. Okrem stabilizácie sa však bolo treba zamerať aj na vytvorenie a rozvoj trhov, vrátane finančných trhov, inštitútu a vymáhania vlastníckych práv, na zmeny zákonov aj politiky, na privatizáciu a reštrukturalizáciu. Tieto komplementárne zmeny mali vyvolať čím menej ekonomických porúch a udržať si politickú podporu. Je zrejmé, že väčšina poznatkov o tranzícii vznikla *ex post*, po neočakávanom prepade výroby, privatizácii *insidermi* namiesto vonkajšími investormi, náraste organizovanej kriminality, rozpade krajín a v niektorých krajinách aj návrate komunistov k moci.

Východiskom pre reformy boli ekonomiky bez skutočného systému cien a trhov. Výrobná štruktúra bola pokrivená. Prevládal ťažký priemysel a chýbali služby, existovali veľké podniky na úkor malých. Neexistoval konzistentný plán výroby jednotlivých tovarov, čo viedlo k stálemu nedostatku, hromadeniu

¹ Veľká časť tejto kapitoly vychádza z pripravovanej knihy G. Rolanda (1999, *Politics, markets and firms. Transition and economics.*), ktorá je snáď prvým komplexným zhrnutím teoretických a empirických prác venovaných tranzitívnemu procesu a určite sa stane vyhľadávanou učebnicou.

existujúcich komodít (aj pracovnej sily), nútenej substitúcii a investičným cyklom. Niektoré štáty postupne odstúpili od centrálneho plánovania (Juhoslávia v roku 1965, Maďarsko v roku 1968 a Poľsko v osemdesiatych rokoch), čím podľa nášho názoru získali náskok v potrebných reformách.

Cieľmi reformy bolo: 1. zlepšenie alokačnej efektívnosti zavedením flexibilných cien a vytvorením konkurenčného otvoreného trhu, 2. stabilizácia makroekonomiky kvôli správne fungovaniu cenového systému, 3. stimulácia podnikov, aby reagovali na trhové signály, čo predpokladalo privatizáciu a vytvorenie systému správy obchodných spoločností (*corporate governance*), a 4. vytvorenie vládnych inštitúcií nevyhnutných pre fungovanie trhu. Medzi vládne inštitúcie je treba rátať politickú a inštitucionálnu stabilitu, ochranu súkromných vlastníckych práv nielen pred vládou, ale aj pred mafiou, a ochrana daňových poplatníkov pred vplyvom záujmových skupín a ich vyhľadávania rent u vlády.

Bariérami reformy boli: 1. neurčitosť výsledku, ktorá ovplyvňuje správanie sa ekonomických agentov, 2. komplementárnosť a interakcie medzi reformami a 3. politické záujmy strán a záujmových skupín.

Ekonomická literatúra dnes vysvetľuje pôvodný prepád výroby horizontálnou monopolistickou štruktúrou výroby a dezorganizačným efektom cenovej liberalizácie na existujúce produkčné linky kvôli informačnej asymetrii. Zatiaľ dostatočne nevyjasnenou ostáva otázka reformnej vlády. Prečo sú niektoré vlády príliš slabé na to, aby dokázali vynútiť dodržiavanie zákonov, kým iné to dokážu? Zrejme tu hrajú svoju úlohu geopolitické faktory a vnímanie mafie ako suboptimálnej náhrady vlády ako agentúry na vymáhanie kontraktov.

Výsledky privatizácie prejavované v nedostatočnej reštrukturalizácii boli pre mnohých sklamaním. Privatizácia síce mala za cieľ v konečnom dôsledku zvýšiť efektívnosť podnikov umiestnením lepších manažérov a ich lepšej stimulácie, ale reálne to mohla byť iba zmena vlastníctva v určitom rámci obmedzení. Tie zahŕňali nedostatočnú výšku domácich úspor, nedostatočné zahraničné zdroje kvôli nedostatkom medzinárodného kapitálového trhu, kurzovým rizikám a neurčitosti a potrebu vyváženia strát daňových príjmov, ale hlavne politickú príležitosť získania moci. Samotný nedostatok reštrukturalizácie je zapríčinený viac podcenením rámca správy obchodných spoločností než výberom privatizačných metód. Pretrvávajúce mäkkých rozpočtových obmedzení bankovými či medzipodnikovými úvermi vedie k morálnemu hazardu, keď agenti očakávajú štátne odkúpenie pohľadávok a je zlučiteľné so správaním maximalizujúcim zisk agenta.

Podľa nášho názoru súvisia niektoré sklamanie z tranzitívneho procesu s jeho celkovým chápaním, ako aj chápaním fungovania ekonomiky. Po prvé, počiatočné chápanie nebralo do úvahy ciele a úlohu jednotlivých záujmových skupín v tranzitívnom procese, akoby reformu ekonomiky bolo možné oddeliť od sveta politiky. Ekonomické modely trochu paradoxne považovali postkomunistické vlády

za jednoliate celky maximalizujúce národné bohatstvá, ktoré sa dobrovoľne a bez náhrady zbavovali svojej pozície v ekonomike krajiny. Takisto aj nomenklatúrni manažéri dobrovoľne odovzdávali riadené podniky novým súkromným vlastníkom. Modely zanedbali na jednej strane náklady spojené s reformou, na druhej nedocenili výnosy z jednorazovej privatizačnej príležitosti. Po druhé, príliš veľá pozornosti bolo venovanej makroekonomickým indexom vychádzajúc z implicitného predpokladu perfektnej korelácie s mikroekonomickým vývojom. Práve slovenský príklad ukázal, že to bola vážna chyba. Pokiaľ sa nezmenia stimuly správania ekonomických agentov, akékoľvek makroekonomické úspechy sú len dočasné a signalizujú odkladanie reforiem vo svojom dôsledku nákladné pre ekonomiku.

Predkladaná kniha, výsledok ročného projektu a dvoch seminárov, mala dva ciele. Na jednej strane podať analýzu desaťročného vývoja slovenskej ekonomiky, ekonomických politík a ich dôsledkov a dopady na agentov, ako aj ekonomické odporúčania pre budúce politiky. Na druhej strane sa snaží prispieť k všeobecnému chápaniu problému transformácie.

Všetky kapitoly vedú k jedinému záveru: za odkladanie potrebných reforiem kvôli okamžitému úspechu platí krajina obrovskú cenu. Slovensko sa pomerne rýchlo zotavovalo z prvého transformačného obdobia, aj keď za cenu vysokej miery nezamestnanosti. Výsledkom bolo založenie predpokladov oživenia už v roku 1994. Zhodou okolností však v tom istom roku nastal aj všeobecný obrat slovenskej politiky, vrátane ekonomickej. Naplno sa prejavili väzby medzi starými manažérmi a politickými stranami, ktoré sa pri privatizácii natoľko upevnili, že podstatne a negatívne ovplyvnili celý ďalší ekonomický vývoj krajiny. Takáto „privatizácia krajiny“ priviedla Slovensko k medzinárodnej izolácii a v roku 1998 takmer k hospodárskemu kolapsu.

Nasledujúcich pätnásť kapitol zachytáva a analyzuje vývoj slovenskej ekonomiky z najrozličnejších strán počas rokov 1990-99. Sú výsledkom prezentácie odbornej práce niekoľkých skúsených odborníkov v oblasti tranzitívnej problematiky a mnohých mladých autorov, ktorí doteraz nemali priestor na publikovanie. Karol Morvay zo Slovenskej akadémie vied v kapitole 2 podáva obraz celkového makroekonomického vývoja. Ján Tóth z ING Barings sa venuje fiškálnej politike v kapitole 3 a Miroslav Beblavý z INEKO monetárnej politike v kapitole 4. Vývoj na globálnom trhu a prepojenie na slovenské hospodárstvo analyzuje v kapitole 5 Andrej Salner z Reuters. Zahraničnému obchodu sa v kapitole 6 venuje Marek Jakoby z M.E.S.A. 10 a trhu práce v kapitole 7 Martina Lubyová zo Slovenskej akadémie vied. Lucia Haulíková z Projektovej koordinačnej jednotky pri Ministerstve zdravotníctva analyzuje stav a možnosti reformy sociálneho zabezpečenia v kapitole 8. Miroslav Beblavý píše o priemyselnej politike v kapitole 9, Daniela Zemanovičová z INEKO o

hospodárskej súťaži v kapitole 10 a Anton Marcinčin z RC SFPA o privatizácii v kapitole 11 a reštrukturalizácii podnikov v kapitole 12. Martin Barto a Tomáš Kmeť, obaja zo Slovenskej sporiteľne, rozoberajú v kapitole 13 východiskový stav privatizácie a reštrukturalizácie bánk. Posledná kapitola 14 obsahuje zhrnutia hlavných výsledkov jednotlivých kapitol ako aj odporúčania pre budúcu slovenskú hospodársku politiku Miroslava Beblavého.

K úspechu tejto knihy podstatne prispeli jej oponenti Eugen Jurzyca (INEKO), Radek Lastovička (Fond rizikového kapitálu, Praha), Katarína Mathernová (Úrad vlády SR), Michal Mejstřík (IES FSV Univerzita Karlova, Praha), Ján Oravec (Ministerstvo hospodárstva SR), Juraj Renčko (Ministerstvo financií SR a SAV), Oľga Reptová (M.E.S.A. 10), Mario Strapec (CERGE-EI, Praha), Vladimír Tvaroška (Úrad vlády SR) a Zdeněk Tůma (ČNB, Praha). Bolo vynikajúce sledovať, s akým zaujatím sa delili o svoje vedomosti a skúsenosti s autormi jednotlivých kapitol. Poďakovať sa chceme Veľvyslanectvu USA, ktoré podporilo publikáciu z programu malých grantov a Magde Vášáryovej (SFPA) za podporu projektu a jeho inštitucionálne zabezpečenie. Dagmar Pfeiferová (RC SFPA) riadila projekt a svojou prácou umožnila úspešné vydanie tejto knihy. Zuzane Uličianskej (CSMA) a Zuzane Fraňovej (SFPA) patrí naša vďaka za organizačnú pomoc.

Názory a výsledky prezentované v tejto knihe sú, samozrejme, názormi a výsledkami jej autorov, ktorí za ne zodpovedajú spoločne s editormi tejto knihy.

Anton Marcinčin

2 Celkový makroekonomický vývoj

Karol MORVAY

Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky Slovenskej akadémie vied

Transformácia od ponukovo obmedzenej plánovanej ekonomiky k dopytovo obmedzenej trhovej ekonomike je z makroekonomického pohľadu aj hľadáním prijateľného vzťahu medzi rastom a rovnováhou ekonomiky v podmienkach nedostatočnej reštrukturalizácie a deformovaného inštitucionálneho rámca. Slovensko budilo dojem úspešnej krajiny v tomto procese, ale možnosti jeho ekonomického rastu, založené na stimulácii dopytovej strany ekonomiky sa rýchlo vyčerpali.

Makroekonomický vývoj slovenskej ekonomiky odrážal rôznorodosť prístupov hospodárskych politík k procesu transformácie, ktoré sa za desaťročie vystriedali. Spory sa týkali nielen podoby hospodársko-politického mixu, ale aj celkového chápania a smerovania transformácie. Výsledkom vývoja, ktorý bol najprv odrazom transformačnej recesie, neskôr prvotnej stabilizácie, exportom ťahaného oživenia, nadmerného nerovnovážneho rastu aj pokusu o opätovnú stabilizáciu, bol návrat k predtransformačnej úrovni výkonnosti hospodárstva pri pretrvávajúcej existencii štruktúrnych deformácií so sklonom k nerovnovážnemu vývoju.

Sporné výsledky transformácie ukázali jednak na nutnosť dotvorenia inštitucionálneho rámca ekonomiky, ako aj na potrebu stimulovania ekonomiky z ponukovej strany. Po desiatich rokoch od zmeny politického a ekonomického systému stojí hospodárstvo pred dokončením transformačného procesu, ktoré si však bude vyžadovať lepšiu koordináciu segmentov hospodárskej politiky, ako aj lepšiu čitateľnosť a koncepcnosť, ako bola v minulosti.

2.1 Úvod

Cieľom tejto kapitoly je podať popis základných charakteristických črt makroekonomického vývoja na Slovensku v doterajšom priebehu transformácie. Táto časť zároveň vytvorí pozadie, na ktorom ďalšie kapitoly charakterizujú jednotlivé segmenty hospodárskej politiky. Hospodárska politika v podmienkach Slovenskej republiky bola aj napriek jej relatívne krátkej existencii miestom stretu rôznych koncepcií s často sporným výsledkom. Hodnotenie makroekonomického vývoja bude opreté o tzv. mäkké dáta, teda o údaje bežne prístupné a publikované².

Kapitola je rozdelená do dvoch častí. Prvá časť je zameraná na zhodnotenie vývoja kľúčových makroekonomických ukazovateľov. Druhá časť si všima makroekonomický vývoj ako výsledok rôznych hospodárskych politík. Preto má podobu chronologického prehľadu podľa etáp vybraných na základe výskytu špecifických makroekonomických fenoménov a výrazných koncepčných zmien, doplneného o analýzy typických problémov. Cieľom je poukázať na odlišnosti vývoja v závislosti od chápania priorít hospodárskej politiky. Ďalším zámerom je potvrdiť hypotézu o vyčerpanosti tých možností, ktoré umožňovali dosahovať zdanlivo výborné makroekonomické výsledky, teda blokovanie reštrukturalizácie a deformovanie inštitucionálneho rámca, a hľadať podporné argumenty pre nové priority hospodárskej politiky s výraznejšou podporou ponukovej stany ekonomiky spojenou s inštitucionálnymi reformami.

2.2 Charakteristika vývoja základných makroekonomických ukazovateľov

Táto časť popisuje problémy týkajúce sa vývoja kľúčových makroekonomických indikátorov, v snahe zobrazit' trendy vývoja výkonnosti a rovnováhy ekonomiky. Makroekonomické výsledky slovenského hospodárstva boli pravidelne hodnotené mnohými domácimi aj zahraničnými inštitúciami a analytikmi. Komplexnú analýzu makroekonomického vývoja v období federatívneho Česko - Slovenska a v prvých mesiacoch existencie samostatného štátu predstavuje štúdia OECD (1993). V jej záveroch sa konštatuje dobrá strednodobá perspektíva oživenia slovenského hospodárstva. Pritom však upozorňuje, že rušivé dopady rozdelenia štátu prinášajú potrebu zvýšenej pozornosti voči makroekonomickej stabilizácii. Štúdia Svetovej banky (1995) vyzdvihuje relatívne priaznivé makroekonomické dedičstvo a obozretnú makroekonomickú politiku pri vzniku nového štátu, upozorňuje však na nevyhnutnosť reštrukturalizácie hospodárstva v záujme oživenia. Analýzy makroekonomického vývoja v období 1994 - 1995 vyzdvihujú pozitívny vývoj makroekonomických ukazovateľov, kladú si však otázku udržateľnosti tohto

² Pripomíname, že štatistika v tomto období podliehala zásadným zmenám.

vývoja: Renčko (1996) upozorňuje, že o charaktere budúceho vývoja sa rozhodne na mikroúrovni, kde sa ukazujú riziká spojené s formovaním vlastnickej štruktúry a s funkčnosťou alokačného mechanizmu. Okáli a kol. (1996) vyjadruje pochybnosti o trvalom charaktere pozitívneho obratu vo vývoji hospodárstva kvôli štruktúrnym slabším a problémom bankového sektora. Neskoršie analýzy už hovoria o narastajúcej „krehkosti“ ekonomického rastu (Kárász a Renčko, 1997), o nerovnováhe ekonomiky spojenjej s nedostatočným pokrokom v mikroekonomickej adaptácii a s nízkou efektívnosťou prerozdeľovacích procesov v oblasti verejných financií (Kárász, Renčko a Kárász ml., 1999), o chronickom charaktere nerovnovážneho vývoja a nevyhnutnom spomalení ekonomického rastu (Okáli a kol., 1999) a pripomínajú nedostatočnú koordináciu segmentov hospodárskej politiky a potrebu zásadných reforiem (OECD, 1999). Retrospektívnu analýzu najdôležitejších makroekonomických ukazovateľov počas existencie SR ponúka štúdia analytikov INFOSAT (Haluška a Olexa, 1999), ktorá poukazuje na fakt, že vývoj v rokoch 1996 - 1998 niesol charakteristické známky prehriatia hospodárstva.

TABUĽKA 1. Index objemu HDP v stálych cenách (rok 1989 = 100)

Rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
index HDP	100	97,5	83,3	77,9	75,0	78,7	84,1	89,7	95,5	99,7	102,4

Poznámka: údaj za rok 1999 podľa prognóz ŠÚ SR. Prameň: vlastné výpočty podľa údajov ŠÚ SR.

2.2.1 Výkonnosť ekonomiky

V roku 1999 sa úroveň výkonnosti ekonomiky (chápanej ako objem vytvoreného hrubého domáceho produktu, HDP) pohybuje na úrovni približne rovnakej ako v roku 1989, pred začatím reforiem (tabuľka 1). Samotný fakt, že tvorba HDP sa vrátila na svoju predreformnú úroveň až po celom desaťročí, je určitým rozčarováním, lebo s takýmto oslabením sa pri štarte reforiem nepočítalo³. Samozrejme, návrat k pôvodnej úrovni tvorby HDP vôbec neznamena rovnakú pozíciu ekonomiky ako pri štarte reforiem, veď ekonomické dianie má už inú kvalitu. Prevažnú časť HDP (približne 85%) už vytvárajú subjekty v súkromnom vlastníctve. V priebehu transformácie došlo k zvýšeniu podielu služieb a poklesu podielu priemyslu a pôdohospodárstva na HDP. Na druhej strane, ani po spomínanom návrate k pôvodnej úrovni výkonnosti nedošlo k zásadnému zlepšeniu

³ Pozri napríklad Federálne ministerstvo pre strategické plánovanie (1990), Ministerstvo pre hospodársku stratégiu SR (1991) a Vláda ČSFR v Memorande o hospodárskej politike vypracovanej pre MMF (1990).

úrovne zhodnocovania vstupov a tým aj úrovne efektívnosti v ekonomike⁴. Okrem toho, proces obnovenia výkonnosti bol a v súčasnosti stále je sprevádzaný chronickými poruchami makroekonomickej rovnováhy. Pretrvávala relatívne vysoká miera nezamestnanosti, zastavilo sa spomaľovanie inflácie a vyostрили sa problémy so záporným saldom exportu a importu (pozri graf 1).

Pozitívny hospodársky rast, dosahovaný na Slovensku od roku 1994, bol zo strany dopytu ovplyvňovaný rôznorodo (graf 2). Kým v roku 1993 ešte doznievala transformačná recesia, v roku 1994 sa začalo oživenie hospodárskeho rastu spojené s markantným zväčšením objemu vývozu výrobkov a služieb. Zvýšenie vývozu bolo také výrazné, že sa ním prekrylo aj ďalšie zníženie domáceho dopytu⁵.

V roku 1995 sa prvý raz dostavil pozitívny prírastok u všetkých zložiek domáceho dopytu, obzvlášť u investičného dopytu, keď tvorba hrubého kapitálu vzrástla reálne o 37,4% (z toho však tvorba hrubého fixného kapitálu iba o 5,3%). Pritom sa začal spomaľovať prírastok vývozu výrobkov a služieb, v dôsledku čoho saldo vývozu a dovozu výrobkov a služieb (čistý vývoz) dosiahlo podstatne menší prebytok ako v predchádzajúcom roku. Bola to však zatiaľ posledná kladná hodnota čistého vývozu v doterajšom priebehu transformácie.

Pokles vývozu (o 0,3% v stálych cenách) spojený s výrazným nárastom dovozu (o 20,3%) pripravili v roku 1996 situáciu, keď čistý export nadobudol výrazne zápornú hodnotu, bol však prevýšený rekordným nárastom domáceho dopytu (19,6%) a vysoká dynamika rastu HDP bola zachovaná. Zahraničný dopyt mal v roku 1997 už opäť pozitívny prínos k hospodárskemu rastu. Čistý export mal ešte stále zápornú hodnotu (-44,4 mld. Sk v cenách roku 1995), ale predsa bližšiu ku kladným hodnotám ako v roku predošlom (-55,8 mld. Sk). Na druhej strane došlo k značnému zníženiu dynamiky domáceho dopytu.

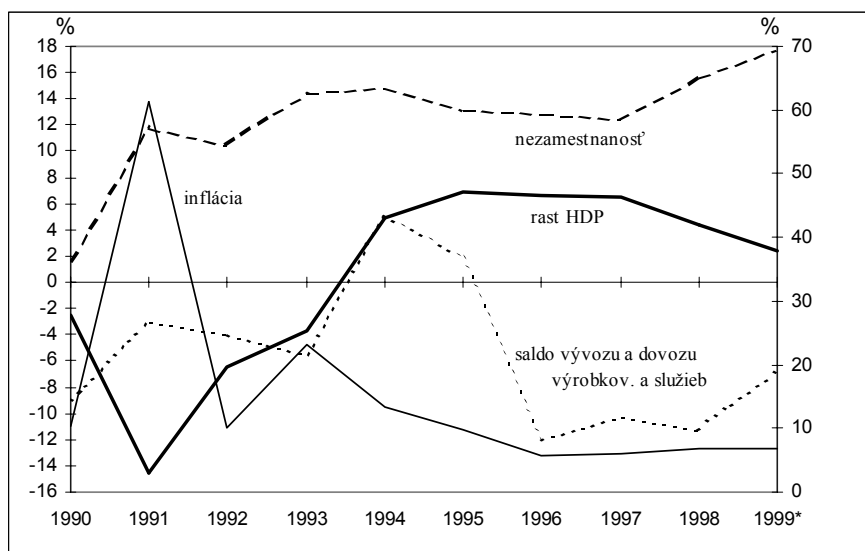
V roku 1998 bol rast takmer výlučne ťahaný domácim dopytom; záporná hodnota čistého exportu ostala takmer na úrovni roku 1997. Zmena hospodárskej politiky spolu s naakumulovanými problémami priniesli v roku 1999 obmedzovanie domáceho dopytu a tým aj výrazné spomalenie rastu HDP. Proti výraznejšiemu poklesu tempa rastu však pôsobil rast exportu výrobkov a služieb.

Pohľad na ponukovú stránku, teda tvorbu HDP, je zároveň pohľadom na proces terciarizácie ekonomiky. Kým podľa spätných odhadov (Svetová banka, 1995) v roku 1989 pôdohospodárstvo malo podiel na tvorbe HDP 9,4%, priemysel 58,5% a služby 32,2%, v roku 1998 došlo k stavu, keď sektor služieb mal takmer 60% - ný podiel na tvorbe HDP a pôdohospodárstvo iba 4,4%.

⁴ Pridaná hodnota, ktorá je základom tvorby HDP, mala naďalej výrazne menší podiel na hrubej produkcii ako medzispotreba. Tento stav sa po roku 1995 menil iba veľmi málo, čo je prejavom problémov so zvyšovaním efektívnosti ekonomiky. Pozri aj Kárász, Renčko a Kárász ml. (1999).

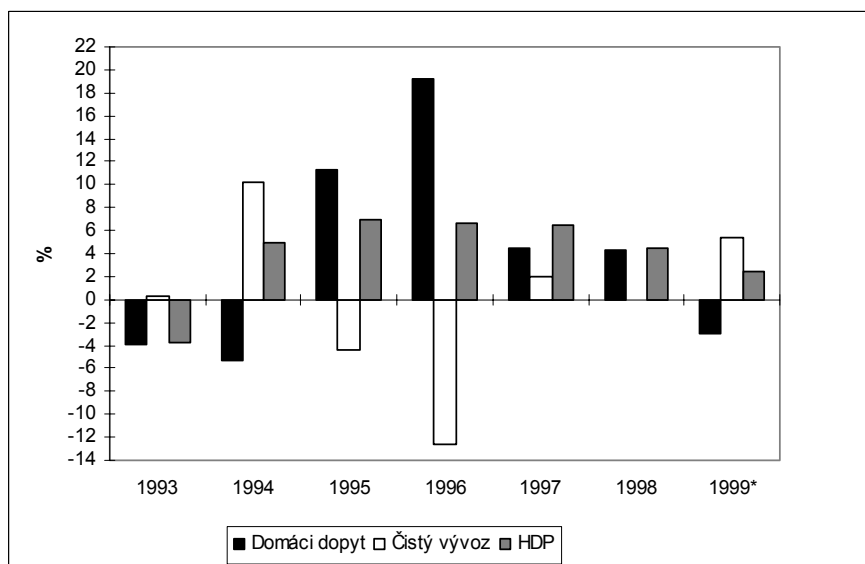
⁵ Konkrétne parametre vývoja sú uvedené v prílohe tejto knihy.

GRAF 1. Vývoj základných parametrov výkonnosti a rovnováhy v ekonomike SR



Poznámky: Vývoj inflácie meraný indexom spotrebiteľských cien je zachytený na pravej osi, vývoj ostatných ukazovateľov je na ľavej osi. Za rok 1999 ide o údaje za prvý polrok. Prameň: ŠÚ SR.

GRAF 2. Prínos domáceho dopytu a čistého exportu k obnove rastu HDP



Prameň: vlastné výpočty podľa údajov ŠÚ SR (1999).

Vytvorený HDP v období po roku 1995 nedokázal pokrývať domáci dopyt, čo sa prejavilo v neudržateľnom deficite obchodnej bilancie. Dosiahnutie predtransformačnej úrovne HDP nastalo v dobe, keď celkový stav slovenskej ekonomiky a stav transformácie vyžadovali nové stabilizačné opatrenia.

2.2.2 Inflácia

V transformujúcej sa ekonomike je inflácia výrazne ovplyvnená neštandardnými faktormi. Pozoruhodnou črtou cenového vývoja transformujúcej sa krajiny je problémovosť vzťahu medzi rastom monetárnych agregátov a rastom cenovej hladiny⁶. Vzťah medzi vývojom menových agregátov a vývojom inflácie je prekrytý množstvom neštandardných opatrení, ktoré v týchto krajinách pôsobia na rast cien. K nim patrí:

- Liberalizácia a deregulácia cien. Inflačným impulzom, ktorý spôsobil najvyššiu mieru inflácie v SR, resp. ČSFR, bol systémový krok nevyhnutný pre vytvorenie trhovej ekonomiky, čiže liberalizácia cien, uskutočnená ako súčasť širšej liberalizácie v hospodársko-politickom rámci fungovania ekonomiky (pozri graf 4). Úpravy cien, ktoré zostali regulované, prispievali ku krátkodobej destabilizácii cenovej hladiny v celom doterajšom priebehu transformácie (pozri graf 5).
- Daňová reforma (v SR realizovaná k 1.1.1993). Z celkového nárastu cien v roku 1993 sa značná časť (u spotrebiteľských cien asi 40%, u cien priemyselných výrobcov a u cien stavebných prác asi 50%) realizovala na začiatku roku v dôsledku daňovej reformy (podľa Okáli a kol., 1994). Výkyv rastu cien pri zavedení novej daňovej sústavy ilustrujú grafy 4 a 5.
- Silný prílev zahraničných zdrojov. Prílev cudzích zdrojov môže za určitých okolností pôsobiť inflačne. Dvořák (1996) poukazuje na to, že inflačný účinok prílevu zahraničných zdrojov závisí od toho, či prílev je hnaný zvýšením dopytu po peniazoch u domácich subjektov (nízky inflačný dopad) alebo zvýšením ponuky peňazí⁷.
- Vyrovnávanie cenových hladín. Transformujúca sa krajina má obyčajne značne nižšiu cenovú hladinu ako vyspelé krajiny, s ktorými obchoduje. Zároveň však existuje aj disproporcia medzi štruktúrou relatívnych cien v

⁶ Práve spornosť väzieb „M2-inflácia“ v transformujúcej sa krajine bola jedným z argumentov pre opustenie M2 ako sprostredkujúceho kritéria menovej politiky Českej národnej banky a prechodu k cieľovaniu inflácie. Pozri Šmídková a Hrnčíř (1998) a Janáček a kol. (1998).

⁷ Práve ak je prílev zdrojov hnaný z ponukovej strany, ktorá súvisí s inštitucionálnymi zmenami a prebytkom finančných zdrojov v zahraničí, potom je pravdepodobné, že tento prílev bude cez nárast domácich monetárnych agregátov vytvárať tlak na ceny. Na druhej strane, ak je prílev zapríčinený posunom dopytu po peniazoch, je pravdepodobné, že budú prevažovať kladné účinky jeho prílevu a dopad na infláciu bude nevýrazný.

domácej ekonomike a v zahraničí. V prípade vysokej otvorenosti ekonomiky, akú má Slovensko, potom existuje tendencia k vyrovnávaniu cenových hladín. Počas priebehu transformácie sa domáca štruktúra relatívnych cien prispôsobuje štruktúre relatívnych cien v zahraničí.

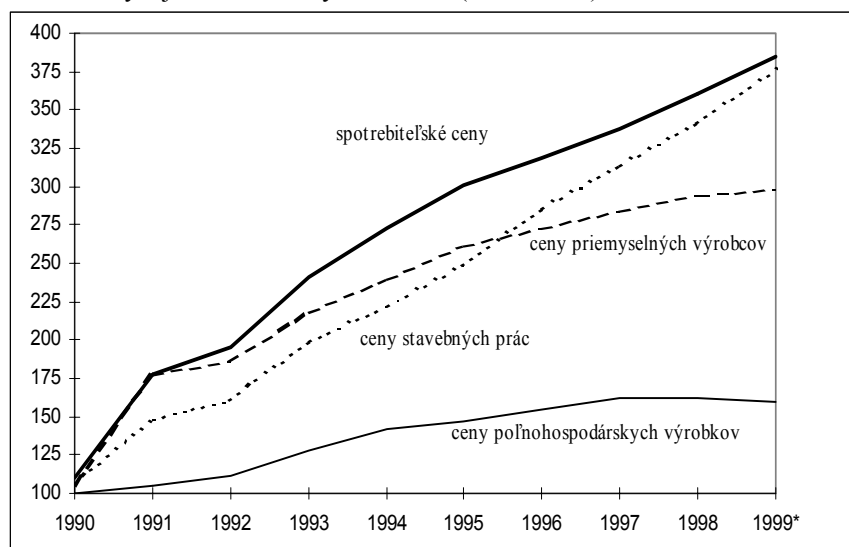
- Nerovnováha vo verejných financiách, čiže chronicky deficitné hospodárenie vo verejných rozpočtoch. Štát vstupuje v záujme financovania svojho rozpočtového deficitu na kapitálový trh, kde sa snaží odčerpať časť úspor. Okrem toho, že takto vytláča súkromné investície, zapríčiňuje aj rast úrokových mier. Ak úrokové náklady majú výrazný podiel na celkových nákladoch, potom dochádza k rastu cien výstupov.
- Sklon k prevahe domáceho dopytu nad tvorbou HDP. Kvôli nedostatočnej mikroekonomickej reštrukturalizácii je domáca ponuka značne nepružná a nedostatočne reaguje na vývoj domáceho dopytu. Pretrvávanie takéhoto stavu je sprevádzané aj neustálym tlakom na cenovú hladinu.
- Deformácie podnikateľského prostredia. Na rast cenovej hladiny vplývalo aj pôsobenie deformovaného konkurenčného prostredia a monopolizácia mnohých odvetví hlavne v skorších fázach transformácie. Takéto prostredie nevytváralo dostatočnú motiváciu na udržiavanie nižších cien.

V priebehu transformácie dochádzalo k nerovnomernému vývoju medzi jednotlivými druhmi cenových indexov (graf 3). Za fiktívny spotrebný kôš, ktorého cena bola 100 Kčs v roku 1989, by musel spotrebiteľ v polovici roka 1999 zaplatiť približne 385 Sk. Ceny stavebných prác (pri porovnaní ceny roku 1989 = 100) dosiahli index 378, ceny priemyselných výrobcov 299, kým ceny poľnohospodárskych výrobkov len 160.

Ako znázorňuje graf 4, po spustení ekonomickej reformy zaznamenala slovenská ekonomika dva silné dopady na infláciu (znázornené skokmi v grafe). Prvým bola liberalizácia cien v roku 1991, spojená zároveň aj so zmenami výmenného kurzu meny. Druhým výrazným inflačným faktorom bola zmena daňovej sústavy v roku 1993, ktorú po pol roku nasledovala devalvácia meny.

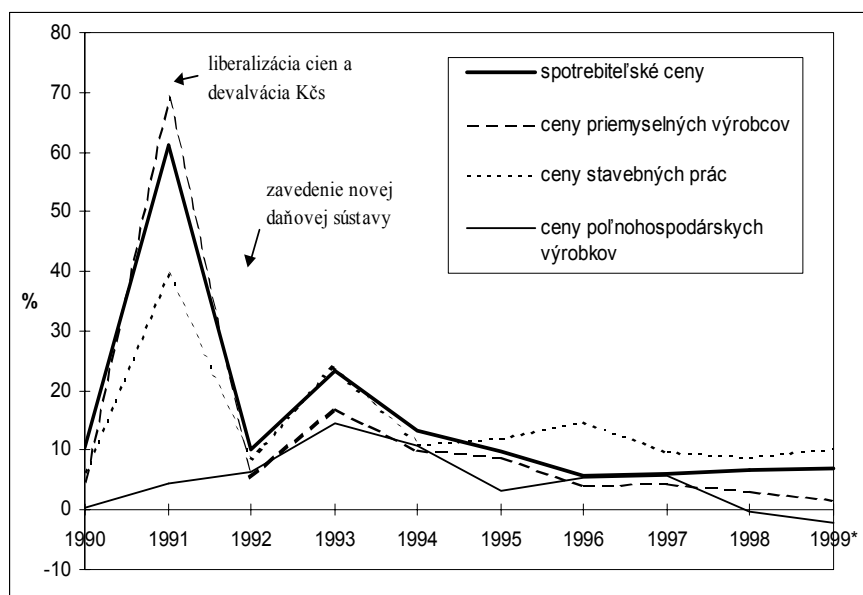
Graf 5 vyjadruje zmeny cenovej hladiny už v období 1993-1999 podstatne citlivejšie. Odzrkadľuje momenty, v ktorých sa cenová hladina zvýšila skokom v dôsledku nejakého neštandardného faktora (ide prevažne o zásahy centrálnych inštitúcií do cenového vývoja). Aj vďaka relatívne obozretnej menovej politike mali tieto proinflačné impulzy síce výrazný jednorazový šokový efekt, pritom však relatívne krátku životnosť a neprerastali do výraznejšej inflačnej špirály.

GRAF 3. Vývoj úrovne cenových indexov (1989 = 100)



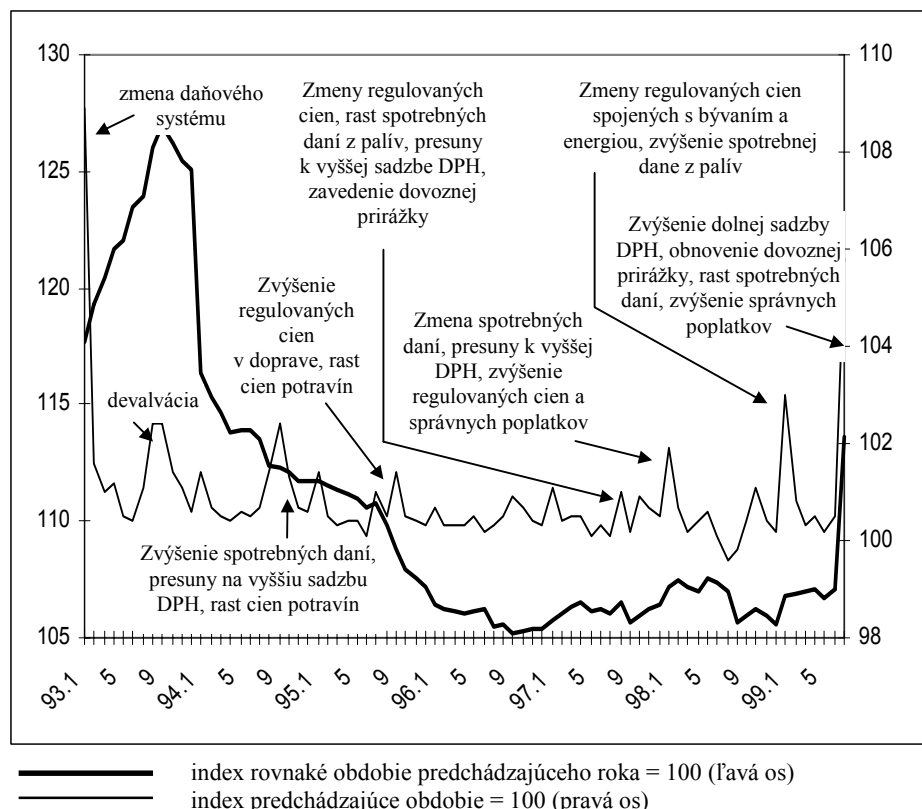
V 1999 ide o prvý polrok. Prameň: vlastné výpočty podľa údajov ŠÚ SR.

GRAF 4. Vývoj cenových indexov (zmena oproti predchádzajúcemu roku)



Prameň: ŠÚ SR.

GRAF 5. Vývoj mesačných indexov spotrebiteľských cien v SR v období 1993-1999 a popis neštandardných vplyvov na tento vývoj



Poznámka: Keďže ceny potravín sa pohybujú v závislosti od špecifických faktorov, je v grafe aj rast cien potravín uvedený medzi „neštandardnými vplyvmi“. Nie všetky výraznejšie zvýšenia inflácie je však možné jednoznačne pripísať nejakému neštandardnému faktoru. Prameň: ŠÚ SR.

Zastavenie poklesu inflácie v roku 1996 a jeho následné mierne zvyšovanie podľa nášho názoru súvisí so silnením viacerých prejavov makroekonomickej nerovnováhy. Aj napriek tomu bola po roku 1996 miera inflácie ešte stále na relatívne nízkej úrovni. Táto nízka miera sa však dosahovala za cenu čoraz reštriktívnejšej menovej politiky⁸, uchovávaní fixného výmenného kurzu a odkladania deregulácie regulovaných cien (a riešenia postavenia prirodzených monopolov)⁹. Odkladanie deregulácie cien znamenalo zachovanie pokrivených

⁸ Vyjadruje ju klesanie prírastkov peňažného agregátu M2.

⁹ Typickým príkladom je nezmenená cena elektrickej energie pre domácnosti v období 1993-1998.

relatívnych cien a tým aj deformovaného alokačného mechanizmu ekonomiky, čo prispievalo k deformácii mikrosféry, ako aj negatívne dôsledky na fiškálny okruh.

2.2.3 Nezamestnanosť

Nezamestnanosť je prejavom makroekonomickej nerovnováhy, ktorý pri štarte transformácie na Slovensku vôbec nebol oficiálne známy a v roku 1999 už tvoril najakútnejší problém hospodárskej aj sociálnej politiky.

Nezamestnanosť na začiatku transformačného procesu vznikla ako logický sprievodný jav depresie. Kumulatívny pokles zamestnanosti v rokoch depresie bol však výrazne nižší ako kumulatívny pokles HDP. Ak predpokladáme, že v období centrálne plánovanej ekonomiky existovala nadzamestnanosť, tak v prvých rokoch transformácie nadzamestnanosť pretrvala. Okáli a kol. (1995) upozorňovali na fakt, že v ekonomike je značná časť zamestnanej pracovnej sily využívaná iba čiastočne. Vtedy dochádza k javu, že po obnovení ekonomického rastu je možné jednoducho zvýšiť produktivitu zamestnanej pracovnej sily a určitú dobu nevzniká potreba prijímať nových pracovníkov. Zrejme aj toto je jednou z príčin paradoxu, keď aj v obdobiach silného ekonomického rastu dochádzalo len k malým zmenám zamestnanosti. Okrem toho, silný ekonomický rast sa vo veľkej miere týkal práve takých ekonomických aktivít, v ktorých rast produkcie nemusí byť tesne spätý s rastom počtu zamestnaných pracovných síl¹⁰. Pri poklese vysokých temp rastu HDP v roku 1998 a v prvom polroku 1999 však došlo k výraznému poklesu zamestnanosti a nárastu miery nezamestnanosti (pozri tabuľku 2).

Tabuľka 3 zachytáva vzťah, akým reagoval vývoj zamestnanosti na vývoj HDP. Vyplýva z nej, že previazanosť hospodárskeho rastu a rastu zamestnanosti bola nejednoznačná. Tesnosť väzby medzi vývojom ekonomického rastu a vývojom zamestnanosti je tu vyjadrená dvojako. V prvom prípade ide o elasticitu zmeny zamestnanosti vzhľadom na zmenu HDP¹¹. V druhom prípade je znázornená tzv. prahom rastu zamestnanosti (bližšie Okáli a kol., 1999). Relatívne vysoké kladné hodnoty tohto ukazovateľa naznačujú, že zamestnanosť reaguje veľmi necitlivo na vysoký ekonomický rast. Len pri veľmi vysokých tempách ekonomického rastu teda možno počítať s rastom zamestnanosti.

Vysoká celková miera nezamestnanosti je iba jednou dimenziou problému nezamestnanosti na Slovensku. Výrazná je jej regionálna diferenciácia, zapríčinená nízkou mobilitou pracovných síl, nízkou odbornou pripravenosťou a

¹⁰ Pozri k týmto otázkam aj kapitolu venovanú trhu práce.

¹¹ Kladná hodnota tohto ukazovateľa hovorí o tom, že oba skúmané ukazovatele, ekonomický rast aj zamestnanosť, sa v sledovanom období menili v rovnakom smere, záporná hodnota hovorí o opaku. Čím viac sa absolútna hodnota ukazovateľa blíži k 1, tým tesnejší je vzťah medzi rastom HDP a rastom zamestnanosti.

nevyhovujúcou vzdelanostnou štruktúrou. Nepriaznivá je aj časová štruktúra nezamestnanosti, keď podiel dlhodobej nezamestnanosti bol viac než 50%.

TABUĽKA 2. Vývoj miery nezamestnanosti *

v %	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nezamestnanosť	1,6	11,8	10,4	14,4	14,8	13,1	12,8	12,5	15,6	17,7

*Stav na konci príslušného obdobia. Údaj za rok 1999 zachytáva 1. polrok. Prameň: ŠÚ SR, NBS.

TABUĽKA 3. Súvislosti vývoja HDP a zamestnanosti

Ukazovateľ	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
A. Rast HDP (%)	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	4,4	2,4
B. Rast zamestnanosti* (%)	-0,1	-1,8	1,7	3,6	-0,9	-0,3	-3,7
Δ Zamestnanosť / Δ HDP (B/A) **	0,03	-0,37	0,25	0,55	-0,14	-0,07	-1,54
Prah rastu zamestnanosti (A-B)	-3,6	6,7	5,2	3,0	7,4	4,7	6,1

* podľa zmeny počtu pracujúcich. Za rok 1999 ide o prvý polrok. ** Pružnosť zmeny zamestnanosti na zmenu HDP. Prameň: Údaje ŠÚ SR a vlastné výpočty.

Zmeny v štruktúre zamestnanosti majú súvislosť so zmenami v štruktúrálnych skladbách HDP. V sekundárnom sektore sa však znížil podiel spracovateľského priemyslu z úhrnu zamestnanosti z 27,2% v roku 1993 na 26,7% v roku 1998 a v priemyselnej zamestnanosti vzrástol podiel odvetví vyrábajúcich prevažne materiály a polotovary z 36,3% v roku 1993 na 39,8% v roku 1998. Tento jav naznačuje, že pracovná sila v priemysle sa dostatočne nepresúva do odvetví s vysokou úrovňou spracovania, sofistikovanosti a tvorby pridanej hodnoty. .

Charakteristické črty nezamestnanosti na Slovensku vedú k predpokladu, že sotva možno hovoriť o cyklickej nezamestnanosti; nezamestnanosť má zrejme skôr štruktúrny charakter. Aj neúspech hospodárskej politiky v prípade riešenia problémov nezamestnanosti je jedným z dôvodov na konštatovanie nedostatočných kvalitatívnych vlastností vysokého ekonomického rastu.

2.2.4 Vonkajšia rovnováha

Graf 1 znázorňoval, že v priebehu transformácie ekonomiky dochádzalo k striedavému vývoju v oblasti vonkajšej rovnováhy. Pritom vonkajšia nerovnováha predstavuje zároveň určité fiktívne zrkadlo vnútornej nerovnováhy, lebo je spätá s nerovnováhou domáceho dopytu a HDP a zároveň s nerovnováhou úspor a investícií. Graf 6 znázorňuje vývoj kľúčových zložiek bežného účtu platobnej bilancie. Poukazuje na to, že exportná výkonnosť¹² (meraná ako podiel exportu

¹² Exportná výkonnosť Slovenska je ešte stále postavená na relatívne úzkom vývoznom sortimente, ktorý je výrazne citlivý na cykly dopytu v krajinách OECD. Bližšie OECD

výrobkov a služieb na HDP) bola iba v rokoch 1994 a 1995 vyššia ako dovozná náročnosť (dovoz výrobkov a služieb na HDP). Súčet exportnej výkonnosti a dovoznej náročnosti, predstavujúci tzv. funkčnú otvorenosť ekonomiky, sa pohybuje v posledných rokoch nad úrovňou 120% z HDP, čo svedčí o mimoriadne vysokej otvorenosti ekonomiky.

K výraznému deficitu bežného účtu platobnej bilancie dochádza po roku 1995, teda v čase prehĺbenia celkovej makroekonomickej nerovnováhy SR. Je to odraz roztvárania nožníc medzi vývojom domáceho dopytu a HDP a zároveň klesajúcej konkurencieschopnosti slovenských producentov nielen na zahraničných trhoch, ale hlavne na trhu domácom. Práve stav bežného účtu platobnej bilancie sa považuje za meradlo konkurencieschopnosti ekonomiky. Pretrvávajúci deficit bežného účtu spolu s ďalšími prejavmi nerovnovážneho vývoja bol bariérou pre ďalší ekonomický rast.

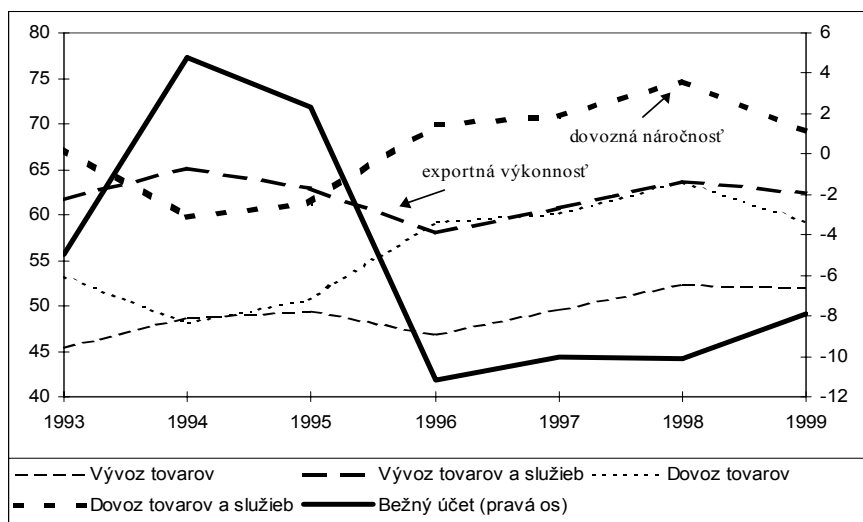
Odlev devízových prostriedkov v dôsledku deficitu bežného účtu bol kompenzovaný (s väčšou či menšou úspešnosťou) prílevom zdrojov na kapitálovom a finančnom účte. Prílev zdrojov zo zahraničia vždy prevyšoval ich odlev do zahraničia. Problémom však je štruktúra cudzích zdrojov.

Najhodnotnejším cudzím zdrojom sú priame zahraničné investície, ktorých prílev stagnoval (graf 7). Naproti tomu je nápadný vzostup (do roku 1998) ostatného kapitálu (pôžičiek). Jeho narastanie je odrazom vnútornej nerovnováhy medzi tvorbou a použitím zdrojov. Zahraničná zadlženosť, odrážajúca tento vývoj, narástla na konci roka 1998 na úroveň približne 62% v pomere k HDP. Polovica tejto zadlženosti mala dobu splatnosti kratšiu ako jeden rok. Po zohľadnení slovenských aktív v zahraničí predstavovala úroveň čistej zahraničnej zadlženosti takmer 30% v pomere k HDP. Úroveň čistej zahraničnej zadlženosti a rýchlosť jej narastania prispeli k zníženiu úverového ratingu Slovenska. Ďalší rok s podobným vývojom, ako boli roky 1996 až 1998, by mohol mať za následok pomer čistej zadlženosti k HDP vo výške 40%, čo je na základe skúseností iných krajín úroveň, ktorú možno považovať za hornú hranicu (podľa OECD, 1999).

2.2.5 Makroekonomické výsledky SR v porovnaní s ostatnými krajinami V4

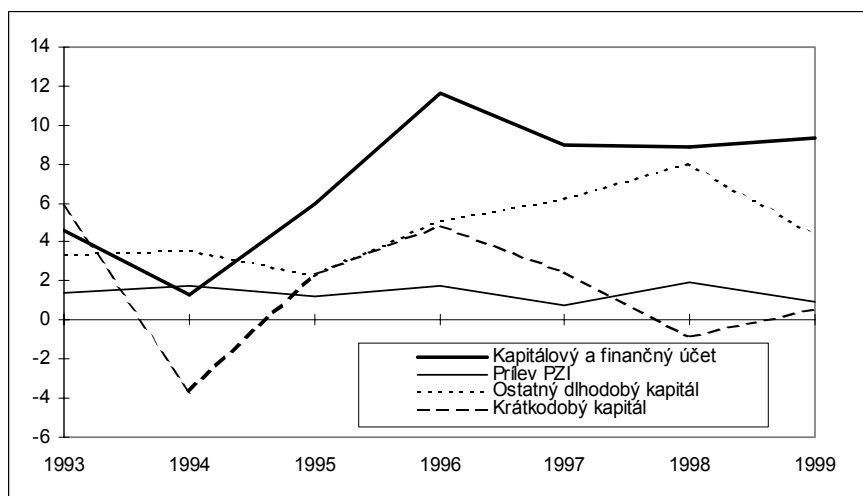
Pre možnosť porovnania makroekonomických výsledkov Slovenska s inými postsocialistickými ekonomikami ponúkajú grafy 8 a 9 tzv. magické štvoruholníky úspešnosti hospodárskej politiky. Zachytávajú tak dynamiku ekonomického rastu, ako aj základné charakteristiky nerovnováhy, t.j. stav inflácie, nezamestnanosti, bežného účtu platobnej bilancie. Čím je hodnota sledovaných ukazovateľov vzdialenejšia od prieniku osí (teda čím je aj plocha štvoruholníka väčšia), tým úspešnejšie sa vyvíjali základné makroekonomické charakteristiky krajiny.

(1996) a kapitola o zahraničnom obchode v tejto publikácii.

GRAF 6. Vývoj kľúčových zložiek bežného účtu platobnej bilancie¹³

Údaje sú uvedené v % v pomere k HDP. V roku 1999 ide o prvý polrok. Prameň: NBS.

GRAF 7. Vybrané zložky kapitálového a finančného účtu platobnej bilancie

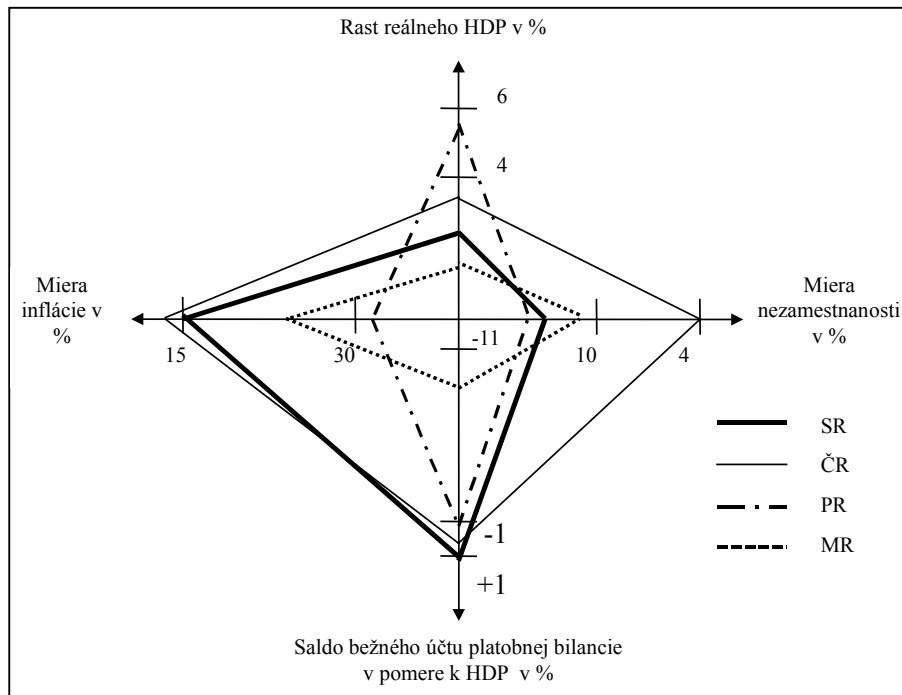


Údaje sú uvedené v % v pomere k HDP. V roku 1999 ide o prvý polrok. Prameň: NBS (1998).

¹³ S výnimkou údajov v grafe 1 sa v problematike vonkajších ekonomických vzťahov používajú údaje od roku 1993. Je to kvôli výraznej zmene významu pojmu „zahraničie“ po vzniku samostatnej SR a z toho prameniarič rizík pri používaní štatistických údajov.

Je zrejmé, že v dvoch oddelených trojročných obdobiach bola pozícia Slovenska odlišná. Spoločným znakom v oboch obdobiach je relatívne veľká úspešnosť v oblasti vývoja cenovej hladiny a relatívne nízka úspešnosť v oblasti nezamestnanosti. Rozdielom však je pozícia Slovenska vo vonkajšej nerovnováhe. Kým v prvom období malo Slovensko v porovnávannej skupine krajín najúspešnejší vývoj bežného účtu platobnej bilancie, v druhom období sa tento vývoj zhoršil. Bola to jedna z daní za vynútený vysoký ekonomický rast, ktorý je z grafu taktiež zrejmý. Pri porovnávaní rôznych transformujúcich sa krajín treba zohľadniť rozdielne časové momenty implementácie reformných krokov.

GRAF 8. Porovnanie makroekonomických výsledkov SR s výsledkami Poľska, Maďarska a Českej republiky v období 1993-1995



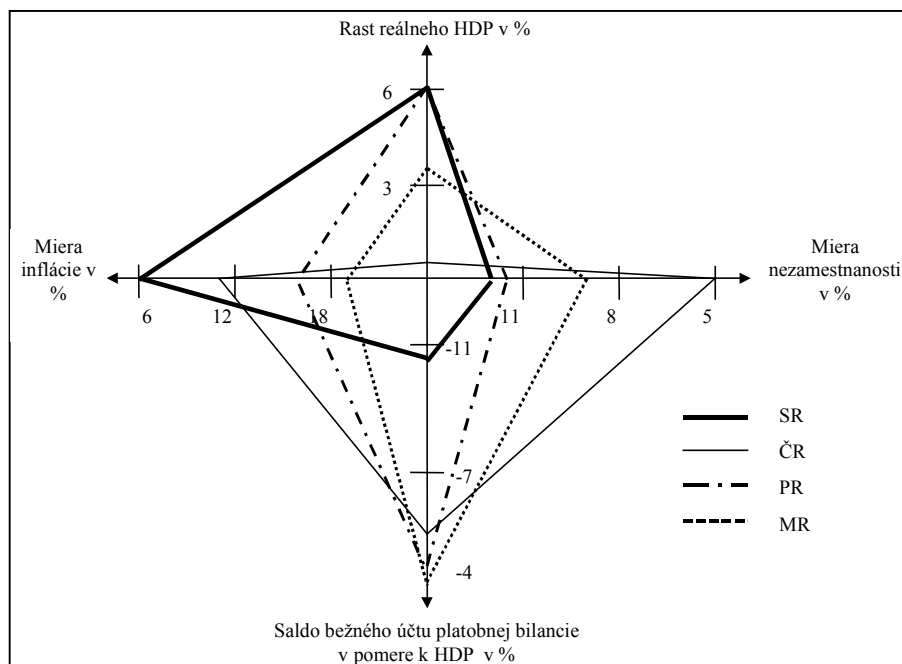
Porovnanie na základe priemernej hodnoty ukazovateľov v uvedenom období. Prameň: OECD (1999), Nachtigal (1997) a ŠÚ SR.

2.2.6 Záver

Úspešný vývoj v období rokov 1994 a 1995 bol dočasný. Slovensko bolo v medzinárodnom porovnaní relatívne úspešné podľa miery ekonomického rastu a inflácie, ale tieto úspechy boli sčasti dosiahnuté na úkor vonkajšej nerovnováhy (a s ním súvisiaceho zadlžovania), a odkladania niektorých nevyhnutných opatrení.

Striedanie makroekonomických úspechov s neúspechmi v priebehu transformácie si však žiada aj bližší chronologický pohľad, ponúkaný v ďalšej časti.

GRAF 9. Porovnanie makroekonomických výsledkov SR s výsledkami Poľska, Maďarska a Českej republiky v období 1996-1998



Na základe priemernej hodnoty ukazovateľov v tomto období. Prameň: OECD (1999), Nachtigal (1997), ŠÚ SR.

2.3 Špecifiká makroekonomického vývoja v rôznych fázach transformácie

Chronológia hospodárskeho vývoja slovenskej ekonomiky je chronológiou striedania prístupov k chápaniu hospodárskej politiky aj k chápaniu procesu transformácie. Je zároveň príbehom o hľadaní možností dosahovania udržateľného (rovnovážneho) rastu a možností konvergencie s krajinami EÚ. Makroekonomické výsledky ako funkcie rôzne chápaných politík sú stredobodom pozornosti tejto časti. Preto je analyzované obdobie rozdelené na niekoľko etáp, znázornených v schéme 1 (pozri prílohu), spolu s vyznačením charakteristických črt jednotlivých období. Tieto etapy nemožno oddeliť celkom striktne, lebo dochádza k ich prelínaniu. Každé etape transformácie je venovaná analýza hospodárskej politiky,

charakteristických odborných sporov a základných makroekonomických problémov.

Nutnosť postupnej premeny od ekonomiky obmedzenej zo strany ponuky smerom k ekonomike obmedzenej zo strany dopytu analyzoval Kornai (1981a, 1981b, 1982)¹⁴ a možnosti tohto prechodu aj s analýzou prvých skúseností predkladá Laski a kol.(1993). Charakteristiku ideových východísk transformácie v podmienkach spoločného Česko-slovenska spracoval Jonáš (1997), ktorý dokazoval aj nevyhnutnosť existencie transformačnej recesie. Pôvodný prístup k reforme v rámci federálneho štátu kriticky posudzovali napríklad Lysák (1997) a Plachtinský (1992), pričom sa dožadovali výraznejšieho zohľadňovania vlastných národných špecifik. Naproti tomu Dančo (1996) poukazuje na riziká hľadania rôznych „tretích“ ciest a varuje pred nejasnosťou, nečitateľnosťou a zneužitelnosťou „špecifických“ ciest transformácie. Problémy recidívy nerovnovážneho vývoja po relatívne úspešnej prvotnej stabilizácii analyzujú Němec (1998) a Okáli (1998), pričom obaja poukazujú na prepojenosť stavu podnikovej sféry na obnovovanie nerovnováhy na makroúrovni.

2.3.1 Charakteristika východiskového stavu

Zámerom charakteristiky východiskového stavu je ponúknuť popis faktorov, ktoré výrazne vplývali na makroekonomické ukazovatele v čase úvah o prvých transformačných krokoch a následne aj na samotnú transformáciu.

Kým Československo pred druhou svetovou vojnou patrilo medzi zhruba desiatku krajín s najvyšším objemom národného dôchodku v prepočte na obyvateľa (Jonáš, 1997, Solimano, 1991) a v 50. a 60. rokoch dosahovalo vysoké tempá hospodárskeho rastu, v čase príprav na odštartovanie transformácie bolo podľa HDP na obyvateľa až v piatej desiatke. Príčinou bolo vyčerpanie možnosti zvyšovať hospodársky rast väčším využívaním výrobných vstupov. Rektifikované hodnoty ekonomického rastu v období 1981-1989 preto svedčia skôr o stagnácii, resp. o miernom poklese výkonnosti hospodárstva (Nachtigal, 1991).

Permanentným javom vývoja československej ekonomiky bola nerovnováha, ktorá sa prejavovala predovšetkým ako prevaha dopytu nad ponukou, a to tak v ich globálnej relácii, ako aj v štruktúre. Nerovnováha¹⁵ sa v rôznej miere prejavovala na vnútornom spotrebiteľskom trhu (kde bola relatívne najmiernejšia, pretože domácnosti mali na rozdiel od podnikov tvrdé rozpočtové obmedzenie), na trhu medziproduktov a investícií. Ak v československej ekonomike bola permanentným

¹⁴ Anglické originály pozri Kornai (1971,1980).

¹⁵ Termín nerovnováha“ však treba pri hodnotení plánovanej ekonomiky používať s vedomím, že neexistoval funkčný trh a ani rovnováhotvorné ceny. Rozhodujúcim kritériom tvorby plánu bolo materiálové vybilancovanie (ako istá náhrada pojmu rovnováha). K tejto otázke bližšie pozri Kočárník (1987).

javom nerovnováha, potom ním bola aj inflácia, ktorá je formou prejavu nerovnováhy¹⁶. Pri hodnotení vzťahu medzi nerovnováhou a infláciou v plánovanej ekonomike je potrebné rozlišovať štrukturálnu nerovnováhu na jednotlivých trhoch od globálnej nerovnováhy. Štrukturálna nerovnováha (nedostatkosť v niektorých oblastiach spotreby a pritom rast nepredajných zásob v iných oblastiach) znamená, že dochádza k núteným substitučným procesom a spotreba sa orientuje na niekoľko základných komoditných skupín, prípadne dochádza k realizácii prebytočných peňažných prostriedkov v tieňovej ekonomike, kde sú ceny podstatne vyššie. Štruktúrna nerovnováha vedie prevažne ku skrytej inflácii. Prejavom globálnej nerovnováhy, teda situácie, keď celková ponuka tovaru nepokrýva disponibilné príjmy obyvateľstva a súčasne aj štruktúra tejto ponuky je výrazne odlišná od preferencií spotrebiteľov, je potlačená inflácia.

Nerovnováha na spotrebnom trhu (na rozdiel od oblasti medziproduktov a investícií) mala skôr štruktúrnú, ako globálnu podobu. Inflácia ako spôsob riešenia nerovnováhy sa v československej ekonomike 70. a 80. rokov prejavovala ako skrytá inflácia. Paralelná (tieňová) ekonomika fungovala ako špecifický rovnováhotvorný mechanizmus.

Prehlbovala sa aj celková iracionalita cenového systému a deformácie cien. Cenový vývoj založený na nákladovom type ceny nedokázal reagovať na zmeny v štruktúre dopytu. Cena nemohla byť kritériom pre alokáciu a realokáciu zdrojov. Maloobchodná cena neplnila regulačnú úlohu v rovnováhe kvôli slabej väzbe na ponuku utvárajúcu sa u výrobcov. Deformovaná cenová sústava bola aj výsledkom uplatňovania štátnej cenovej politiky, ktoré uprednostňovali sociálnu funkciu maloobchodných cien.

Nerovnovážne tendencie v ekonomike tvorili jednu z príčin pomaly sa meniacej štruktúry národného hospodárstva. Klaus (1991) uvádza, že ochota spotrebiteľov nakupovať aj výrobky menej kvalitné a menej lacné vedie k celkovému zhoršovaniu kvality, nevhodnej štruktúre ponuky a skrytému zvyšovaniu cien (pseudoinovácie a pod.).

Odstránenie nerovnovážnych tendencií si nevyhnutne vyžadovalo zapojenie trhových síl do riadenia ekonomiky, pretože bez nich by systémové podmienky vzniku nerovnovážnych tendencií vyvolávali recidívu tohto javu (Dlouhý, 1988). Zároveň však hrozilo, že tlaky živené nerovnováhou sa pri priblížení trhovým podmienkam prejavujú vo forme inflačného šoku a ťažkostí s obchodnou bilanciou.

Svojím dôrazom na vybilancovanosť vecných proporcií a na podriadenie cien tomuto cieľu malo centrálné plánovanie rozhodujúci podiel na zakonzervovaní zastaraných štruktúr. Tie sa neskôr prejavili ako hĺbková príčina transformačnej recesie. Príprava reformných krokov na začiatku transformačného procesu sa teda

¹⁶ V socialistickej ekonomike sa inflácia ako zjavná, skrytá, alebo potlačovaná vyskytovala často. Bližšie pozri Dlouhý (1988).

odohrávala v makroekonomickom prostredí, ktoré bolo poznačené stagnáciou rastu výkonnosti ekonomiky, potlačovanou infláciou, chronickými prejavmi nerovnováh, štrukturálnymi defektmi. Všetky tieto problémy vznikali ako prejavy zlyhávania centrálne plánovanej ekonomiky a mnohé z nich sú v zmenenej podobe problémami dodnes.

2.3.2 Obdobie počiatočnej stabilizácie (1990-92)

2.3.2.1 Smerovanie hospodárskej politiky

V počiatočnom štádiu reformy (pozri 1. etapu v schéme 1) sa rozhodovacia sféra Československa rozhodla pre metódu tzv. „šokovej terapie“¹⁷. Išlo o scenár ovplyvnený ekonomickým neoliberalizmom. K reformným krokom malo prísť naraz a bez odkladov, v obavách pred transformačnou pascou, teda stavom, keď pravidlá socialistickej ekonomiky sú už oslabené, ale pravidlá trhovej ekonomiky ešte nie sú funkčné a ekonomika sa nachádza v marazme (Kornai, 1990 a Jonáš, 1997).

V priebehu roka 1990 bol vypracovaný scenár transformácie a 1.1.1991 došlo k liberalizácii veľkej časti cien. Pre okruh cien pokrývajúci zhruba 15% HDP (neskôr iba 5%) bola uplatnená cenová regulácia. Cieľom tejto regulácie (spolu s reštriktívnou finančnou a menovou politikou) bolo zabrániť prechodu inflačného nárazu do inflačnej špirály, tlmiť špekulačné a nadmerné výkyvy cien, brániť kartelovým dohodám a oslabiť roztvárajúce sa nožnice medzi cenami vstupov a cenami finálnymi.

Z makroekonomického pohľadu je dôležité, že táto prvá koncepcia reformy preferovala otázku stabilizácie a nastolenia rovnováhy, pričom dôraz bol kladený na zastavenie inflácie a na odbúranie deficitného hospodárenia v štátnom rozpočte. Potreba stlačiť dopyt v krátkodobom horizonte vyplývala z nevyhnutnosti prechodu od ponukovo obmedzeného k dopytovo obmedzenému ekonomickému systému. Počítalo sa aj s určitým poklesom tvorby HDP na prechodné obdobie. Úspechom tejto etapy bolo zastavenie inflačného šoku spôsobom konformným s trhovým hospodárstvom, čiže otvoreným rastom cien. Neúspechom, aj keď v istej miere nevyhnutným, bolo oslabenie výkonnosti hospodárstva, rast nezamestnanosti a zníženie reálnej mzdy.

2.3.2.2 Spory o rýchlosti liberalizácie

Potreba liberalizácie cien nevyvolávala hlbšie spory. Väčšiu diskusiu vyvolal spôsob a rýchlosť cenovej liberalizácie. Kritiku rýchlej liberalizácie a súčasne reštriktívnej menovej politiky môžeme zhrnúť takto (pozri Seják, 1991):

¹⁷ Laski a kol. (1993) však varovali pred intelektuálnym dogmatizmom vo forme náčrtových sloganov ako „šoková terapia“ verus „gradualizmus“. Pozri aj Balcerowics (1993).

1. V čase uvoľnenia cien mala československá ekonomika ešte výrazne monopolnú alebo oligopolnú štruktúru prakticky vo všetkých odvetviach. Monetizácia (pôvodne demonetizovanej) ekonomiky bez účinnej antimonopolnej politiky hrozila potvrdením deformovaných cien. Cenovej liberalizácii nepredchádzala dôsledná inštitucionálna reforma, preto viedla v priebehu roku 1991 k posilneniu monopolného postavenia československých výrobcov.

2. Pri trhovom devízovom kurze Kčs, ktorý zaznamenal výraznú depreciáciu Kčs, boli ceny zahraničných substitútov domáceho tovaru také vysoké, že v zásade nekonkurovali domácim tovarom. Tým došlo paradoxne k ďalšiemu zmäkčeniu kritérií v ekonomike.

3. Protiinflačná akcia vlády v podobe reštriktívnej menovej a rozpočtovej politiky síce postupne cenovú hladinu stabilizovala, ale zároveň viedla k razantnému útlmu ekonomiky, pri ktorom firmy ani domácnosti vzhľadom na svoju nepriaznivú dôchodkovú situáciu neboli schopné realizovať potrebné štrukturálne zmeny. Takéto obnovenie rovnováhy sa rovnalo umŕtveniu ekonomiky.

Aj keď problém oligopolnej trhovej štruktúry skutočne existoval, počiatočná devalvácia meny mala podnikom pomôcť prekonať prvé transformačné šoky, spolu s infláciou postupne vyrovnat' ceny domácich a zahraničných substitútov, a tým odstrániť monopolné postavenie domácich podnikov. Hanousek a Krkoška (1997) na základe modelových simulácií poukazujú na to, že v konečnom dôsledku najmenší inflačný dopad má vopred ohlásená, výrazná šoková liberalizácia. Jednorazová liberalizácia má síce v momente jej realizácie najvyšší, v kumulatívnej forme však najmenší inflačný dopad a miera inflácie klesá podstatne rýchlejšie pri „šokovej“ metóde ako v ostatných simulovaných prípadoch. Okrem toho sa postupnou liberalizáciou kvôli racionálnym očakávaniam subjektov v ekonomike zakorenia inflačné očakávania. To znamená, že v podmienkach vtedajšieho Československa mohla mať najlepšie výsledky práve ohlásená radikálna a rozsiahla liberalizácia cien.

2.3.2.3 Transformačná depresia

Pokles produkcie bol očakávaný, ale zároveň podcenený. Prognózy vlády v Memorande o hospodárskej politike na rok 1991 predpokladali pokles produkcie iba približne o 5%, čo bola asi polovica skutočného poklesu. Kumulovaný pokles HDP od roku 1989 do roku 1993, keď končila transformačná depresia, bol na Slovensku na úrovni asi 25%. Miera poklesu bola približne porovnateľná s poklesom v Česku, Poľsku a Maďarsku a zároveň bola nižšia ako vo väčšine menej vyspelých postsocialistických štátov (pozri Fischer a kol., 1996).

Svetová banka (1995) pri hodnotení príčin transformačnej depresie v SR dávala do popredia rozpad RVHP. Rozpad však nebol jediným dôvodom depresie, lebo širšia skupina pravdepodobných príčin zahŕňa aj dôsledky inflácie a impulzy

vychádzajúce z neistoty, štruktúrnych defektov a pod. (pozri schému 2). Výrazný pokles produkcie, ku ktorému počas rokov 1990-1993 došlo, vyvolal mnoho diskusií na tému, nakoľko bol nevyhnutný a nakoľko bolo v silách tvorcov hospodárskej politiky mu zabrániť. Stal sa politicky citlivou záležitosťou, lebo bol často považovaný za ukazovateľa rozsahu poklesu životnej úrovne obyvateľstva. Jonáš (1997) ale poukazuje na fakt, že oficiálne zaznamenaný pokles produkcie nadhodnocuje skutočnú mieru poklesu životnej úrovne. Štatistika totiž nedokázala zaznamenať časť produkcie, ani časť spotreby kvôli rýchlemu rastu súkromného sektoru a rozmachu skrytej ekonomiky. K skresleniu dochádzalo aj v dôsledku indexových čísel: Váhy pre jednotlivé odvetvia, ktoré sa používali pri konštrukcii agregátnych čísel, boli zastaralé, preto sa nadhodnotil význam tých odvetví, v ktorých bol pokles nadpriemerný¹⁸. Ku skresleniu indexov objemu produkcie i cien dochádza aj kvôli ťažkej miere zlepšenej kvality výrobkov. Štatisticky vykázaný objem produkcie pred zavedením a po zavedení reforiem môže skrývať značné rozdiely, pokiaľ ide o schopnosť produkcie uspokojovať potreby.

Odporúčania na prekonanie poklesu produkcie zahŕňali stimulovanie agregátneho dopytu a aktívnejšiu úlohu štátu v rámci priemyselnej politiky podporujúcej perspektívne odvetvia. Pokles produkcie počas ranej fázy transformácie bol však iného charakteru ako ten, ku ktorému dochádza v priebehu hospodárskeho cyklu. Obvyklé nástroje stimulácie dopytu v podobe fiškálnej a menovej politiky preto nemohli byť použité počas transformačnej depresie. V krátkodobom horizonte prebiehal útlm neefektívnych výrobných kapacít rýchlejšie ako začínanie nových činností. Dôsledkom tejto asymetrie je, že aj sama zmena štruktúry produkcie môže viesť dočasne k poklesu jej celkového objemu (Jonáš, 1997). Umelé povzbudzovanie dopytu by iba umožnilo, aby podniky odložili nevyhnutné zmeny a vyrábali ďalej za krátkodobu udržateľných podmienok. Proti aktívnejšej priemyselnej politike štátu sa Jonáš bránil argumentom, že tá by viedla k zmäkčeniu rozpočtových obmedzení vybraných podnikov. Podpora „strategicky dôležitých“ odvetví či podnikov nemôže dlhodobo prinášať prorastový účinok. Naopak, podobné opatrenia sú protirastové, pretože v ich rámci štát garantuje pre vybrané podniky väčšie než trhové podmienky a umožňuje tak oddialiť potrebné presúvanie zdrojov do miest ich najefektívnejšieho využitia. Tým sa konzervujú štruktúrne defekty hospodárstva a z dlhodobého hľadiska sa obmedzuje rastový potenciál.

Možno pripustiť, že pri lepšom poznaní zákonitostí vývoja postsocialistickej spoločnosti nemusel byť pokles výkonnosti až taký hlboký, ale predstava prechodu bez akejkoľvek recesie je podľa nášho názoru málo presvedčivá. Prepadu

¹⁸ Zmena štruktúry produkcie preto viedla k nadhodnoteniu jej poklesu. Produkcia rýchlo sa rozvíjajúcich služieb bola štatisticky obtiažnejšie merateľná.

výkonnosti sa neubránila žiadna z transformujúcich sa ekonomík (vrátane Maďarska, ktoré sledovalo odlišný postup pri transformácii - pozri Kornai, 1998).

SCHÉMA 2. Príčiny poklesu HDP po zavedení reformy v ČSFR



2.3.3 Etapa obratu a oživenia (1993-95)

2.3.3.1 Smerovanie hospodárskej politiky

Súbežne so zrodom nového štátu silnel tlak na zmenu charakteru reformy z „klausovskej“ na takú, ktorá by výraznejšie rešpektovala slovenské špecifiká. Štúdia OECD (1993) upozorňuje na názory tvorcov hospodárskej politiky, podľa ktorých reformná cesta v rokoch 1991-1992 bola príliš rýchla. Podľa tohto zdroja vláda, ktorá vzišla z parlamentných volieb v roku 1992, chcela spomaliť tempo hospodárskej reformy hlavne v oblasti privatizácie. Kritici¹⁹ dovtedajšieho spôsobu reformy argumentovali tým, že „pomýlená československá reforma“ neúmerne poškodzuje slovenskú ekonomiku (lebo je šitá na mieru českej ekonomike), reštrikcia vyvoláva len ďalšiu reštrikciu a nedôveru voči novému štátu u obyvateľstva, a reforma umŕtvuje ekonomiku a ohrozuje sociálny zmier. Postoje časti odborných kruhov k pokračovaniu reformy reprezentuje Plachtinský (1992, s.5): *„Na zváženie boli tri varianty. Jednotná reforma v spoločnom česko-slovenskom štáte - to bol prvý, odskúšaný na enormných stratách hospodárskeho potenciálu Slovenska. Pravý, logický opak predstavovalo priradenie originálnej slovenskej reformy k samostatnému slovenskému štátu. Podľa všetkého sa však zvolil najmenej pochopiteľný, najhorší variant - spojenie slovenského štátu s česko-slovenskou reformou“*.

Tento tlak na zmenu reformnej cesty viedol k odkloneniu od pôvodnej česko-slovenskej reformy a k novému prístupu k transformácii v období 1993-1998. Prvá vláda samostatného štátu vytýčila svoju víziu ako budovanie sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky. Za prioritu slovenskej ekonomiky vláda deklarovala reštrukturalizáciu a revitalizáciu tých sektorov, ktoré z hľadiska komparatívnych výhod budú zodpovedať kritériám dlhodobej efektívnosti.²⁰

Podľa OECD (1993) vláda potvrdila oddanosť sociálne trhovému hospodárstvu bez toho, aby to nejakým spôsobom explicitne definovala. V novembri 1992 bola prijatá „stratégia hospodárskej obrody“. Hlavnými bodmi tejto stratégie boli: (1) stimulovanie makroekonomickej expanzie uvoľňovaním fiškálnej a úverovej politiky, (2) aktívna obchodná politika vrátane podpory vývozu do európskych krajín SNŠ, a (3) reštrukturalizácia priemyslu pod vedením a za finančnej pomoci štátu²¹. V roku 1993 bol tento program ďalej rozpracovaný a doplnený, pričom dôraz sa presunul na potrebu dodržiavania reštriktívnej fiškálnej a neutrálnej menovej politiky. Rozhodovacia sféra sa však v roku 1993 musela viac

¹⁹ Použité argumenty uviedli Plachtinský (1992) a Lysák (1997).

²⁰ Pozri: Aktualizácia úloh Programového vyhlásenia vlády SR po vzniku samostatnej Slovenskej republiky (1993) a Tézy hospodárskej politiky SR na rok 1993 (1993).

²¹ Popis tohto programu pozri v analýze OECD (1993).

venovať riešeniu následkov zrútenia vlastnej ekonomickej politiky (výrazný nárast rozpočtového schodku, rozpad menovej únie s ČR, strata devízových rezerv centrálnej banky), ako vypracovávaníu koherentnej stratégie reformy. Reforma sa (podľa OECD, 1993; podobne aj Dančo, 1996) skutočne upravila, avšak najmä za cenu spomalenia. Mikloš (1993) poukázal na to, že ohlásený rozchod s tzv. klausovskou reformou bol spochybiteľný. Pre celú túto etapu je typické, že existovala snaha o obozretnú, skôr reštriktívnu fiškálnu, ale uvoľnenejšiu menovú politiku a deklarovaná zmena stratégie transformácie sa v plnej miere ešte nerealizovala. Reformný proces sa však spomalil.

2.3.3.2 Dočasný charakter úspešného makroekonomického vývoja

Prvé známky dosiahnutia dolného bodu obratu transformačnej depresie a následného oživenia sa ukazovali už v roku 1992, ale exogénny vplyv vo forme vzniku nového štátu spôsobil dočasnú recidívu ekonomických ťažkostí. Opätovné narušenie makroekonomickej stability a nutný ekonomický pokles v roku 1993 pokladá štúdia Svetovej banky (1995) a Mikloš (1993) za ekonomické dôsledky štátoprávných zmien.

V roku 1993 pokračoval, aj keď miernejším tempom, pokles tvorby HDP (pozri graf 1), negatívne sa vyvíjal stav verejných financií aj stav devízových rezerv a zrýchlila sa inflácia. Následné obdobie rokov 1994 a 1995 možno z pohľadu makroekonomických výsledkov hodnotiť (s istou dávkou opatrnosti) ako zatiaľ najúspešnejšie (graf 1). Zmeny vo výsledkoch fungovania hospodárstva Slovenska v roku 1994 v porovnaní s predchádzajúcim obdobím vysvetľuje Okáli a kol. (1995) nasledovnými argumentmi:

1. Relatívne stabilným makroekonomickým rámcom hospodárskych aktivít, o ktorý sa zaslúžila reštriktívna fiškálna a neutrálna menová politika.

2. Účinkom hospodárskopolitických opatrení zameraných na podporu vývozu a zlepšenie zahraničnoobchodnej bilancie (devalvácií uskutočnených v druhej polovici roka 1993, antiimportných opatrení zo začiatku a proexportných opatrení z druhej polovice roka 1994), ktorý bol posilnený priaznivým vývojom konjunktúry vo vyspelých trhových ekonomikách i v štátoch CEFTA.

3. V roku 1993 vyčerpali svoju pôsobnosť dôsledky rozdelenia ČSFR a vzniku samostatného Slovenska na recidívu hospodárskeho poklesu.

Ak zvážime, že oživenie v roku 1994 bolo dosiahnuté výlučne rastom exportu, môžeme vysloviť predpoklad, že jedna zo štruktúrnych slabín Slovenska spočívajúca v nadmernom podiele výroby polotovarov sa pri bezprostrednom prekonávaní recesie stala jej výhodou. Obchod s takýmto sortimentom je však výrazne konjunkturálne závislý. Práve v roku 1994 mal vzostupnú fázu dopytový cyklus u obchodných partnerov SR, čo stimulovalo exportnú výkonnosť Slovenska aj pri už existujúcom exportnom sortimente (bližšie OECD, 1996). Takýto vývoj

však nesie so sebou riziko neuvedomenia si naliehavosti štrukturálnych zmien. Prípád slovenského hospodárstva tiež potvrdzoval, že zvýšenie kvality produkcie aspoň na dolnú hranicu svetového štandardu sa dá oveľa ľahšie dosiahnuť u polotovarov resp. u výrobkov s nízkym stupňom spracovania než u zložitých finálnych výrobkov.

Oživenie prichádzajúce zvonka sa postupne premieňalo do obnovenia rastu ďalších zložiek HDP. Preto došlo k zásadnej zmene vo faktoroch pôsobiach na ekonomický rast v období 1994-95. Kým v roku 1994 bola jedinou (v stálych cenách) rastúcou zložkou výdavkovej strany HDP iba hodnota exportu výrobkov a služieb, v roku 1995 rástli už bez výnimky všetky zložky HDP (porovnaj s prílohou na konci tejto kapitoly). Problémom sa však stalo, že domáci dopyt rástol podstatne rýchlejšie ako HDP, čo vyvolalo silný rast dovozu. Súčasne sa spomaľovalo tempo rastu exportu. Pokračovanie vývoja takýmto smerom hrozilo prerásť do opätovnej destabilizácie ekonomiky. Slovensko nevyužilo obdobie oživenia na realizáciu potrebných štrukturálnych a inštitucionálnych zmien a preto hrozilo, že pozitívny makroekonomický vývoj bude iba dočasný. Vzrast výkonnosti prebiehal dovtedy, kým sa do produkcie zapájali kapacity uvoľnené počas transformačnej depresie. Neexistovala ešte zdravá mikroekonomická základňa pre to, aby sa dokázal samočinne udržiavať harmonický vývoj.

2.3.4 Etapa nerovnovážneho rastu (1996-98)

2.3.4.1 Smerovanie hospodárskej politiky

V tejto etape dochádza k výraznejšej implementácii predstáv „stratégie hospodárskej obrody“ z konca roku 1992. Hospodárska politika sa odklášala od liberalistických vzorov, viac sa deklarovali sociálne motívy a zodpovednosť štátu. Preferoval sa silný ekonomický rast, ktorý bol podporovaný nástrojmi blízkymi dopytovo orientovanej hospodárskej politike: stimulovanie dopytu cez expanziu verejných výdavkov, realizáciu rozsiahlych verejných infraštrukturálnych investícií, deficitné hospodárenie v záujme podpory tzv. rozvojových impulzov a pod.

Obhajoba v schéme 1 vyznačenej „vlastnej cesty“ sa často opierala o sociálne argumenty a vyzdvihovala špecifické črty slovenskej premeny z plánovaného hospodárstva na trhové. Naproti tomu Dančo (1996) upozorňuje, že politika „vlastnej cesty“ je nezreteľná a reálne bráni pokračovaniu transformácie.²² Najdôležitejšie segmenty hospodárskej politiky neboli primerane skoorinované. Na nadmerne expanzívnu finančnú politiku vlády reagovala centrálna banka reštrikčným zameraním menovej politiky. Výsledkom bolo vytlačenie súkromných

²² Ten istý autor varuje aj pred možnosťou zneužívania „vlastnej cesty“ (ktorá navyše nikdy nebola definovaná a verejne podložená úvahou o prednostiach či nevýhodách tohto postupu) na účely záujmových skupín, ako napr. štátnopriemyselnej lobby.

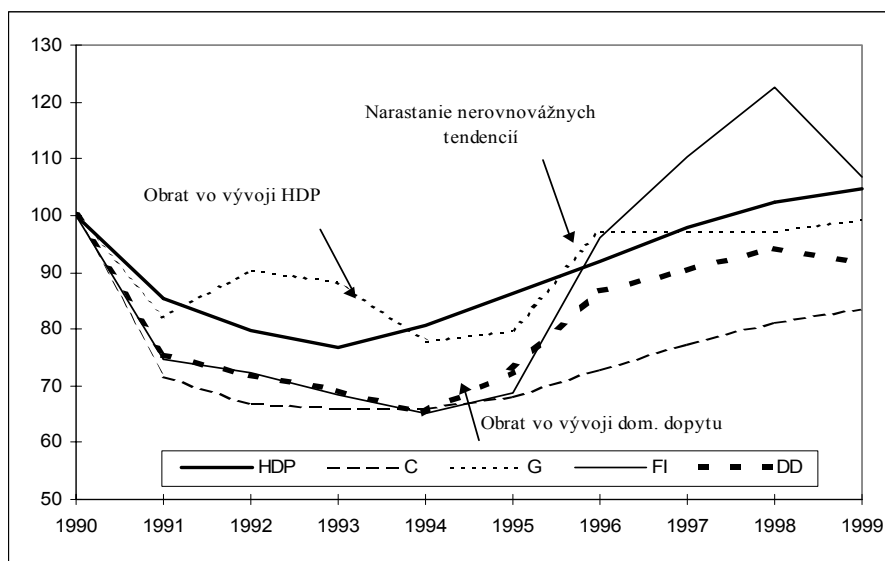
pôžičiek a nárast úrokových mier. Chýbala aj koordinácia medzi makropolitikami a pokrokom v štrukturálnych reformách.

V tomto období hospodárska politika preferovala vysoké tempá rastu bez nevyhnutných inštitucionálnych zmien, bez výrazného úspechu pri reštrukturalizácii ekonomiky, bez dotiahnutia transformačných krokov a s podcenením otázky zachovania rovnováhy prinášať problematickejšie výsledky.

2.3.4.2 Neudržateľnosť nerovnovážneho vývoja

Rok 1996 je v makroekonomickom vývoji SR prelomovým. Dochádza k zmene vo vývoji viacerých pozitívnych tendencií z obdobia rokov 1994-95. Pri vysokom ekonomickom raste dochádzalo k problémom s vnútornou aj vonkajšou nerovnováhou²³, ktoré vyžadovali výrazné zásahy. Graf 10 znázorňuje vývoj zložiek domáceho dopytu a HDP oproti úrovni roku 1990. V tomto období rástli súčasti domáceho dopytu s výnimkou spotreby domácností podstatne rýchlejším tempom ako rast HDP. To muselo vyvolať recidívu nerovnováhy domáceho dopytu a HDP, ktorá sa samozrejme prenášala aj do vonkajšej nerovnováhy.

GRAF 10. Úroveň zložiek domáceho dopytu a HDP (1990 = 100)



C - konečná spotreba domácností, G - konečná spotreba štátnej správy, FI - tvorba hrubého fixného kapitálu (fixné investície), DD - domáci dopyt, $DD = C + G + I$. V roku 1999 ide o prvý polrok. Prameň: vlastné výpočty podľa údajov ŠÚ SR a OECD.

²³ Napr. štúdia OECD (1999) identifikovala ako hlavnú príčinu makroekonomickej nerovnováhy fiškálnu politiku, ktorá bola nadmerne expanzívna.

Pri prebytku domáceho dopytu nad HDP sa zaujímavou stáva otázka krytia domáceho dopytu a rozsahu nerovnovážnych faktorov na jeho krytí. Domáci dopyt možno pokryť hrubým domácim produktom a prebytkom dovozu tovarov a služieb nad vývozom (pasívne saldo). Ak však chceme do tejto úvahy zahrnúť aj otázku zmeny cien, treba predošlé tvrdenie rozšíriť podľa nasledovných rovníc:

$$DD_t = HDP_{t-1} + EM_{t-1} + DD_t - DD_{t-1}$$

$$DD_{RC} = DD_t - DD_{t-1}$$

kde DD_t = domáci dopyt v cenách roka t , DD_{t-1} = domáci dopyt v cenách roka $t-1$, HDP_{t-1} = HDP v cenách roka $t-1$, EM_{t-1} = prebytok dovozu tovarov a služieb nad ich vývozom (pasívne saldo) v cenách roka $t-1$ a DD_{RC} = domáci dopyt krytý rastom cien.

Takýmto spôsobom je možné vyjadriť aj percentuálne podiely jednotlivých troch zložiek na pokrytí domáceho dopytu, ako to znázorňuje tabuľka 5. V reálnej ekonomike existuje pasívne saldo a rast cien v ekonomike, preto súčet zložiek EM_{t-1} a DD_{RC} môžeme pre tento účel nazvať ako nerovnovážne faktory²⁴. Tabuľka 5 ukazuje, že v roku 1996 sa zastavil pokles podielu nerovnovážnych faktorov na krytí domáceho dopytu a odvtedy nerovnovážne faktory pokrývajú 14-15% domáceho dopytu. V roku 1996 sa naplno prejavili nerovnovážne tendencie a to veľmi výrazným pričinením finančnej politiky tým, že došlo k výraznej expanzii výdavkov na konečnú spotrebu štátnej správy, ako aj k silnému nárastu investícií, z ktorých mimoriadne vysoký podiel bol alokovaný štátom.

Tendencia k nerovnováhe sa odrazila v náraste tej časti domáceho dopytu, ktorá je krytá prebytkom dovozu tovarov a služieb (pasívnym saldóm). V hodnote tej časti dopytu, ktorá je krytá rastom cien, nedošlo k žiadnej výraznej zmene²⁵. Zjednodušene možno povedať, že nerovnováha medzi domácim dopytom a tvorbou HDP sa prejavovala veľmi výrazne narušením vonkajšej rovnováhy, kým dopad na ceny bol podstatne menší. V podobne vyspelých transformujúcich sa krajinách sú naznačené proporcie podobné. V Česku, Poľsku a Maďarsku objem HDP pokrýva v priemere približne päť šiestin domáceho dopytu a priestor pre nerovnováhu je vytvorený v rozsahu takmer jednej šestiny objemu domáceho dopytu.²⁶ V

²⁴ V malých, otvorených a vyspelých ekonomikách objem HDP takmer v plnom rozsahu pokryje objem domáceho dopytu a vplyv nerovnovážnych faktorov je takmer zanedbateľný podiel (pozri Morvay, 1999).

²⁵ Samozrejme, časti domáceho dopytu je treba chápať ako matematickú konštrukciu. Nemožno reálne poukázať na také zložky dopytu, ktoré sú výlučne kryté napr. rastom cien.

²⁶ Existujú však rozdiely v skladbe nerovnovážnych faktorov. V SR a ČR má podstatne väčší podiel prebytok dovozu nad vývozom, ako v MR a PR. Znamená to, že vznikajúca nerovnováha pri pokrývaní domáceho dopytu bola v Poľsku a Maďarsku tvorená prevažne rastom cien, v SR a v ČR prevažne prebytkom dovozu tovarov a služieb nad ich vývozom.

podmienkach nepružnej ponukovej stránky ekonomiky vedie zvyšovanie domáceho dopytu k nedostatočnému prírastku HDP. Tento vzťah vykresľuje tabuľka 6. Prírastok domáceho dopytu v bežných cenách daného roku sa po roku 1995 iba z menšej časti premietal do reálneho rastu HDP. Napríklad v roku 1998 dodatočná fiktívna 1Sk domáceho dopytu vyvolala reálny prírastok HDP iba o 0,38 Sk. V tejto situácii nemožno zvýšiť rast ekonomiky stimulovaním rastu domáceho dopytu. Stimulovanie domáceho dopytu bez zásadného oživenia ponukovej strany hospodárstva je stimulovaním nerovnováhy.

TABUĽKA 5. Skladba krytia domáceho dopytu a nerovnováha medzi vývojom domáceho dopytu a vývojom výkonnosti (HDP) v SR

(%)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
DD_t	100	100	100	100	100	100	100
1. DD_{RC}	14,7	12,3	8,4	5,9	6,9	5,4	5,8
2. EM_{t-1}	3,2	-5,0	-1,2	8,7	8,1	8,7	6,0
1+2 Nerovnovážne faktory	17,9	7,3	7,2	14,6	15,0	14,1	11,8
3. HDP_{t-1}	82,1	92,7	92,8	85,4	85,0	85,9	88,2

Poznámka: V roku 1999 ide o prvý polrok. Prameň: Morvay (1999).

TABUĽKA 6. Citlivosť reálneho HDP voči nominálnemu domácemu dopytu

Ukazovateľ	1994	1995	1996	1997	1998	1999
$\text{rast } HDP_{t-1} / \text{rast } DD_t$	0,64	0,34	0,25	0,49	0,38	0,61

Poznámka: V roku 1999 ide o prvý polrok. Prameň: vlastné výpočty podľa údajov ŠÚ SR.

TABUĽKA 7. Vzťah medzi tvorbou úspor a investovaním na Slovensku

Ukazovateľ	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
HDP	369,1	440,5	516,8	575,7	653,9	717,4	378,3
- konečná spotreba domácností	196,2	221,9	252,7	286,1	325,0	363,0	193,1
- konečná spotreba štát. správy	92,3	93,9	108,1	132,1	143,5	151,8	76,4
- domáce úspory (DÚ)	80,6	124,7	156,0	157,5	185,4	202,6	108,8
Tvorba hrubého kapitálu (THK)	101,0	101,8	146,6	226,7	252,9	282,7	134,3
- krytá domácimi úsporami, %*	79,8	122,5	106,4	69,5	73,3	71,7	81,0
- krytá cudzími zdrojmi, %**	20,2	-22,5	-6,4	30,5	26,7	28,3	19,0
Potreba cudzích zdrojov***	20,4	-22,9	-9,4	69,2	67,5	80,1	25,5
Prírastok HDP absolútne	36,9	71,4	76,3	58,9	78,2	63,5	30,5
- krytý cudzími zdrojmi, %	55,3	-32,1	-12,3	117,5	86,3	126,1	83,6
THK / HDP (%)	27,4	23,1	28,4	39,4	38,7	39,4	35,5

Ak nie je uvedené inak, údaje sú v mld. Sk bežných cien. Prameň: ŠÚ SR a vlastné výpočty.

* DÚ / THK (%) ** Cudzíe zdroje / THK, *** THK – DÚ.

Alternatívny pohľad na fenomén nerovnováhy ponúka analýza nerovnováhy medzi úsporami a investíciami. Ak sa v ekonomike viac investuje, ako sa usporilo, potom rozdiel je hrazený úsporami iných ekonomík. Tabuľka 7 ukazuje, že dosahovanie ekonomického rastu v tomto období bolo výrazne závislé na cudzích zdrojoch. Hospodárstvo Slovenska sa vyznačuje neobvykle vysokou mierou investícií (pomer THK/HDP). Takýto vysoký pomer je neobvyklý nielen vo vyspelých priemyselných ekonomikách, ale aj v transformujúcich sa krajinách. Z tabuľky 7 je vidno, že domáce úspory vykrývajú investície iba z necelých 40%, v tomto prípade reprezentované tvorbou hrubého kapitálu.

Pozoruhodný je aj údaj popisujúci podiel cudzích zdrojov (ktoré financovali naše investície) na prírastku HDP. V rokoch 1996 a 1998 cudzie zdroje pokryli viac ako 100% absolútneho prírastku HDP. Preto šlo o rast „na dlh“. Prirodzene, ani tento jav by ešte nemusel byť hodnotený ako jednoznačné negatívum v prípade, že by sa z cudzích zdrojov financovali vysoko efektívne investičné aktivity, ktoré by mali aj výrazný podporný účinok na exportné odvetvia ekonomiky. Štruktúra investícií realizovaných v SR v tomto období však nedáva záruku ani rýchlej návratnosti, ani proexportného účinku týchto investícií.

Ďalším sprievodným javom tohto obdobia bolo zhoršovanie finančných ukazovateľov podnikovej sféry. Tabuľka 8 poukazuje na to, že po roku 1995 bol zaznamenaný rýchlejší rast nákladov ako výnosov. Prirodzene, tento prejav nezdravého mikroekonomického prostredia sa prenášal napríklad cez nedostatočné daňové výnosy aj na úroveň makroekonomickú.

Pri zhrnutí špecifik tohto obdobia možno skonštatovať, že zmena priorit hospodárskej politiky po roku 1995 (v prospech rastu a neprospech udržania rovnováhy) sa zreteľne odzrkadlila v makroekonomickom vývoji. Vysoký rast mal však vynútený charakter a niektoré nerovnovážne prejavy už v ďalšom vývoji neboli akceptovateľné.

TABUĽKA 8. Vývoj vybraných ukazovateľov nefinančných organizácií

Ukazovateľ	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rast výnosov v %	22,3	12,3	15,3	14,6	9,3	8,4
Rast nákladov v %	20,7	12,6	14,4	16,1	9,7	10,6
Hospodársky výsledok v mld. Sk	30,3	31,9	44,7	34,5	32,3	22,7
Rentabilita nákladov v %	3,2	3,4	4,2	2,8	2,5	1,2

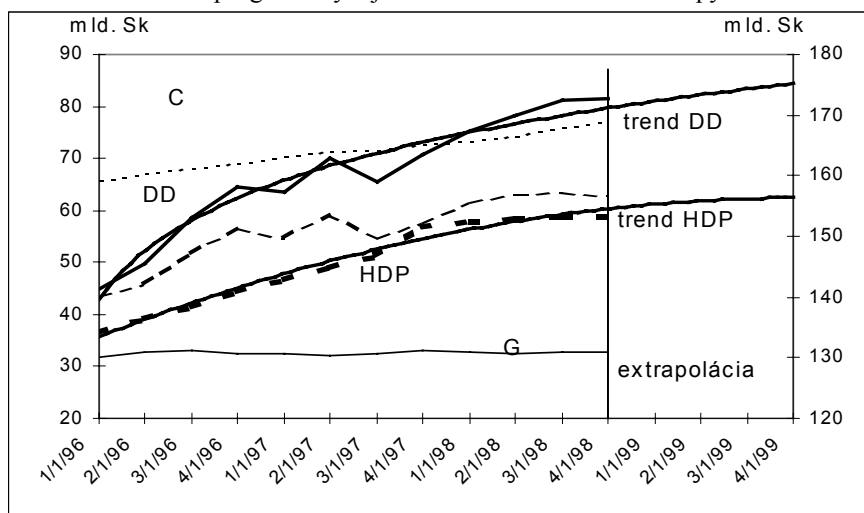
Prameň: Němec (1998) a ŠÚ SR.

2.3.5 Etapa obnovovania rovnováhy (1999-)

2.3.5.1 Smerovanie hospodárskej politiky

Potreba výrazných zmien v hospodársko-politických prioritách bola na Slovensku daná nespochybniteľnou hlbokou makroekonomickou nerovnovahou, pričom nebol dôvod predpokladať, že pri zachovaní dovtedajšieho kurzu makroekonomického vývoja by samočinne došlo k nejakej významnej pozitívnej zmene. Z trendových funkcií varovnej prognózy (graf 11) dokonca vyplýva, že v roku 1999 by sa mohla diferencia medzi domácim dopytom a tvorbou HDP zvýšiť o ďalších približne 14% oproti jej rozsahu v roku 1998. Znamená to ďalšie prehĺbovanie makroekonomickej nerovnováhy.

GRAF 11. Varovná prognóza vývoja rozdielu medzi domácim dopytom a HDP²⁷



V stálych cenách roku 1995. C, I a G sú prezentované na ľavej osi, DD a HDP na pravej osi, C - konečná spotreba domácností, G - konečná spotreba štátnej správy, I - tvorba hrubého fixného kapitálu, DD - domáci dopyt C+I+G (nezohľadňuje zmenu stavu zásob). Rovnica trendu DD je: $Y = 139,5 * t^{0,0822}$ (t je premenná času). Rovnica trendu HDP: $Y = -0,0976 * t^2 + 3,1857 * t + 130,38$. Prameň: údaje ŠÚ SR (1999) a vlastné výpočty.

Na konci roku 1998 preto došlo k významnej zmene v koncepcii transformácie. Prejavila sa snaha odbúrať ďalej neudržateľnú makroekonomickú nerovnováhu aj za cenu dočasného oslabenia hospodárskeho rastu. Piliermi následného obnoveného hospodárskeho rastu majú byť: nový inštitucionálny

²⁷ Predĺženie trendov sezónne očistených radov zložiek HDP. Táto metóda nie je dostatočná na tvorbu prognózy, ale môže poslúžiť ako náčrt pokračovania trendov.

rámec, reštrukturalizácia a zvýšenie konkurenčnej schopnosti podnikovej sféry. Z deklarovaných zámerov vlády vyplýva návrat k hodnotám blízkym klasickému liberalizmu a inštitucionalizmu, resp. neoinštitucionalizmu (deklarácia potreby zmeny formálnych a hlavne neformálnych pravidiel správania sa ekonomických subjektov).

Kritika hospodárskej politiky spočíva na rozdielnom posudzovaní potrebnosti a prípustnej hĺbke reštrikčných opatrení, ktoré sú potrebné na spomalenie rastu domáceho dopytu²⁸. Terčom útokov zo strany kritikov sa stáva obmedzovanie domáceho dopytu aj predstava dočasného zníženia tempa rastu HDP, ako to prezentuje Husár (1999, s.10): *„Je obrovská chyba, že vládni ekonómovia sa znovu zamerali na zníženie domáceho dopytu, lebo tvrdia, že náš domáci dopyt je väčší ako HDP, a preto treba znížiť domáci dopyt... Z toho, že máme väčšiu domácu spotrebu ako HDP nevyplýva, že musíme znížiť domáci dopyt, z toho logicky vyplýva, že musíme zvýšiť domácu výrobu, aby domáca výroba presiahla domáci dopyt, a vtedy sa staneme exportérom... nie je správny cieľ iba 3% rast HDP. Naopak, ja už som aj minulej vláde vyčítal, že jej stačí iba 6% rast HDP. Ak si pozrieme históriu mnohých krajín, keď sa dostávali z recesie, tak reálny rast HDP dosahovali 12%, my sme dosiahli 6%... Ale trojpercentný rast nás nemôže vytrhnúť z biedy, ktorú teraz máme. Nie je to dobrá politika.“*

Skutočným problémom je, že naštartovanie žiadaného vysokého rastu je dlhodobým procesom, kým nerovnováha vyžaduje rýchle riešenie. Spomalenie rastu domáceho dopytu je rýchlejšie dosiahnuteľné, ako zrýchlenie rastu domácej produkcie (k tomuto problému bližšie pozri Laski, 1993). Okrem toho, podľa nášho názoru, otázka budúceho vývoja ekonomiky SR je o vytvorení stabilnej základne pre dlhodobý rast výkonnosti. Spoľahnúť sa však iba na obmedzenie domáceho dopytu bez podpory ponukovej strany, založenej na reštrukturalizácii a zvýšení konkurencieschopnosti ekonomiky, by bolo až príliš jednoduchým a krátkozrakým riešením nerovnováhy.

2.3.5.2 Krátkodobé dôsledky stabilizačnej operácie

Prvé skúsenosti z priebehu stabilizačnej operácie (z krátkodobého pohľadu) naznačujú, že jeden zo zámerov hospodárskej politiky, zmiernenie vonkajšej nerovnováhy (tabuľka 9), sa zrejme podarí. Tento zámer je spojený so zlepšením pomeru medzi domácim dopytom a tvorbou HDP, resp. medzi úsporami a investíciami (pozri aj tabuľky 5, 6 a 7). Spor však existuje pri posudzovaní ceny za

²⁸ Zástancovia reštrikcií vychádzajú z predpokladu, že nadmerný rast domáceho dopytu a s tým spojená nerovnováha a deficit bežného účtu sú zapríčinené expanziou verejných výdavkov a pretrvávajúcim deficitom v hospodárení tzv. všeobecnej vlády (general government). Potom aj nápravu tohto stavu treba začať pri verejných rozpočtoch. S tým je spojená potreba zvyšovania príjmov a znižovania výdavkov v celom fiškálnom okruhu.

obnovovanie rovnováhy v podobe negatívnych trendov iných ukazovateľov, ako nezamestnanosť, tempo rastu HDP či tempo inflácie. Časť ekonómov (pozri Mikloš, 1999) považuje dočasné zhoršenie niektorých ukazovateľov za nevyhnutný dôsledok doterajšieho vývoja a uprednostňuje nastolenie rovnováhy a inštitucionálne zmeny zabezpečujúce rast ekonomiky na vyššej kvalitatívnej úrovni. Kritici, zatiaľ bez predloženia ucelenej koncepcie, sa dožadujú výraznejších, jasne pomenovaných rozvojových impulzov zo strany štátu.

V pozadí týchto sporov sa vynímajú staré otázky, ktoré transformačný proces sprevádzajú prakticky od jeho počiatku: otázky o prípustnosti a miere reštrikcií, novej miere zníženia domáceho dopytu, uprednostňovaní razantnejších či postupnejších metód, sociálnych, politických a spoločenských nákladoch stabilizácie, väčšej či menšej štátnej ingerencii.

TABUĽKA 9. Vybrané dopady obnovovania rovnováhy

Zmeny pozitívne:	Hodnoty	Zmeny negatívne:	Hodnoty
Pokles vonkajšej nerovnováhy (tu meraný ako podiel čistého exportu na HDP v %)	2.Q1999 -7,5% 2.Q1998 -12,9%	Pokles tempa rastu HDP	2.Q1999 2,9% 2.Q1998 6,1%
Zlepšenie štruktúry HDP (predstih rastu HDP pred rastom domáceho dopytu)	rást HDP 2,9% nárast domáceho dopytu -1,7% (stále ceny, 2.Q99)	Nárast nezamestnanosti	2.Q1999 17,7% 2.Q1998 13,5%
Obrat vo vývoji ukazovateľov nefinančných organizácií	rást výnosov / rast nákladov 2.Q1999 1,13 2.Q1998 0,85	Predpokladaný nárast inflácie (v 2. polroku 1999)	prognóza ŠÚ SR na rok 1999 11,8% v roku 1998 6,7%
Pokles zahraničnej zadlženosti (\$mld.)	7.1999 10,1 7.1998 11,9	Pokles tempa rastu reálnych miezd	2.Q1999 0,5% 2.Q1998 2,8%

Prameň: Údaje ŠÚ SR a vlastné výpočty.

2.3.6 Poznámky k očakávanému vývoju

Zo strednodobej koncepcie hospodárskeho a sociálneho rozvoja SR (1999) vyplýva snaha o nový prístup k makroekonomickej regulácii, vrátane lepšej koordinácie segmentov hospodárskej politiky, o ozdravenie podnikateľského sektora vrátane bánk, aj o formovanie perspektívnych hospodárskych štruktúr.

Rozsah a náročnosť stabilizačno - rozvojových úloh vyžaduje dlhšie časové obdobie, ale riziko opätovných zlyhaní si vyžaduje čo najrýchlejšie riešenie všetkých blokov reformy. Podľa makroekonomického scenára „Strednodobej koncepcie“ by oddiaľovanie reforiem mohlo viesť ku kolapsu národného

hospodárstva. Znamená to potrebu súbežného postupu zmien hospodárskych politík, podmienok fungovania bánk a podnikov a takisto politík zameraných na podporu štrukturálnych zmien a zvyšovanie konkurenčnej schopnosti. Po prológu stabilizačných opatrení v roku 1999, keď išlo hlavne o opatrenia na konsolidáciu verejných rozpočtov, zníženie vnútorného dopytu a obmedzenie schodku obchodnej bilancie, je nevyhnutné rýchlo realizovať zásadné a komplexné zásahy do celého široko chápaného inštitucionálneho rámca ekonomiky.

Aby po roku 2000 mohla nastúpiť rozvojová fáza makroekonomického vývoja (zvyšovanie zamestnanosti a tempa ekonomického rastu a ústupom prejavov nerovnováhy, pozri graf 12), stabilizačné opatrenia nesmú byť iba reštriktívne, ale musia obsahovať aj rozvojové impulzy vo forme vytvárania rozvojových (domácich aj zahraničných) zdrojov. Nárast domácich rozvojových zdrojov spočíva v obmedzení vládnych výdavkov a zmenšení deficitu verejných rozpočtov, ktoré znížia potrebu vládnych úverov a postupne umožnia aj zníženie daňového bremena. To umožní podnikom lepší prístup k financiam.

Úspešná stabilizačná operácia sa môže zaslúžiť aj o získanie vhodných zahraničných zdrojov vo forme priamych zahraničných investícií a výhodných úverov zvýšením dôveryhodnosti slovenskej ekonomiky. Stabilizačná politika preto nie je v nevyhnutnom protiklade k politike rozvojovej. Holman (1991) dokazuje, že racionálna reštriktívna stabilizačná politika nemusí byť protirastová. Obmedzuje síce možnosti krátkodobého stimulovania ekonomického rastu zo strany dopytu, ale zároveň cez ozdravenie ponukovej strany hospodárstva vyvíja svoj dlhodobý prorastový účinok. Dôsledne a rozumne realizovaná stabilizácia môže cez obnovenie rovnováhy a stability vytvárať klímu pre normálne a s hospodárskym rastom spojené fungovanie ekonomiky.

2.4 Záver

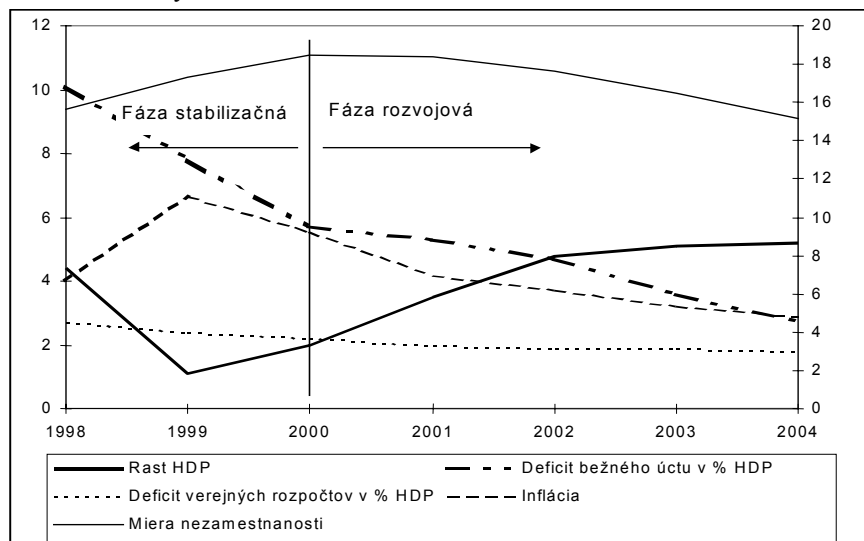
Makroekonomický vývoj Slovenska odzrkadlil, podľa nášho názoru, dve výrazné podcenenia v doterajšom priebehu transformácie. Prvým bolo podcenenie tvorby inštitucionálneho rámca funkčnej trhovej ekonomiky a druhým bolo podcenenie koordinácie makropolitík s reštrukturalizáciou hospodárstva.

Zanedbanie týchto faktorov viedlo k opakovanej destabilizácii ekonomiky. Preto ešte aj po desaťročí od prvých transformačných krokov musia tvorcovia ekonomickej politiky často uvažovať o podobných problémoch ako na úplnom začiatku: ako ekonomiku stabilizovať, ako ju reštrukturalizovať, ako zabrániť existencii mäkkého rozpočtového obmedzenia, ako vytvoriť funkčné pravidlá správania sa ekonomických subjektov v nových podmienkach a pod.

Príklad Slovenska poukazuje na pominuteľnosť takého makroekonomického úspechu, ktorý je vynútený hospodárskopolitickým centrom cez neadekvátnu

stimuláciu nástrojmi finančnej politiky, ale pritom nie je podporený dostatočne životaschopnou podnikovou sférou.

GRAF 12. Predpokladaný vývoj základných makroekonomických parametrov v strednodobom výhľade



Poznámky: Miera nezamestnanosti a miera inflácie je na pravej osi, ostatné parametre na ľavej osi. Hodnoty v grafe sú priemernou hodnotu intervalu, v ktorom by sa mala predpokladaná hodnota ukazovateľa pohybovať. Prameň: Strednodobá koncepcia hospodárskeho a sociálneho rozvoja SR, (1999), časť III. (Makroekonomický scenár, vypracovaný Ústavom slovenskej a svetovej ekonomiky SAV).

Stav, keď je potrebné proti nerovnovážnemu vývoju opakovane čeliť balíčkami nepopulárnych opatrení, dokazuje obmedzenú funkčnosť automatických regulátorov hospodárstva a nespoľahlivosť koordinančných mechanizmov ekonomiky.

Z uvedených dôvodov považujeme za potrebné, aby sa hospodárska politika usilovala o podporu ponukovej strany hospodárstva. Podpora rastu výkonnosti z ponukovej strany (spojená s uvoľňovaním zablokovaných finančných tokov, ovplyvňovaním formálnych aj neformálnych pravidiel správania sa, odstránením deformácií alokačného mechanizmu, reštrukturalizáciou, podporou rozvoja ľudského kapitálu a inovácií atď.) je síce menej priama, menej rýchla a menej pohodlná ako podpora z dopytovej strany, ale jej účinky sú dlhodobejšie. Týmto prístupom možno dosiahnuť ekonomický rast vyššej kvalitatívnej úrovne, ktorý bude späť so stabilitou. Návrat k stimulácii výkonnosti ekonomiky cez rast

domáceho dopytu pri naďalej nepružnej ponukovej strane by pravdepodobne viedlo k recidíve ťažkostí s nerovnováhou.

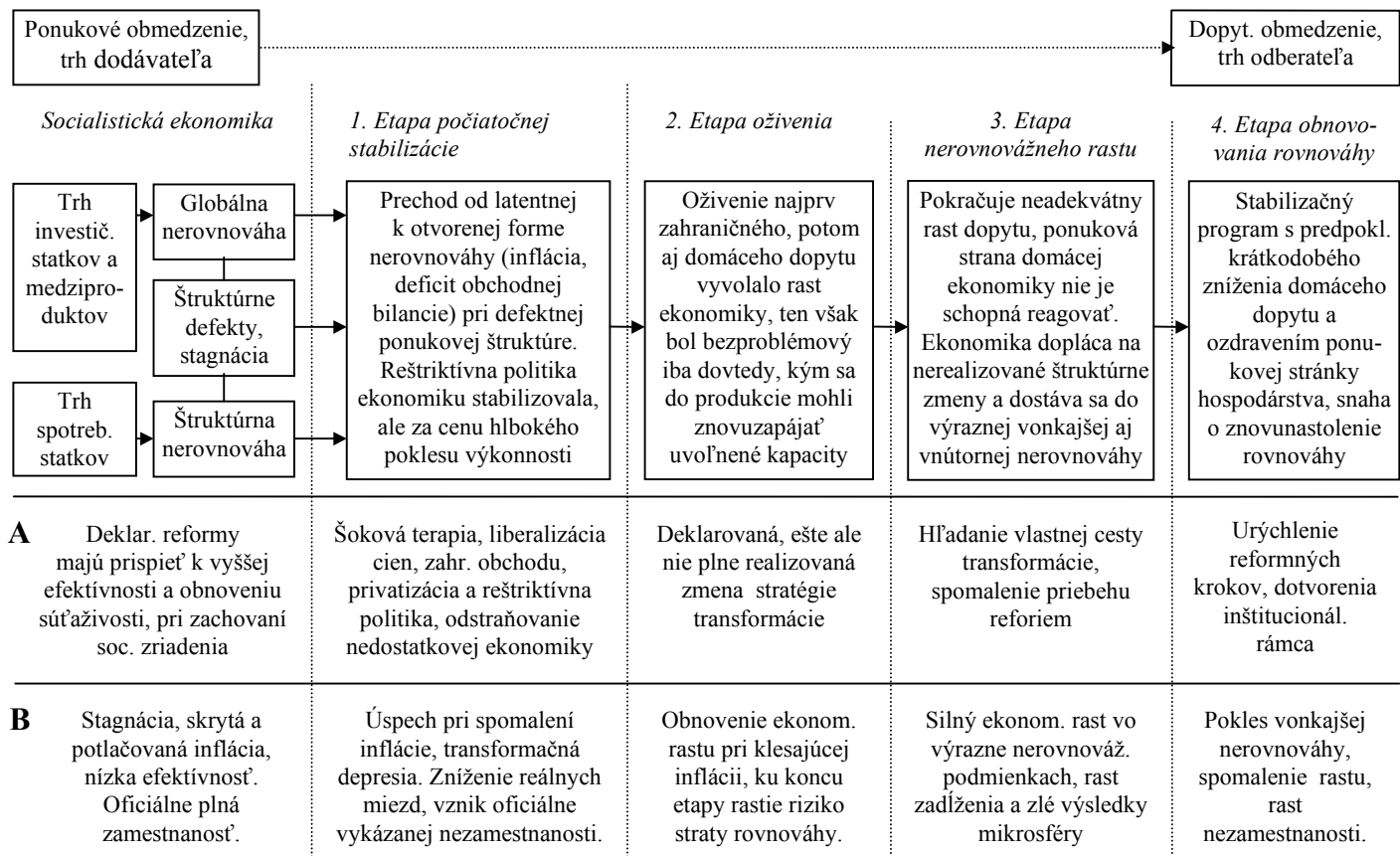
Len koncepčný prístup k dokončeniu transformácie, postavený na základe lepšej koordinácie jednotlivých častí hospodárskej politiky, ďalej na prepojenosti makropolitik s mikroekonomickou reštrukturalizáciou a na eliminovaní deformovaných častí inštitucionálneho rámca, môže vytvoriť také prostredie, ktoré nebude na svoje prežívanie potrebovať ďalšie, v napätí a neistote pripravované balíčky záchranných opatrení.

2.5 Použitá literatúra

- Aktualizácia úloh Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky po vzniku samostatnej Slovenskej republiky (1993), *Trend*, výber vládnych informácií, č.16, 21.4.
- Balcerowics, L. (1993), „Common Fallacies in the Debate on the Economies Transition in CEE“, *EBRD Working Paper* no.11.
- Dančo, J. (1996), „Tretia, vlastná, alebo aká cesta transformácie hospodárstva Slovenska?“, *Zborník 1995-1996 diskusného klubu M.E.S.A.* 10.
- Dlouhý, V. (1988), „Nerovnováha a inflace v československé ekonomice“, *Finance a úvěr*, 38, č. 11.
- Dvořák, T. (1996), „Je příliv kapitálu do české republiky inflační?“, *Politická ekonomie*, č.4.
- Federálne ministerstvo pre strategické plánovanie (1990), „*Rozvojová strategie československé ekonomiky do roku 1991*“.
- Fischer, S., Sahay, R. and Végh, C. (1996), „Stabilization and Growth in Transition Economies: The early Experience“, *IMF Working Paper*, International Monetary Fund.
- Haluška, J., Olexa, M. a kol. (1999), „Makroekonomická analýza vývoja slovenskej ekonomiky v rokoch 1993-1998“, *Trend*, 20. 5.
- Hanousek, J. a Krkoška, L. (1997), „Cenová liberalizace v České republice: šoková terapie verus postupné uvolňování cen“, *Politická ekonomie*, č.6.
- Holman, R. (1991), „Restriktivní politika nebo ekonomický růst?“, *Politická ekonomie*, č. 2.
- Husár, J. (1999), „Na vytiahnutie hospodárstva z recesie treba vyššiu rýchlosť hospodárskeho rastu“, *Práca*, 8.6., s. 10.
- Janáček, K., Čihák, M., Frýdmanová, M., Holub, T. a Zamrazilová, E. (1998), „Česká ekonomika v roce 1998: možnosti a rizika“, *Politická ekonomie*, č. 3.
- Jonáš, J. (1997), „*Ekonomická transformace v České republice*“, Praha, Management press.
- Kárász, P. a Renčko, J. (1997), „*Základné makroekonomické proporcie vývoja ekonomiky Slovenska v roku 1997*“, Prognostický ústav SAV, Bratislava.

- Kárász, P., Renčko, J. a Kárász, P. ml. (1999), „Základné makroekonomické proporcie vývoja ekonomiky Slovenska v roku 1999 z pohľadu podnikov“, SOPK, Bratislava.
- Klaus, V. (1991), „Ekonomická veda a ekonomická reforma“, Gennex & Top Agency.
- Kočárník, I. (1987), „Některé problémy obnovy zbožně-peněžní rovnováhy v čs. ekonomice“, *Finance a úvěr*, č. 12.
- „Kompletné znenie Programu ozdravenia slovenskej ekonomiky“, *Sme*, príloha Kapitál, 2.6., s. 2.
- Kornai, J. (1971), „Anti - Equilibrium - On economic systems theory and the tasks of research“, North - Holland Publishing Company, Amsterdam.
- Kornai, J. (1980), „Shortage“, North - Holland Publishing Company, Amsterdam.
- Kornai, J. (1981-82), „Teorie nedostatkové ekonomiky“, *Ekonomické vědy v socialistických zemích*, 7-8/1981, 1-2/1982.
- Kornai, J. (1981b), „Anti – Equilibrium“, *Ekonomické vědy v socialistických zemích*, 3-4.
- Kornai, J. (1990), „Cesta ke svobodní ekonomice“, Academia, Praha.
- Kornai, J. (1998), „Od gulášového komunizmu k trhovej ekonomike“, Kalligram, Bratislava.
- Laski, K. et al. (1993), „Transition from the Command to the Market System: What went wrong and what to do now?“, *WIIW Working Papers*, no. 1, The Vienna Institute for Comparative Economic Studies, Vienna, March.
- Lysák, L. (1997), „K formovaniu economickej stratégie SR v etape prípravy na vstup do EÚ“, *Slovensko na ceste do európskych integračných štruktúr*, zborník NEZES, č.14.
- Memorandum pro MMF (1990), *Týdeník hospodářských novin*, 1991, č.13.
- Mikloš, I. (1993), „Nie koncepcia, ale súbor opatrení“, *Trend*, 7.4.
- Mikloš, I. (1999), „Kľúčový pre úspech reformy je efektívny stabilizačný program“, rozhovor pre *Trend*, 30.6., s.9A.
- Ministerstvo pre hospodársku stratégiu SR (1991), „Rozvojová stratégia ekonomiky SR do roku 1992“.
- Morvay, K. (1999), „Nerovnováha medzi vývojom domáceho dopytu a vývojom výkonnosti ekonomiky v stredoeurópskych transformujúcich sa štátoch“, *Ekonomický časopis*, č.1.
- Nachtigal, V. (1991), „Otázky dynamiky hospodářského rozvoje Československa v 60. až 80. letech“, Ekonomický ústav ČSAV, Praha.
- Nachtigal, V. (1997), „Česká ekonomika v 1. polovině 90. let v porovnání s obdobnými evropskými ekonomikami“, Česká národní banka, Praha.
- Národná banka Slovenska (1999), „Správa o menovom vývoji v SR“, Bratislava.

- Národná banka Slovenska (1999), „*Menový prehľad*“, august, september.
- Němec, J. (1998), „*Tvorba zdrojov ekonomiky SR a krytie jej reprodukčných potrieb v súčasnom štádiu transformácie*“, Prognostický ústav SAV, Bratislava.
- OECD (1993), „*Ekonomické prehľady: Slovenská republika, Česká republika*“, OECD, Paris.
- OECD (1996), „*Economic Surveys: Slovakia*“, OECD, Paris.
- OECD (1999), „*Economic Surveys: Slovakia*“, OECD, Paris.
- OECD (1999), „*OECD Outlook*“, OECD, Paris.
- Okáli, I. a kol. (1994), „*Hospodársky vývoj Slovenska v roku 1993*“, Ekonomický ústav SAV, Bratislava.
- Okáli, I. a kol. (1995), „*Hospodársky vývoj Slovenska v roku 1994*“, Ekonomický ústav SAV, Bratislava.
- Okáli, I. a kol. (1996), „*Hospodársky vývoj Slovenska v roku 1995*“, Ekonomický ústav SAV, Bratislava.
- Okáli, I. (1998), „Hospodárska rovnováha a problémy podnikovej sféry“, *Ekonomický časopis*, č. 3.
- Okáli, I. a kol. (1999), „Economic Development of Slovakia in 1998“, *Ekonomický časopis*, č.2.
- Plachtinský, M.D. (1992), „Reforma škrtá rozpočet“, *Práca*, 18.12.
- „Priority hospodárskej politiky v krátkodobom horizonte“, (1999), *Sme*, 26.1., s.8.
- Renčko, J. (1996), „Hospodársky rast - niektoré jeho makroekonomické a systémové súvislosti“, *Zborník 1995-1996 diskusného klubu M.E.S.A.* 10.
- Seják, J. (1991), „Liberalizace cen a cesta k trhu“, *Politická ekonomie*, č. 9-10.
- „Slovensko: Reštrukturalizáciou k hospodárskemu oživeniu“ (1995), *Štúdia svetovej banky*, Veda, vydavateľstvo SAV.
- Solimano, A. (1991). „The Economies of Central and Eastern Europe: The Historical and International Perspective“, in Corbo, V., Coricelli, F. a Bossak, J. (ed.), *Reforming Central and Eastern Europe Economies. Initial Results and Challenges*. The World Bank: Washington.
- „*Strednodobá koncepcia hospodárskeho a sociálneho rozvoja SR*“, (1999).
- Šmídková, K. a Hrnčíř, M. (1998), „Přechod na strategii cílování inflace“, *Finance a úvěr*, č. 4.
- Štatistický úrad SR (1999), „*Makroekonomické ukazovatele štvrtročných národných účtov*“, ŠÚ SR, Bratislava.
- Štatistický úrad SR, „*Štatistická správa o základných vývojových tendenciách v hospodárstve SR*“, ŠÚ SR, Bratislava.
- Tézy hospodárskej politiky SR na rok 1993 (1993), *Trend*, výber vládnych informácií.



SCHEMA 1. Etapy transformácie ekonomiky

2.6 Príloha

TABUĽKA 10. Prehľad makroekonomických ukazovateľov v rokoch 1990-99

ukazovateľ	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Rast HDP ⁱ	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	4,4	1,8
Nezamestnanosť ⁱⁱ	1,6	11,8	10,4	14,4	14,8	13,1	12,8	12,5	15,6	17,7*
Miera inflácie ⁱⁱⁱ	10,4	61,2	10,0	23,2	13,4	9,9	5,8	6,1	6,7	9,4
Čistý export ^{iv}	-9,0	-3,0	-4,0	-5,5	5,2	1,8	-12	-10,3	-11,2	-4,9

V roku 1999 ide o 1. až 3. štvrťrok okrem * prvé dva štvrťroky. ⁱ Tempo rastu v %, v stálych cenách. ⁱⁱ Podľa evidovanej nezamestnanosti, v %. ⁱⁱⁱ Percentuálna zmena oproti predchádzajúcemu roku. Inflácia je počítaná z indexu spotrebiteľských cien. ^{iv} Saldo vývozu a dovozu výrobkov a služieb, ako % z HDP. Prameň: ŠÚ SR, NBS, OECD (1999).

TABUĽKA 11. Vývoj HDP a jeho zložiek v rokoch 1990-99

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
HDP, mld.Sk b.c.	278,1	319,8	329,8	369,1	440,5	516,8	575,7	653,9	717,4	579,2
HDP, % s.c.	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	4,4	1,8
C, mld.Sk b.c.	149,9	163,6	164,6	196,2	221,9	252,7	286,1	322,3	360,1	293,1
C, rast v % s.c.		-28,4	-6,4	-1,5	0,0	3,4	6,9	6,3	4,9	0,8
C/HDP, %	53,9	51,2	49,9	53,2	50,4	48,9	49,7	49,3	50,2	50,6
G, mld.Sk b.c.	60,9	65,8	85,0	90,5	91,8	104,8	129,7	143,5	151,8	116,2
G, rast v % s.c.		-17,8	9,9	-2,2	-11,6	2,1	21,9	0,0	0,2	0,6
G/HDP, %	21,9	20,6	25,8	24,5	20,8	20,3	22,5	21,9	21,2	20,1
FK, mld.Sk b.c.	86,9	90,4	109,3	120,7	129,4	141,5	212,7	252,7	292,4	178,6
FK, rast v % s.c.		-25,2	-3,3	-5,4	-4,6	5,3	39,8	14,5	11,0	-15,8
FK/HDP, %	31,2	28,3	33,1	32,7	29,4	27,4	36,9	38,6	40,8	30,8
K, mld.Sk b.c.	92,3	99,9	93,3	101,0	101,8	146,6	226,7	252,9	282,7	196,4
K, rast v % s.c.		-21,1	-13,1	-9,2	-11,8	37,4	40,8	3,7	5,2	-11,4
K/HDP, %	33,2	31,2	28,3	27,4	23,1	28,4	39,4	38,7	39,4	33,9
DD, mld.Sk b.c.	303,1	329,3	342,9	389,5	417,6	507,4	644,9	721,4	797,5	607,7
DD, rast v % s.c.		-24,3	-5,0	-3,7	-5,7	11,2	19,6	4,1	4,1	-3,4
DD/HDP, %	109,0	103,0	104,0	105,5	94,8	98,2	112,0	110,3	111,2	104,9
X, mld.Sk b.c.	73,8	148,1	233,7	227,8	286,6	325,8	334,0	396,9	456,8	364,4
X, rast v % s.c.		33,4	47,5	-0,5	14,2	3,1	-0,3	14,2	10,8	6,6
X/HDP, %	26,5	46,3	70,9	61,7	65,1	63,0	58,0	60,7	63,7	62,9
M, mld.Sk b.c.	98,8	157,6	246,8	248,2	263,7	316,4	403,2	464,4	536,9	392,9
M, rast v % s.c.		-14,7	47,1	-0,8	-3,6	9,6	20,3	9,1	9,6	-1,6
M/HDP, %	35,5	49,3	74,9	67,2	59,9	61,2	70,0	71,0	74,8	67,8
NX, mld.Sk b.c.	-25,0	-9,5	-13,1	-20,4	22,9	9,4	-69,2	-67,5	-80,1	-28,5
NX/HDP, %	-9,0	-3,0	-4,0	-5,5	5,2	1,8	-12,0	-10,3	-11,2	-4,9

V roku 1999 ide o 1. až 3. štvrťrok, b.c. - bežné ceny, s.c. - stále ceny. Podiely na HDP sú počítané z bežných cien. C Konečná spotreba domácností, G Konečná spotreba štátnej správy, FK Tvorba hrubého fixného kapitálu, K Tvorba hrubého kapitálu, t.j. FK+zmena stavu zásob, DD Domáci dopyt, t.j. C+G+K, kde prípadná nezávažná odchýlka je daná

abstrahovaním od neziskových inštitúcií slúžiacich domácnostiam, X Vývoz výrobkov a služieb, M Dovozy výrobkov a služieb, NX Čistý export, t.j. X-M. Prameň: ŠÚ SR, OECD (1999) a vlastné výpočty podľa týchto údajov.

TABUĽKA 12. Doplnujúce ukazovatele za obdobie 1993-99

Ukazovateľ	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ceny priemyselných výrobcov, % ⁱ	17,2	10,0	9,0	4,1	4,5	3,3	2,7
ceny stavebných prác, % ⁱ	24,1	11,0	12,0	15,0	9,7	8,9	10,8
ceny poľnohosp. výrobkov, % ⁱ	14,6	10,8	3,3	5,4	5,6	-0,3	-2,6
deflátor HDP, 1995=100	80,1	91,1	100,0	104,5	111,4	117,1	122,8*
miera nezamestnanosti, %, VZPS ⁱⁱ	12,2	13,7	13,1	11,3	11,8	12,5	15,9
priemerná mesačná mzda, Sk	5 379	6 294	7 195	8 154	9 226	10 003	10 302
rast reálnej mzdy, %	-3,6	3,2	4,0	7,1	6,6	2,7	-1,9
rast produktivity práce v s.c., % ⁱⁱⁱ	-3,6	6,8	4,6	5,7	6,3	4,9	3,8
rast produkcie stavebníctva, %	-32,3	-6,8	2,9	4,4	9,2	-3,5	-28,0
rast maloobchod.predaja, s.c., %	9,8	1,7	2,0	7,0	4,6	8,2	7,0
čisté mesač.příjmy člena domácnosti, Sk	2 820	3 196	3 476	4 067	4 716	4 986	5 125
čisté mesač.výdavky člena domácnosti, Sk	2 810	3 176	3 403	3 996	4 606	5 037	5 065
rast vkladov obyvateľstva, %	25,4	13,6	22,8	16,1	16,4	12,8	13,6
počet podnikajúcich fyz. osôb ^{iv}	282,9	287,0	275,1	258,2	277,2	295,8	299,7
počet ziskových organizácií v tis.	29,0	36,2	43,6	47,9	53,8	60,3	59,0
- vo verejnom sektore, tis.	2,4	1,6	1,6	1,7	1,5	1,4	1,2
- súkromné, tis.	25,7	34,5	42,1	46,2	52,4	59,0	57,7
podiel súkrom.sektora /HDP, %	37,3	53,3	62,6	76,8	82,6	82,4	84,5
saldo štátneho rozpočtu, mld.Sk	-23,0	-22,9	-8,3	-25,6	-37,0		
- podľa zmenenej metodiky					-17,0	-19,2	-12,4

Ak nie je uvedené inak, ide v roku 1999 o 1. až 3. štvrťrok, okrem * prvé dva štvrťroky.ⁱ Medziročná zmena,ⁱⁱ Výberové zisťovanie pracovných síl,ⁱⁱⁱ Produktivita práce počítaná z HDP,^{iv} V registri ŠÚ SR, v tisícoch osôb. Prameň: ŠÚ SR.

3 Fiškálna politika

Ján TÓTH²⁹

ING Barings

Táto kapitola analyzuje jednu z najdôležitejších oblastí makroekonómie – fiškálnu politiku. Prístup k fiškálnej politike prešiel od roku 1989 niekoľkými etapami. Po zmene režimu v období rokov 1990-1992 bola prioritou fiškálnej politiky eliminácia neprimeraného zdaňovania a minimalizácia rozdielu medzi dostupnými zdrojmi štátu a dopytom po nich hlavne prostredníctvom zníženia dotácií a cenovej deregulácie. Podarilo sa znížiť úlohu štátu v ekonomike a zaviesť moderný daňový systém. Fiškálna politika v rokoch 1993-1995 bola vcelku úspešná, výšku fiškálneho deficitu sa podarilo znížiť z úrovne 7,2% v roku 1993 až na malý prebytok 0,4% v roku 1995. Nasledujúce obdobie menej pozitívneho vývoja, „horšie časy“, trvalo až do roku 1998. Razantné zhoršenie fiškálnej disciplíny malo za následok vznik veľkých externých nerovnováh. Deficit bežného účtu v období rokov 1996-1998 dosahoval v priemere 10% HDP a v dôsledku minimálnych priamych zahraničných investícií viedol k výraznému nárastu zahraničnej zadlženosti. Vysoké reálne domáce úrokové sadzby negatívne ovplyvnili hospodárske výsledky slovenských spoločností. Udržiavanie režimu fixného výmenného kurzu stálo zníženie krytia mesačného dovozu z úrovne 3,3 mesiaca na 2,2 mesiaca. Slovenský rating bol znížený z investičného stupňa na neinvestičný a centrálna banka bola nútená pristúpiť k zrušeniu fixného kurzu koruny.

Od roku 1999 sa novozvolená vláda pustila do boja s rastúcim verejným dlhom a inými záväzkami. Analýzou príjmovej a výdavkovej časti verejných financií ukazujeme, že klesajúci pomer medzi objemom daňových príjmov a HDP neumožňuje výraznejšie znížiť daňové zaťaženia bez zlepšenia finančnej disciplíny platcov daní. Výdavková strana je privysoká a je nevyhnutné pristúpiť k razantnému zefektívneniu mechanizmu prerozdelenia štátnych výdavkov.

²⁹ Všetky názory uvedené v tomto príspevku vyjadrujú osobné stanovisko autora a nemusia byť totožné s názormi inštitúcie, v ktorej pôsobí. Autor by sa aj touto cestou rád poďakoval Renáte Konečnej z Národnej banky Slovenska, Vladimírovi Tvaroškovi a Miroslavovi Beblavému za veľmi prínosné diskusie a námety súvisiace s témou tejto kapitoly. Údaje sú použité so zdrojov MMF.

3.1 Úvod

Spôsob vedenia fiškálnej politiky môže mať nedozeraný vplyv na ekonomiku krajiny. Môže zruinovať jej rating tým, že spôsobí zvýšenie externej nestability. Môže zničiť schopnosť súkromných spoločností tvoriť zisk v dôsledku vyšších domácich reálnych úrokových sadzieb a nedostatočného prístupu na medzinárodné trhy. Môže zapríčiniť neúčinnosť menovej politiky a viesť k zrušeniu režimu fixného výmenného kurzu. V priebehu niekoľkých rokov môže výrazne zvýšiť výšku zahraničného dlhu štátu a s ním súvisiacich rizík a záväzkov. Zároveň však fiškálna politika dokáže krátkodobo udržať vyššiu rast ekonomiky a pomôcť vláde zvíťaziť v nasledujúcich voľbách. Fiškálna politika zohráva kľúčovú úlohu pri určovaní celkového ekonomického vývoja krajiny. Spolu s menovou politikou môže ovplyvňovať krátkodobý ekonomický rast, platobnú bilanciu, mieru zadĺženia a výšku inflácie. Vytvára prostredie pre súkromné podnikanie a rozhoduje o redistribúcii príjmov.

Cieľom tejto kapitoly je snaha o bližší pohľad na vývoj fiškálnej politiky na Slovensku v poslednom desaťročí, pričom jej východiskom sú údaje Medzinárodného menového fondu (MMF). Mnoho z použitých údajov totiž slovenská vláda buď nezverejňuje, alebo nie sú k dispozícii v dostatočne podrobnom členení. Ministerstvo financií SR sa v prevažnej miere zaoberá sledovaním len jednej časti verejných financií – štátneho rozpočtu. V posledných rokoch sa však deficit štátneho rozpočtu podieľal na celkovom deficite verejných financií len asi polovicou. Okrem toho údaje o štátnom rozpočte nie sú porovnateľné so zverejnenými údajmi za predchádzajúce obdobia, ale ani s údajmi z iných krajín.

Vývoj fiškálnej politiky na Slovensku je rozdelený na štyri rôzne obdobia. Do roku 1993 sa fiškálna politika implementovala na úrovni spoločnej federácie v zdedenom daňovom prostredí. V rokoch 1993 až 1995 nastalo obdobie pozitívneho vývoja, tzv. „lepšie časy“, keď sa bilancia verejných financií dostala z hlbokého deficitu do prebytku. Nasledujúce obdobie menej pozitívneho vývoja, tzv. „horšie časy“, trvalo až do roku 1998. Od roku 1999 sa začala písať nová kapitola, keď sa novozvolená vláda pustila do boja s rastúcim verejným dlhom a inými záväzkami.

V záverečnej časti sa táto analýza podrobnejšie venuje príjmovej a výdavkovej časti okruhu verejných financií a dospieva k záveru, že klesajúci pomer medzi objemom daňových príjmov a HDP sťažuje výraznejšie znížiť daňové zaťaženie bez toho, aby sa zlepšila finančná disciplína platcov daní. Ďalším zo záverov tejto analýzy je, že výdavková strana je privysoká a je nevyhnutné pristúpiť k razantnému zefektívneniu mechanizmu prerozdelenia štátnych výdavkov.

3.2 Správna interpretácia zverejňovaných údajov

Bilancia štátneho rozpočtu sa zverejňuje od roku 1993 na mesačnej báze. Až od januára 1998 sa však zverejňuje výška deficitu štátneho rozpočtu bez splátok istiny štátneho dlhu ako výdavkovej položky³⁰. Mesačné údaje o výške deficitu štátneho rozpočtu v období pred januárom 1998 podľa tejto metódy³¹ však nie sú k dispozícii. Dôležitejšia je ale skutočnosť, že vzniklo široké spektrum štátnych fondov mimo štátneho rozpočtu, aby sa tak v mnohých prípadoch vylepšil vykazovaný deficit štátneho rozpočtu. Napríklad výdavky Štátneho fondu cestného hospodárstva (ŠFCH) nie sú do štátneho rozpočtu zahrnuté v plnom rozsahu. V rokoch 1997-1998 prispel len ŠFCH k zvýšeniu fiškálneho deficitu všeobecnej vlády o približne 1% HDP. Okrem toho, jeho súčasťou nie sú ani napríklad Sociálna poisťovňa, Národný úrad práce, či Fond národného majetku. Ak teda zvážime uvedené skutočnosti, zistíme, že takmer *polovica* celkového fiškálneho deficitu vzniká *mimo* štátneho rozpočtu. Zdá sa, že neexistuje dostatočné uvedomenie si skutočnosti, že naozaj nezáleží na tom, či deficit vznikne v rámci štátneho rozpočtu alebo v mimorozpočtových kapitolách³². Najmä vďaka technickej pomoci od MMF prechádza MF SR k vykazovaniu celkového fiškálneho deficitu, avšak len štvrťročne, nie vo veľmi podrobnom členení, a nie podľa metodiky MMF či EUROSTATu. V tejto kapitole sú použité - pokiaľ je to možné - údaje MMF, namiesto štatistík zverejňovaných vládou. Dôvodom je veľmi premenlivá štruktúra deficitu štátneho rozpočtu, ktorá nie je konzistentná s predchádzajúcimi obdobiami a porovnateľná s inými krajinami. Cieľom tejto kapitoly teda, pochopiteľne, nie je podrobnejšia analýza štátneho rozpočtu.

V tabuľke 1 sú uvedené údaje o hospodárení verejných financií, ako ich zverejnil MMF vo svojich správach o Slovensku. Pre účely analýzy je vhodné vylúčiť z nich položku čisté pôžičky³³, nakoľko tieto predstavujú jednorazové príjmy alebo výdavky. Pri posudzovaní vplyvu výdavkov vlády na domáci dopyt je na druhej strane potrebné vziať do úvahy celkový nárast objemu štátnych záruk, nakoľko štát aj pomocou nich implementoval svoju hospodársku politiku. Takto

³⁰ Vykazovanie splátok istiny dlhov ako výdavku štátneho rozpočtu by zrejme mohlo byť aktuálne v prípade krajín, ktoré nemôžu získať nové zdroje na domácich či medzinárodných trhoch tak, ako to bolo v prípade Ruska hneď po finančnej kríze v roku 1998.

³¹ Ani táto metodológia však nie je správna.

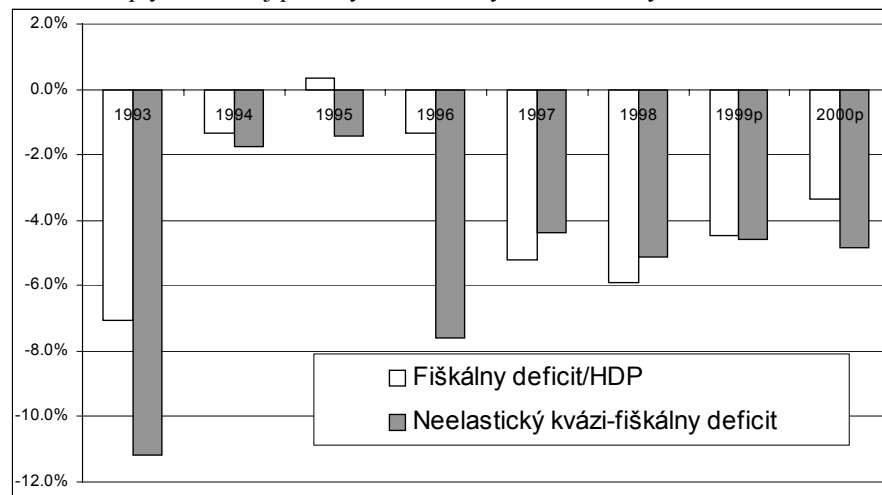
³² Ministerstvá zvyknú požadovať od MF mimorozpočtové zdroje pre financovanie niektorých svojich expanzívnych plánov. To je dôsledkom skutočnosti, že MF je zákonom o štátnom rozpočte zaviazané dodržať iba plánovaný deficit štátneho rozpočtu. Pokiaľ ide o mimorozpočtové výdavky, obmedzenia sú málo účinné. Treba zároveň poznamenať, že v súčasnosti má MF, na rozdiel od vlády, slabý vplyv na niektoré zložky mimo štátneho rozpočtu.

³³ Údaj o čistých pôžičkách zahŕňa napr. výnosy z privatizácie a realizované štátne záruky.

získaný údaj je potom potrebné upraviť o vplyv ekonomického cyklu³⁴. Výslednú hodnotu svojvoľne označme ako „štrukturálny kvázi-fiškálny deficit“. Táto hodnota najvernejšie vyjadruje fiškálnu politiku vlády a dá sa interpretovať nasledovne: aký by bol vládou vyvolaný neelastický dopyt po zdrojoch, ak by sa rast ekonomiky pohyboval v blízkosti hranice svojho potenciálu.

Kvázi-fiškálny deficit za roky 1992-93 bol ovplyvnený najmä vznikom samostatného Slovenska. Ešte aj po úprave vplyvu ekonomického oživenia v období rokov 1994-1995 sa zdá, že fiškálna politika bola v tomto období dokonca neutrálna. Rok 1996 je spätý so začiatkom veľkých expanzívnych vládnych plánov financovaných väčšinou prostredníctvom štátnych záruk³⁵. Počas rokov 1997-1998 Slovensko zaznamenávalo v tejto oblasti deficit na úrovni aspoň 5% HDP. Prvé signály zvrátenia tohto trendu sa dostavili v roku 1999 najmä vďaka májovému balíčku vládnych opatrení. V roku 2000 sa očakáva, že kvázi-fiškálny deficit dosiahne úroveň cca. 4% HDP.

GRAF 1. Vplyv fiškálnej politiky - neelastický kvázi-fiškálny deficit



Prameň: Autor, MMF, prognózy autor

³⁴ Tejto úprave sa podrobnejšie venuje časť Štrukturálny verus cyklický fiškálny deficit.

³⁵ Keďže podrobnejšia analýza štátnych záruk nie je k dispozícii, predpokladáme, že všetky štátne záruky sú svojím spôsobom fiškálne expanzívne. Najväčšie štátne záruky poskytnuté v roku 1996 sa použili na financovanie výstavby vodných diel a atómovej elektrárne, v roku 1997 na pomoc Železniciam Slovenskej republiky (ŽSR) a v rokoch 1998-99 na výstavbu vodných diel a diaľnic a pre ŽSR.

TABUĽKA 1. Hospodárenie verejných financií

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	99p	00p
1 Príjmy	400,2	489,4	149,2	159,3	200,8	251,7	274,5	293,5	304,3	319,0	329,3
2 Výdavky	401,5	510,6	191,5	188,0	207,5	250,5	282,8	322,7	341,9	351,3	371,3
3 Čisté pôžičky	3,8	6,2	-2,7	-2,7	-0,8	-0,7	-0,6	4,9	4,8	3,4	-12,1
4 Čisté úroky a splátky garancií			4,7	11,5	16,5	12,5	13,4	13,7	18,4	25,1	33,1
1-2-4 Základná bilancia			-44,8	-39,3	-23,0	-8,9	-17,9	-38,7	-51,8	-49,0	-55,1
Základná bilancia /HDP, %			-13,5	-10,6	-5,2	-1,7	-3,1	-5,9	-7,2	-6,1	-6,1
1-2 Príjmy - Výdavky	-1,3	-21,2	-42,3	-28,7	-6,7	1,2	-8,3	-29,2	-37,6	-32,3	-42,0
(Príjmy - Výdavky)/HDP, %	-0,2	-2,2	-12,7	-7,8	-1,5	0,2	-1,4	-4,5	-5,2	-4,0	-4,7
1-2-3 Fiškálny deficit	-5,1	-27,4	-39,6	-26,0	-5,9	1,9	-7,7	-34,1	-42,4	-35,6	-29,9
Fiškálny deficit /HDP, %	-0,6	-2,8	-11,9	-7,1	-1,3	0,4	-1,3	-5,2	-5,9	-4,5	-3,3
5 Čistá zmena poskytnutých štátnych záruk (bez štátnych fondov)			6,1	12,6	1,2	9,9	37,3	0,9	0,8	8,4	11,1
Čistá zmena poskytnutých štátnych záruk /HDP, %			1,8	3,4	0,3	1,9	6,5	0,1	0,1	1,1	1,2
6 Výška záruk splatených vládou (už súčasť štátneho rozpočtu)			1,1	0,5	0,1	1,2	1,9	2,1	2,1	4,2	10,0
1-2-3-5+6 Kvázi-fiškálny deficit			-44,6	-38,6	-6,9	-6,7	-43,0	-33,6	-41,4	-39,9	-31,0
Kvázi-fiškálny deficit /HDP, %			-13,4	-10,5	-1,6	-1,3	-7,5	-5,1	-5,8	-5,0	-3,5
1-2-5+6 Kvázi-fiškálny deficit (bez čistých pôžičiek)			-47,3	-41,3	-7,7	-7,4	-43,6	-28,7	-36,6	-36,5	-43,1
Kvázi-fiškálny deficit/HDP (bez čistých pôžičiek), %			-14,2	-11,2	-1,7	-1,4	-7,6	-4,4	-5,1	-4,6	-4,8
1-2-5+6+7 Štrukturálny kvázi-fiškálny deficit (bez čistých pôžičiek)			-51,6	-33,0	2,2	-0,9	-41,6	-31,7	-40,1	-36,0	-38,2
Štrukturálny kvázi-fiškálny deficit/ štrukturálny HDP (bez čistých pôžičiek), %			-15,9	-8,5	0,5	-0,2	-7,2	-4,9	-5,6	-4,5	-4,1
Memorandové položky											
Nominálny HDP*	811,3	977,8	332,3	369,1	440,5	516,8	575,7	653,9	717,4	798,0	897,6
Reálny rast HDP, %	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	4,4	2,4	3,0
Novo-vydané štátne záruky	0,2	12,2	6,5	13,5	3,0	12,6	41,5	5,8	13,8	29,3	44,6
Splatné štátne záruky		0,0	0,3	0,9	1,8	2,7	4,2	4,9	10,6	9,6	25,4
7 Cyklický fiškálny deficit (odhad)			-4,3	8,3	9,9	6,5	2,0	-3,0	-3,5	0,5	4,9

Mld. Sk. * Do roku 1992 za Česko-slovensko. V roku 1999 sú ignorované príjmy z privatizácie ČSOB. Prameň: MMF, MF SR, prognózy autor.

Keďže MF SR v minulosti nedokázalo a zrejme ani nebolo ochotné verejnosti poskytnúť údaje o fiškálnom deficite, Národná banka Slovenska využila svoj vlastný menový prehľad na vyčíslenie približného odhadu výšky deficitu. NBS definuje fiškálny deficit na základe toku finančných prostriedkov ako zmenu čistého úveru vláde a Fondu národného majetku. Tieto údaje sú analyticky prítlačivé, nakoľko sú zverejňované každý mesiac. Ide však len o aproximáciu fiškálneho deficitu, pretože tieto údaje nezahŕňajú zahraničných a nebankových veriteľov vlády³⁶. Navyše tieto údaje nie sú plne konsolidované. Priemerný rozdiel medzi údajmi publikovanými MMF a NBS dosahoval v období rokov 1994 až 1998 okolo 1% HDP. Údaje zverejňované NBS zvyčajne výšku fiškálneho deficitu *podhodnocujú*.

3.3 Tvorba fiškálnej politiky

Táto časť sa venuje rozboru potenciálnych faktorov, ktoré v minulosti mohli ovplyvňovať tvorbu fiškálnej politiky. Približuje pravdepodobné vysvetlenie toho, prečo došlo najmä v období rokov 1996-1998 k zhoršeniu fiškálnej politiky a k spomaleniu ekonomických reforiem.

Väčšina tradičných ekonomických teórií o politických dôsledkoch ekonomickej reformy vychádza z predpokladu vývoja podľa „J“ krivky, ktorá ilustruje vývoj spotreby po spustení ekonomických reforiem. V úvodných fázach reforma spôsobí pokles agregátnej spotreby a neskôr dosiahne spotreba vyššiu úroveň než na začiatku. Podľa tejto teórie tie skupiny obyvateľov, ktoré sú v krátkodobom horizonte reformou najviac znevýhodnené (nezamestnaní, dôchodcovia a prepúšťaním ohrození štátni úradníci), sa pri prvej mozgnej príležitosti proti reformám postaví, vďaka čomu sa k moci môžu dostať populistické strany, ktoré reformy zabrzdia. Aby bolo preto možné uskutočniť radikálne reformy, vláda by teda mala byť svojím spôsobom „izolovaná“ od vplyvu týchto dočasne znevýhodnených skupín, až kým miera spotreby nedosiahne úroveň, vďaka ktorej bude väčšina obyvateľov pociťovať prínos z uskutočnenia reforiem. Táto teória bola východiskom pre názor, že autoritatívne vlády majú pri zavádzaní radikálnych reforiem výhodu. Nedávne skúsenosti z východnej a strednej Európy však tomuto konvenčnému pohľadu protirečia.

Z analýzy Hellmana (1998) vyplýva, že skupiny, ktoré sú v krátkodobom horizonte v dôsledku reforiem, naopak, zvýhodnené, môžu mať minimálne rovnaký vplyv na napredovanie reforiem ako znevýhodnené skupiny. Podľa doterajších skúseností sú to práve demokratické krajiny (tie, ktoré sú najviac zraniteľné

³⁶ NBS určuje výšku čistého úveru vláde a Fondu národného majetku na základe údajov zo svojej súvahy a súvah domácich komerčných bánk. Nová metodológia, ktorá sa začne aplikovať od roku 2000, bude obsahovať aj veriteľov spomedzi nerezidentov a nebankových subjektov.

značným vplyvom aj krátkodobo znevýhodnených skupín), ktoré zaviedli najradikálnejšie reformy. Aj keď sa väčšinou vlády, ktoré naštartovali reformy, neudržali pri moci, nasledujúce vlády vo všeobecnosti reformy neodmietli a v niektorých prípadoch ich dokonca zintenzívnili.

Hellman poukazuje na skutočnosť, že prekážky reformám najčastejšie nekládli ani tak znevýhodnené skupiny, ale práve naopak skupiny, ktoré z reforiem už na ich začiatku značne benefitovali: bývalá nomenklatúra, noví vlastníci sprivatizovaných podnikov, štátni úradníci, manažéri štátnych bánk a štátnych podnikov. „Klientelistický kapitalizmus“ spôsobil, že napríklad štátne podniky boli privatizované za veľmi nízke ceny len preto, aby boli neskôr tunelované, manažéri štátnych podnikov benefitovali z plnej liberalizácie obchodu v tom istom čase, keď sa ešte dotovali ceny domácich výrobkov, štátni úradníci prijímali úplatky, aby zabránili vstupu konkurencie na trh a manažéri štátnych bánk znehodnocovali vklady tým, že dávali úvery spriazneným podnikateľom. Počiatočné fázy reformy vytvorili nesmierne množstvo podobných príležitostí pre ekonomickú arbitráž, vďaka čomu mohli tieto zvýhodnené skupiny získať koncentrované ekonomické renty³⁷. Bolo teda vo vlastnom ekonomickom záujme týchto skupín brzdiť určité kroky reformného procesu, pretože ich realizácia by zapríčinila stratu týchto mimoriadnych výhod a trhových nerovností, na ktorých boli založené ich počiatočné zisky z reformy. Preto sa tieto zvýhodnené skupiny intenzívne usilovali udržať čo najdlhšie stav len čiastočných reforiem. Medzi prirodzené záujmy týchto skupín patrilo napr. bránenie prílevu priamych zahraničných investícií do bánk a priemyselných podnikov, zavedenie prekážok voľného obchodu, udržiavanie nedostatočného definovania majetkových práv a neúčinnnej vynútiteľnosti práva. Zo štatistických údajov avšak vyplýva, že k najvyšším spoločenským nákladom vo forme poklesu HDP došlo v tých krajinách, ktoré implementovali len čiastočné reformy³⁸. V nich boli tieto náklady vyššie ako v krajinách, ktoré postupovali v reformách razantnejšie ale aj ako v tých, ktoré neuskutočnili žiadne reformy.

Je možno priskoro v hlbších detailoch analyzovať, ktoré vplyvy stáli v pozadí formulovania politiky vlády. Treba takisto pripomenúť už spomenuté značné ťažkosti vlády pri sledovaní vývoja celého verejného okruhu. Bez náležitého monitorovania uplynulého vývoja nie je možné sformulovať fiškálnu politiku s jasnou víziou.

³⁷ T.j., ekonomicky nepodložené príjmy/benefity.

³⁸ Krajiny s vysokým dosiahnutým stupňom reforiem a krajiny, ktoré neuskutočnili takmer žiadne reformy dosahujú lepšie výsledky, čo sa týka súčasnej úrovne ich HDP v porovnaní s rokom 1989. Krajiny s neúplne zavedenými reformami zaznamenali najväčší prepád úrovne produkcie a príjmová nerovnosť (meraná tzv. Giniho koeficientom) sa u nich najviac prehĺbila. Vid' Hellman (1998).

Analýzy výsledkov parlamentných volieb však ukazujú, že voliči podporujúci vládu, ktorá bola vo funkcii v rokoch 1994-1998, majú najväčšie zastúpenie v skupine obyvateľov so základným vzdelaním (títo ľudia doplácajú najviac na rast nezamestnanosti) a medzi dôchodcami. Na obe tieto skupiny najviac doľahli ekonomické ťažkosti úvodných etáp reforiem a sú preto krátkodobovo znevýhodnenými skupinami. Tradičná ekonomická teória by očakávala, že vláda ktorá pribrzdí reformy, urobí tak na nátlak aj týchto skupín a teda, že tieto skupiny budú danou protireformnou vládou preferované. Opak je pravdou - na Slovensku je veľmi nízky pomer medzi výškou priemerných dôchodkov a miezd a výška podpory v nezamestnanosti je vo všeobecnosti tiež nízka³⁹. Črtá sa teda záver, že za zaostávaním reforiem vo fiškálnej politike v rokoch 1996-1998 mohli stáť pravdepodobne naopak skupiny, ktoré z reforiem v krátkodobom horizonte najviac benefitovali. Podľa niektorých zdrojov medzi tieto skupiny patrili noví majitelia sprivatizovaných podnikov, úzka skupina politikov⁴⁰, stavebné spoločnosti podieľajúce sa na výstavbe diaľnic, vodných diel a atómových elektrární⁴¹, manažéri štátnych podnikov a monopolov, retailové banky⁴², poľnohospodárska lobby a majitelia neefektívnych domácich spoločností, ktoré čelia zahraničnej konkurencii⁴³. Podľa niektorých zdrojov pravdepodobné vysoké zisky z existencie nepokračovania určitých reforiem koncentrované v rukách týchto skupín mohli byť jedným z dôležitých vplyvov, ktoré spôsobili zaostávanie reforiem vo fiškálnej politike v tomto období.

3.4 Dvojité deficit v malých otvorených ekonomikách

Príliš expanzívna fiškálna politika môže spôsobovať cez zvýšený dopyt rast inflácie, a teda vnútornú nerovnováhu, takisto môže spôsobovať cez rast dovozov vonkajšiu nerovnováhu. V konečnom dôsledku sa tieto nerovnováhy prenesú do podnikového sektora a negatívne ovplyvnia hospodárske výsledky. Príliš expanzívna fiškálna politika teda môže nastoliť zlé podnikateľské prostredia a

³⁹ Podrobnejšie o tejto téme pojednáva 8. časť: Výdavky štátu.

⁴⁰ Bývalý sudca ústavného súdu uviedol, že „niektoré právne úpravy boli urobené úžasne rýchlo. Skôr sa mi zdá, že tam bol problém zlého úmyslu“. Ďalej bývalý sudca uvádza, že „právny text dnešnej Ústavy vyhovuje veľkej časti slovenských politických strán, nakoľko im dáva väčšiu príležitosť na manévrovanie a nejasné výklady“. Núka sa otázka, či nedochádzalo na Slovensku k plánovanému nedotiahnutiu určitých reforiem, aby sa neobmedzili obrovské zisky týchto krátkodobovo znevýhodnených skupín. Domino Fórum (2000).

⁴¹ Alebo vo všeobecnosti tie spoločnosti, ktoré boli priamo spojené so zvýšenými rozpočtovými výdavkami.

⁴² V dôsledku nedostatočnej konkurencie v sektore retailového bankovníctva, ale aj kvôli prípadom možného znehodnocovania vkladov v niektorých slovenských bankách.

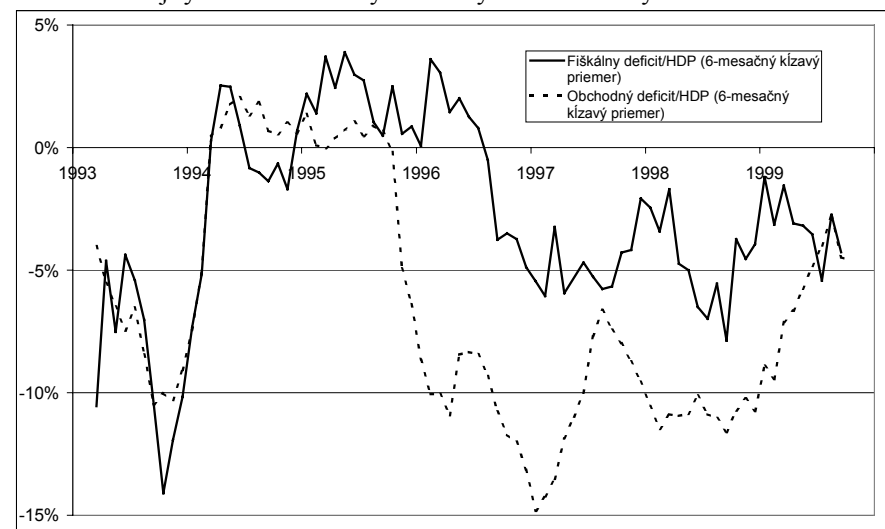
⁴³ Vďaka zavedeniu certifikácie dovozu a dovoznej prirážky.

pôsobiť proti dlhodobu udržateľnému ekonomickému rastovému potenciálu krajiny.

Rozdiel medzi objemom investícií v krajine a objemom jej úspor predstavuje bežný účet. Rast rozpočtového deficitu spôsobuje zvýšený domáci dopyt, ktorý býva v prípade neelastickej domácej ponuky zvyčajne uspokojený zvýšeným dovozom. Je preto zrejmé, že nárast výdavkov vlády priamo *spôsobuje* zvýšenie deficitu bežného účtu. Z toho dôvodu sa deficity fiškálne a bežného účtu (resp. zahraničného obchodu) nazývajú *dvojitý deficit*⁴⁴. Inými slovami, ak je objem produkcie z krátkodobého hľadiska konštantný, nárast výdavkov spôsobí rozdiel medzi objemom produkcie a dopytom po nej a tento rozdiel je potrebné doviesť. Napríklad, keď sa vláda rozhodla začať program výstavby diaľnic, napriek politickej preferencii domácich producentov neboli slovenské firmy schopné dodať potrebné zariadenia v určenom čase a tieto museli byť dovezené zo zahraničia.

V roku 1996 slovenská vláda poskytovala odpustenie splátky privatizačnej ceny v prípade investícií a intenzívne podporovala verejné investície prostredníctvom programu výstavby diaľnic, výstavby atómovej elektrárne a vodných diel. To zvýšilo investičnú aktivitu podnikov, ktorá bola satureovaná dovozmi.

GRAF 2. Dvojitý deficit – fiškálny deficit vytvára obchodný deficit



Prameň: Autorove prepočty.

⁴⁴ Z anglického twin deficits – doslova deficity dvojčky.

Rastúci rozpočtový deficit je potrebné financovať zo zvýšených zahraničných úspor. Prílev zahraničných úspor môže mať za následok zhodnotenie reálneho výmenného kurzu. Posilňovanie reálneho výmenného kurzu koruny v rokoch 1996 až 1997 predstavovalo hrozbu pre režim fixného výmenného kurzu ⁴⁵ a zvýšilo zraniteľnosť menovej stability.

TABUĽKA 2. Fiškálny deficit podľa metodológie Národnej banky Slovenska

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999p
Čistý úver vláde a FNM	-38,8	-2,5	10,5	-2,9	-29,5	-35,0	-23,8
Čistý úver vláde a FNM/HDP, %	-10,5	-0,6	2,0	-0,5	-4,5	-4,9	-3,0

Údaj pre rok 1999 abstrahuje od privatizácie ČSOB. Prameň: NBS, prognóza autor.

Keďže počas prvých rokov samostatnej existencie nebola slovenská ekonomika úplne otvorená⁴⁶ a Národná banka Slovenska sa rozhodla zachovať fixný výmenný kurz (viď kapitolu o menovej politike), domáce reálne úrokové sadzby začali narastať. Expanzia vládnych výdavkov vytlačila súkromné investície⁴⁷ prostredníctvom vyšších domácich reálnych úrokových sadzieb. Okrem toho v roku 1998 vláda vstúpila aj na medzinárodné kapitálové trhy⁴⁸ a vytlačila súkromné investície (emisie súkromných spoločností) aj z týchto trhov⁴⁹.

Veľmi vysoké reálne úrokové sadzby negatívne ovplyvnili hospodárske výsledky slovenských podnikov a donútili menšie spoločnosti spoliehať sa výhradne na vlastný pracovný kapitál ako jediný zdroj financovania (tabuľka 3).

⁴⁵ Koruna bola zavesená na menový kôš pozostávajúci z USD (40%) a DEM (60%), pričom pred rokom 1994 tento menový kôš obsahoval 5 zahraničných mien. Množstvo štúdií ukázalo, že nadhodnotenie reálneho výmenného kurzu je samo osebe najlepším indikátorom budúcej menovej krízy. Podrobnejšie sa tejto téme venujú autori Kaminski, Lizondo, Reinhard (1997).

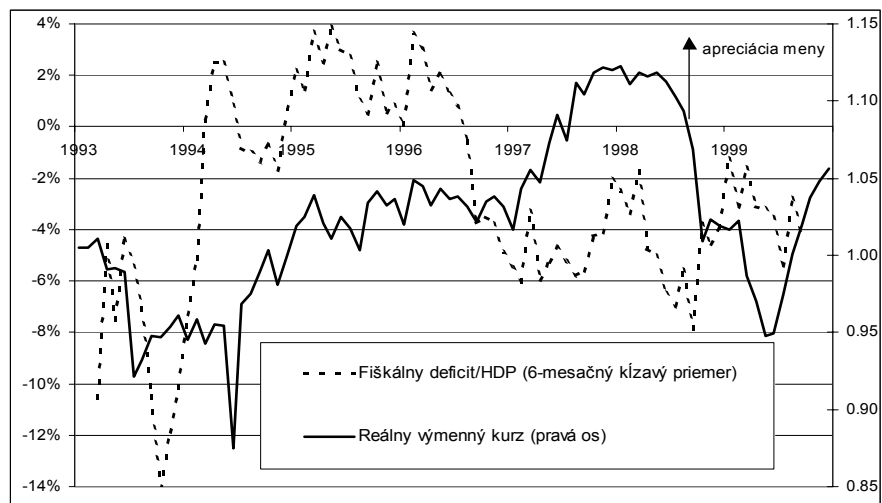
⁴⁶ Existovali obmedzenia týkajúce sa kapitálového, ako aj bežného účtu a navyše absencia úverového ratingu krajiny, ako aj jednotlivých spoločností sťažovala spoločnostiam získavanie pôžičiek v zahraničí.

⁴⁷ Vytlačanie súkromných investícií vládou sa definuje ako pomer fiškálneho deficitu k celkovému objemu nových domácich úverov počas 12 mesiacov. Ak tento ukazovateľ dosahuje hodnotu 100%, predstavuje to úplné vytlačenie súkromných investícií vládou (jej domácimi ako aj zahraničnými aktivitami). Fiškálny deficit je aproximovaný prostredníctvom ukazovateľa zmeny čistého úveru vláde a Fondu národného majetku.

⁴⁸ Vláda si v roku 1998 požičala prostredníctvom emisie eurobondov v zahraničí 1mld. USD a v roku 1999 ďalších 500mil. EUR. Očakáva sa, že si vláda požičia v roku 2000 500mil. EUR.

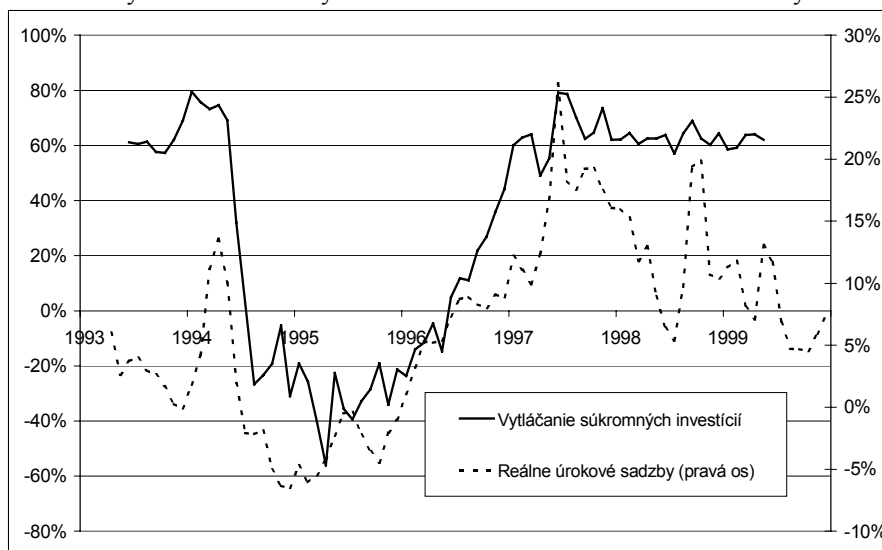
⁴⁹ Po zhoršení externých ukazovateľov mohli slovenské emisie osloviť len veľmi malý medzinárodný trh najmä potom, čo sa po ruskej a ázijskej kríze investori na celom svete sústredili radšej na bezpečnejšie emisie.

GRAF 3. Rast fiškálneho deficitu môže spôsobiť posilnenie reálneho výmenného kurzu



Prameň: Autorove prepočty.

GRAF 4. Vytlačanie súkromných investícií vládou a reálne úrokové sadzby



Prameň: Autorove prepočty. Metodológia: Vytlačanie súkromných investícií vládou sa definuje ako pomer fiškálneho deficitu k celkovému objemu nových domácich úverov počas 12 mesiacov. Ak tento ukazovateľ dosahuje hodnotu 100%, predstavuje to úplné vytlačenie súkromných investícií vládou (jej domácimi ako aj zahraničnými aktivitami), teda všetky nové domáce úvery získala vláda. Fiškálny deficit je aproximovaný prostredníctvom ukazovateľa zmeny čistého úveru vláde a Fondu národného majetku.

Keďže navyše na Slovensko prišlo v rámci strednej Európy najmenej priamych zahraničných investícií, expanzívna fiškálna politika vlády v konečnom dôsledku spomalila rozvoj malých a stredných podnikov, nakoľko vysoké monitorovacie náklady zabránili týmto podnikom uchádzať sa o zahraničné pôžičky. To pôsobilo proti zvyšovaniu zamestnanosti napriek vysokému rastu, nakoľko nové pracovné miesta v službách a u živnostníkov sú zvyčajným katalyzátorom zamestnanosti.

3.5 Cyklický verzus štrukturálny deficit vlády

Vládny deficit sa definuje ako rozdiel medzi príjmami a výdavkami vlády. Obe tieto zložky sa vyvíjajú cyklicky, teda menia sa tak ako ekonomika prechádza jednotlivými fázami ekonomického cyklu. V období recesie klesajú príjmy obyvateľov a zisky firiem, v dôsledku čoho klesajú daňové príjmy rozpočtu. Avšak na druhej strane v dôsledku zvyšujúcej sa nezamestnanosti rastú rozpočtové výdavky. Preto aj napriek nezmenenej fiškálnej politike dochádza k prehľbovaniu deficitu vlády. Vyššie výdavky vedú k zvýšeniu domáceho dopytu a ku krátkodobému rastu – takýto deficit teda funguje ako *automatický stabilizátor*. Je teda zaujímavejšie upraviť vykazovaný fiškálny deficit o vplyv fázy, v ktorej sa nachádza ekonomický cyklus a sústrediť sa na zostávajúci, takzvaný štrukturálny deficit vlády⁵⁰. Inými slovami, je oveľa nebezpečnejšie, ak je fiškálny deficit veľmi veľký v čase, keď už ekonomika zaznamenáva vysoký rast HDP, ale na druhej strane vyšší deficit v období pomalšieho rastu HDP nemusí byť až taký znepokojujúci. Ak výška príjmov narastá len v dôsledku vyššej výkonnosti ekonomiky, tento nárast príjmov by sa mal považovať len za dočasný. Zvýšenie rozpočtových výdavkov v časoch hlbkej recesie by malo byť tiež vnímané ako krátkodobé.

Najväčšie zlepšenie zaznamenala štrukturálna fiškálna bilancia (metodika výpočtu je uvedená v prílohe 1) v obdobiach rokov 1993-1994 a v roku 1999. Tak ako na to upozorňovali varovania zo strany MMF⁵¹, rozpočtový deficit sa rapídne zhoršil v období rokov 1996-1998. Po úprave vplyvu vtedy priaznivej fázy ekonomického vývoja je zrejmé, že toto zhoršenie bolo ešte horšie, než naznačujú nominálne údaje. Štrukturálny deficit sa prehĺbil v roku 1996 o 2,6% a v roku 1997 o 4,9%. V roku 1998 nebolo toto zhoršenie až také výrazné v dôsledku obmedzení, ktorým čelila vláda pri získavaní nových pôžičiek.

⁵⁰ Určenie výšky štrukturálneho fiškálneho deficitu, pri ktorom sa dosahuje plná zamestnanosť a ktorý je očistený o cyklické vplyvy, vychádza z odhadov výšky deficitu, pri ktorom by sa výkonnosť ekonomiky blížila k hranici jej potenciálneho HDP.

⁵¹ MMF (1997).

TABUĽKA 3. Hospodárske výsledky slovenských spoločností po zdanení

	mld. Sk	1994	1995	1996	1997	1998
Všetky odvetvia ekonomiky okrem finančných inštitúcií	29,9	42,8	33,6	32,3	6,6	
Ako percento z HDP, %	6,8	8,3	5,8	4,9	0,9	

Poznámka: Údaje sú do roku 1996 za podniky s 25 a viac zamestnancami, od roku 1997 za podniky s 20 a viac zamestnancami. Zdroj: Štatistický úrad SR, MMF.

TABUĽKA 4. Porovnanie štrukturálneho a skutočného deficitu štátneho rozpočtu

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999p
Štrukturálny fišk. deficit/HDP, %	-4,5	0,9	1,6	-1,0	-5,7	-6,5	-4,4
Vykázaný fiškálny deficit/HDP, %	-7,2	-1,3	0,4	-1,3	-5,3	-6,0	-4,5

Prameň: výpočty autora.

3.6 Fiškálna politika do roku 1993⁵²

Česko-slovensko zažilo transformačnú recesiú porovnateľnú s ostatnými stredoeurópskymi krajinami hneď na začiatku reforiem. Makroekonomické nerovnováhy však neboli v komunistickom Československu až natoľko vypuklé ako napríklad v Maďarsku či v Poľsku. Aj keď v osemdesiatych rokoch rástla spotreba na úkor nižších investícií, a teda rastúceho zastarávania investičného majetku, komunistické Československo viedlo relatívne prísnu fiškálnu a menovú politiku „čiastočne aj vďaka tomu, že československí centrálni plánovači pripisovali finančnému vývoju vyššiu dôležitosť než vo väčšine ostatných plánovaných ekonomík“⁵³. V rokoch 1988-1989 zaviedla komunistická vláda určité opatrenia, pretože si uvedomovala rozdiel medzi dostupnými zdrojmi a dopytom po nich. Tieto opatrenia zahŕňali zjednodušenie byrokratického procesu, rozdelenie mnohých mamutích podnikov na menšie celky, vytvorenie možnosti spoločných podnikov a prípravu na štandardné oddelenie obchodných bánk od emisnej banky. Proreformná legislatíva, ktorá bola prijatá v roku 1990, však upustila od týchto postupných reforiem a vydala sa na cestu výrazného zníženia úlohy štátu v ekonomike.

Vláda, ktorá vzišla z prvých slobodných volieb v roku 1990, presadila rapidnú liberalizáciu cien a zahraničného obchodu a zároveň viedla reštriktívnu menovú a fiškálnu politiku.

Hlavným zdrojom daňových príjmov rozpočtu bola daň z podnikového zisku⁵⁴, odvody z miezd⁵⁵ a daň z obratu. Objem príjmov z dane z príjmu fyzických

⁵² Táto časť čerpá do značnej miery z Prust a Tanzi (1993) a Heady a Smith (1995). Pokiaľ nie je uvedené inak, všetky údaje uvedené v tejto časti sa týkajú Česko-slovenskej federácie, nielen Slovenska.

⁵³ Prust, Tanzi (1993).

⁵⁴ Daň zo zisku sa znížila zo 75-85% na 55%.

⁵⁵ Odvody z miezd predstavovali príspevok zamestnávateľa na sociálne poistenie a hradili

osôb bol menej významný⁵⁶. Tento daňový systém bol navrhnutý tak, že dane nemali hrať žiadnu motivačnú úlohu, ich výška bola často stanovená ex-post (napr. daň zo zisku). Pritom eliminácia rozsahu nepodloženého znižovania daňového zaťaženia pre menej ziskové podniky je kľúčovým krokom k eliminácii „mäkkých rozpočtových obmedzení“⁵⁷. Systém odvodov z miezd bol jednoduchý a paušálny, nakoľko redistribučný vplyv takéhoto zdaňovania nebol znepokojujúci, pretože aj výška miezd bola stanovená prostredníctvom administratívnych opatrení. Preto bol potrebný presun celkového bremena daňového zaťaženia z firiem na nepriame dane a dane z príjmu fyzických osôb.

TABUĽKA 5. Česko-slovensko: Rozpočet federálnej vlády (mld. Kčs)

	1988	1989	1990	1991
Celkové príjmy	359,9	431,2	400,2	489,4
Celkové výdavky	376,1	446,6	401,5	510,6
Čisté pôžičky	x	13,4	3,8	6,2
(Príjmy-výdavky)/HDP, %	-2,2	-2,0	-0,2	-2,2
Bilancia rozpočtu	-16,2	-28,8	-5,1	-27,4
Bilancia rozpočtu/HDP, %	-2,2	-3,8	-0,6	-2,8
(Česko-slovenský) nominálny HDP	740,0	758,7	811,3	977,8
Reálny rast slovenského HDP, %	1,9	1,1	-2,5	-14,6
HDP deflátor pre Slovensko, %	1,8	3,0	21,8	34,7

Prameň: Medzinárodná finančná štatistická ročenka, MMF.

TABUĽKA 6. Daňové príjmy federácie, republík a miestnych orgánov, 1989

	v mld. Kčs	% podiel
Daň zo zisku	83	21
Odvody podnikov z miezd	95	24
Daň z obratu (pozitívna)	135	33
Daň zo mzdy a iné dane z príjmov fyzických osôb	53	13
Ostatné dane (z poľnohospodárskej pôdy, obchodné dane, atď.)	37	9
Celkové daňové príjmy	403	100
Celkové daňové príjmy /HDP, %		53

Poznámka: Negatívna daň z obratu predstavovala dotácie (tzn. bola súčasťou výdavkov, nie príjmov). Negatívne dane z obratu boli v júli 1990 zrušené u potravín, neskôr aj u ostatných tovarov. Prameň: Federálne ministerstvo financií; Heady a Smith (1995).

V roku 1990 po uskutočnení 3 razantných devalvácií poskytla vláda bankovému sektoru dotácie na vykrytie devalváciou spôsobených kurzových strát z

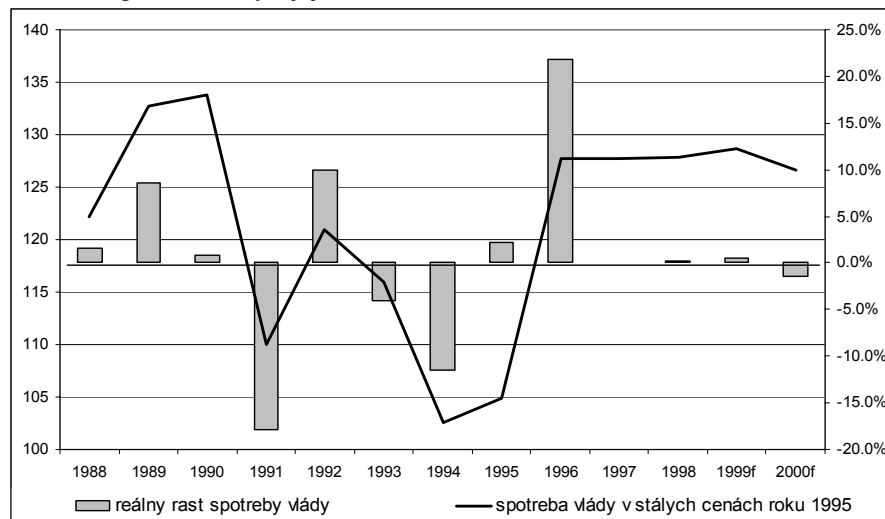
ich podniky. Pred rokom 1989 predstavovali 20% zo mzdy, potom boli zvýšené na 50%.

⁵⁶ Daňové sadzby sa vo väčšine prípadov pohybovali v rozmedzí od 5 do 20%. Najvyššia prírastková sadzba dane v roku 1992 dosahovala 33%.

⁵⁷ Kornai (1980).

čistých zahraničných pasív. V roku 1991 bolo ambíciou vlády výrazne znížiť výšku príjmovej aj výdavkovej strany rozpočtu v pomere k výške HDP. Zníženie daní zo zisku a z obratu, ako aj zo zahraničného obchodu⁵⁸ prispelo k 10%-nému poklesu výšky rozpočtových príjmov na úroveň 53% HDP⁵⁹. Na strane výdavkov došlo k prudkému zníženiu výšky (rozpočtových) dotácií z 13% na 7% HDP⁶⁰.

GRAF 5. Spotreba vlády a jej rast od roku 1988, mld. Sk



Prameň: Autorove prepočty.

V máji 1991 boli zrušené dotácie maloobchodného predaja. Dotácie pre poľnohospodárstvo sa znížili o tretinu. Spolu to teda znamenalo, že reálna spotreba

⁵⁸ Česko-slovensko muselo čeliť kolapsu obchodu so svojimi najvýznamnejšími partnermi združenými v Rade vzájomnej hospodárskej pomoci (RVHP). Česko-slovensko bolo vysoko závislé od obchodu v rámci RVHP nielen pokiaľ išlo o lacné suroviny, ale aj pokiaľ sa jednalo o nenáročné odbytiská pre svoj tovar. V roku 1991 bola zavedená 20%-ná dovozná prirážka, ktorá bola neskôr v dvoch fázach znížená na 10%.

⁵⁹ Okrem niekoľkých mimoriadnych položiek. Prust a Tanzi (1993).

⁶⁰ Rozpočtové dotácie dosahovali v roku 1989 po odrátaní vzájomného dotovania objem 16% HDP. V porovnaní s ostatnými komunistickými krajinami to bola relatívne nízka úroveň. Ceny energií a väčšiny ostatných primárnych surovín boli nízke vo veľkej miere v dôsledku netrhovo nízkych cien ponúkaných v rámci RVHP, preto smerovalo až 60% z dotácií do poľnohospodárskej výroby a maloobchodných dotácií potravín (ktoré mali formu negatívnej dane z obratu). Negatívna daň z obratu u potravín predstavovala v roku 1989 takmer 25% (!) z objemu celkových maloobchodných tržieb. V júli 1990 boli maloobchodné dotácie potravín zrušené, čo spôsobilo 25%-ný nárast cien potravín. Ostatné dotácie smerovali do bývania a iných vysoko-nákladových odvetví. Priemerná výška nájomného dosahovala menej ako 5% priemernej mesačnej mzdy. Prust a Tanzi (1993).

vlády sa prepadla o 18%, čo bol najväčší pokles za predchádzajúce dve desaťročia⁶¹. Bilancia rozpočtu sa v prvej polovici roku 1991 dostala do výrazného 5%-ného prebytku čiastočne aj vďaka výraznému nárastu príjmov z daní zo zisku, ktorý bol dôsledkom cenovej liberalizácie. Koniec roka však federálny rozpočet uzatváral s 2%-ným celoročným deficitom. Reforma ale dosiahla svoj cieľ výrazne znížiť podiel štátu v ekonomike na prijateľnejšiu úroveň. Avšak po konštituovaní novej vlády, ktorá vzišla z volieb v júni 1992 a vzniku samostatného Slovenska, sa vládne výdavky opäť ocitli na takejto najnižšej úrovni len na krátky čas v období rokov 1995-1996, predtým než vláda opäť uvoľnila svoju fiškálnu politiku.

3.7 Rôzne fázy⁶²

Slovensko má, ako to nazvala správa MMF, „moderný daňový systém s malým počtom daňových výnimiek“. Podľa MMF však patrí pomer daňových príjmov na Slovensku k HDP⁶³ medzi najvyššie v regióne a je vyšší než v iných ekonomikách s podobnou úrovňou HDP na obyvateľa. Tento ukazovateľ je na Slovensku dokonca vyšší než v niektorých rozvinutejších krajinách OECD. V roku 2000 sa očakáva pokles pomeru medzi daňovými príjmami a HDP v dôsledku zníženia pásiem sadzby dane z príjmu fyzických osôb, zníženia dovoznej prirážky a stále sa zhoršujúcej daňovej disciplíny, ako aj nižšieho rastu HDP.

Nami označená prvá fáza ekonomického vývoja Slovenska, tzv. „lepšie časy“ (1993-1995), bola charakteristická zdravým znížením rozpočtových výdavkov pri zachovaní veľmi vysokého pomeru medzi výškou daňových príjmov a HDP, ako aj medzi celkovými príjmami rozpočtu a HDP. V druhej fáze („horšie časy“) sa však, naopak, prejavilo výrazné zhoršenie výberu daní, ako aj plytvanie verejných prostriedkov v zdravotníctve, verejnej správe a veľkých investičných projektoch vlády, akými bola výstavba diaľnic, vodnej a atómovej elektrárne. V nastávajúcej tretej fáze (od roku 1999) sa pozornosť sústreďuje na udržanie výšky daňových príjmov, obmedzenie rastu miezd vo verejnej správe, dereguláciu cien. Prejavuje sa nedostatok vôle na štrukturálne reformy výdavkovej strany rozpočtu a pritom zmeny fiškálnej politiky založené na znížení výdavkov na dotácie a mzdových výdavkov štátneho aparátu majú oveľa vyššiu pravdepodobnosť dlhodobejšieho úspechu pri znižovaní deficitu štátneho rozpočtu (a môžu dokonca podporiť rast ekonomiky) než zmeny vo fiškálnej politike založené na zvyšovaní daní⁶⁴. Tie majú

⁶¹ Štrukturálny prepád výšky výdavkov bol zrejme dokonca vyšší, keďže v roku 1991 bol zaznamenaný reálny pokles HDP o 14,6%. Tento údaj sa týka len Slovenska.

⁶² Táto časť čerpá do značnej miery z MMF (1998) a MMF (1999).

⁶³ Podľa MMF je porovnávanie daňových rozpočtových príjmov medzi rôznymi krajinami spoľahlivejšie než porovnávanie celkových príjmov rozpočtu z dôvodu rozdielného využitia nedaňových príjmov.

⁶⁴ Alesina, Perotti (1997), Perotti (1996, 1999).

totiž zvyčajne krátkodobé trvanie a môžu dokonca znížiť potenciál dlhodobého rastu⁶⁵.

TABUĽKA 7. Fiškálna bilancia

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999F
Štátny rozpočet	-25,3	-4,6	-2,4	-11,1	-17,1	-18,7	-22,1
% HDP	-6,9	-1,1	-0,5	-1,9	-2,6	-2,6	-2,8
Miestne samosprávy	0,3	-1,0	0,8	0,9	0,5	-1,6	-0,5
% HDP	0,1	-0,2	0,1	0,2	0,1	-0,2	-0,1
Systém sociálneho zabez. (soc. a zdravotné poistenie)	0,0	2,9	4,1	5,0	-5,1	-7,9	-9,7
% HDP	0,0	0,6	0,8	0,9	-0,8	-1,1	-1,2
Mimorozpočtové fondy ("štátne fondy")	0,3	-1,0	0,2	-3,7	-11,8	-8,3	-2,0
% HDP	0,1	-0,2	0,0	-0,6	-1,8	-1,2	-0,3
Mimorozpočtové projekty (vrátane FNM)	-1,7	-2,0	-0,7	1,3	-1,3	-6,2	-1,3
% HDP	-0,5	-0,5	-0,1	0,2	-0,2	-0,9	-0,2
Fiškálny deficit	-26,5	-5,8	2,0	-7,6	-34,8	-42,7	-35,6
Fiškálny deficit/HDP	-7,2	-1,3	0,4	-1,3	-5,3	-6,0	-4,5

Poznámka: Štátny rozpočet je vykázaný metodikou MMF. Prameň: MMF, prognóza autor.

TABUĽKA 8. Výber daní, podiel na HDP, %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999p	2000p
Slovensko	36,4	38,8	42,0	41,0	38,4	37,1	35,0	32,2
Česká republika	41,2	40,5	40,0	39,0	37,9	36,8		
Poľsko	39,1	39,3	38,9	38,3				
Maďarsko	42,4	39,7	37,2	36,1	38,4	40,7		
OECD	37,0	38,4	37,0					

Lepšie časy 1993-95, horšie časy 1996-98. Prameň: MMF a prognózy autora.

3.7.1 Prvá fáza: Lepšie časy

Komplexná daňová reforma sa uskutočnila v roku 1992, kedy parlament prijal nové zákony týkajúce sa daní z príjmu a dane z pridanej hodnoty (DPH)⁶⁶. Daňová legislatíva Slovenska sa tak začala podobať tej vo vyspelejších krajinách. Napriek fiškálne expanzívnej rétorike sa vláda počas rokov 1992-1994 v podstate pridržala smerovania fiškálnej politiky, ktorej základy boli položené ešte počas Česko-

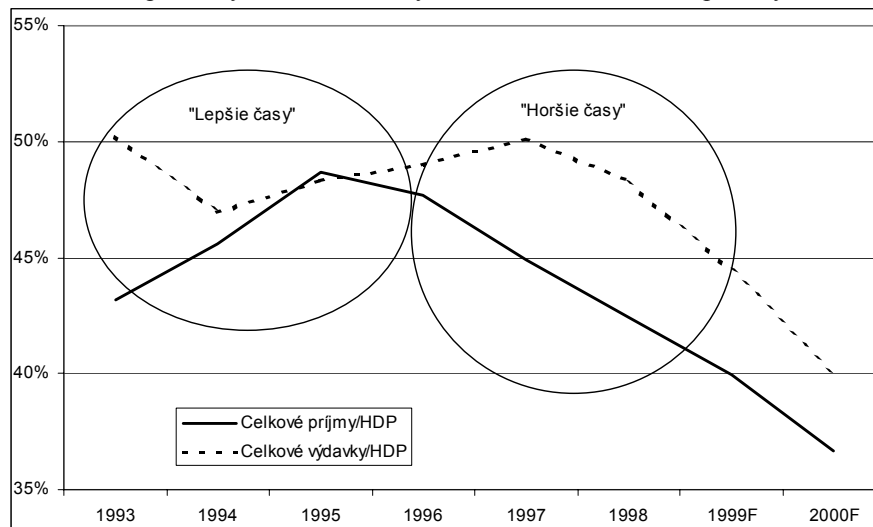
⁶⁵ Musgrave (1959), Feldstein (1994), Fullerton a kol. (1994), Anderson (1997).

⁶⁶ Do roku 1993 sa uplatňovala daň z obratu v základnej štruktúre štyroch sadzieb: 0, 12, 22, a 32% (vyššie sadzby mali pôsobiť ako spotrebné dane). V januári 1993 bola na Slovensku zavedená štandardná 25% sadzba DPH (23% v Českej republike) a znížená sadzba DPH 6% (5% v ČR). Zaviedli sa tiež spotrebné dane na alkohol, tabakové výrobky a uhľovodíkové palivá.

slovenskej federácie. Počas rokov 1993 až 1995 sa podarilo zmeniť obrovský fiškálny deficit (neupravený o vplyv fázy ekonomického cyklu) vo výške 7,2% HDP⁶⁷ na *prebytok* 0,4% HDP. Podarilo sa to dosiahnuť zvýšením celkových príjmov a výrazným znížením celkových výdavkov (napomohlo tomu samozrejme ekonomické oživenie, rast HDP sa pozviechal z -3,7% v roku 1993 na 6,9% v roku 1995).

Príjmy vzrástli vďaka nepriamym daniam (najmä DPH), priamym daniam (dani z príjmu právnických osôb, ako aj fyzických osôb) a odvodom do fondov sociálneho zabezpečenia (bilancia systému sociálneho zabezpečenia sa v roku 1995 udržala v *prebytku* 0,8% HDP).

GRAF 6. “Lepšie časy” vs. “horšie časy” - dve rozdielne fiškálne politiky



Prameň: Autorove prepočty.

3.7.2 Druhá fáza: Horšie časy

V roku 1996 začala vláda posilňovať investície prostredníctvom programu výstavby diaľnic a podpory výstavby vodného diela a atómových elektrární. Najmä výstavba diaľnic bola umelo urýchľovaná tak, aby boli jej prvé výsledky viditeľné ešte pred parlamentnými voľbami v septembri 1998. Okrem toho sa vláda snažila minimalizovať privatizačné ceny pre nových vlastníkov tým, že im poskytla odpustenie splátok privatizačnej ceny v prípade uskutočnenia nových investícií v

⁶⁷ Deficit bol čiastočne „odôvodnený“, keďže došlo k rozdeleniu Česko-slovenskej federácie. Slovensko si muselo vytvoriť nové inštitúcie, ktoré boli potrebné pre existenciu nezávislého štátu.

podnikoch. Objavil sa aj pokus o revitalizáciu, ktorá mala predstavovať priame uhradenie záväzkov zadĺžených spoločností štátom. To ešte ďalej zhoršilo daňovú disciplínu spoločností. Výber dane z príjmov právnických osôb zaznamenal hlboký prepád zo 6,8% HDP v roku 1995 na 3% HDP v roku 1999. Tento pokles nebol spôsobený vývojom ekonomického cyklu, pretože pomer medzi výberom daní z príjmov právnických osôb a HDP postupne klesal už v rokoch 1996-1997, pričom rast HDP vtedy dosahoval 6,6% resp. 6,5%. Neefektívnosť systému sociálneho zabezpečenia a vyššia nezamestnanosť spôsobili, že bilancia systému sociálneho zabezpečenia z prebytku 0,8% HDP klesne v roku 2000 až na očakávaný *deficit* - 1,7% HDP.

TABUĽKA 9. Priame a nepriame dane

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999p	2000p
Priame dane								
Slovensko	9,9	11,4	11,3	11,3	9,3	9,6	8,7	7,6
Česká republika	10,1	10,4	10,2	9,4	9,2	8,9		
Poľsko	13,2	13,2	12,8	12,3				
Maďarsko	8,3	7,5	7,1	7,8	8,3	8,7		
Nepriame dane								
Slovensko	12,7	13,2	14,0	12,2	11,7	10,9	10,5	10,0
Česká republika	12,0	13,1	12,6	12,5	11,4	10,3		
Poľsko	11,4	11,5	11,4	12,1				
Maďarsko				11,0	11,7	12,3		

Podiely na HDP, %. Dane z príjmov ako priame dane, DPH a spotrebné dane ako nepriame dane. Prameň: MMF, prognózy autor.

3.8 Príjmy

3.8.1 Priame dane (dane z príjmov)

3.8.1.1 Daň z príjmu právnických osôb

Slovensko malo donedávna najvyššiu sadzbu dane z príjmu právnických osôb v regióne. Vláda sa však v decembri 1999 rozhodla s platnosťou od 1. januára 2000 znížiť sadzbu dane právnických osôb z 40% na 29%, aby znížila výhodnosť uchýlenia sa k daňovým únikom, zvýšila konkurencieschopnosť Slovenska v tejto oblasti a presunula bremeno daňového zaťaženia z priamych daní na nepriame.

Počas prvej fázy slovenská legislatíva neumožňovala množstvo daňových výnimiek⁶⁸ a objem daní z príjmu právnických osôb dosahoval veľmi vysokých 6-

⁶⁸ Napriek tomu, že existovali rozsiahle daňové úľavy pre zahraničných investorov a zaostávajúce regióny, do roku 1999 tieto úľavy neboli nijak výrazne využívané. Boli preto zrušené a nová vláda ich opätovne zaviedla v apríli 1999.

7% HDP. Vysoké (no len na papieri vykazované) zisky štátnych bánk boli sčasti dôvodom pre udržanie takéhoto vysokého ukazovateľa až do roku 1996. V druhej fáze klesli daňové príjmy na *polovicu* v dôsledku zhoršujúcej sa finančnej a daňovej disciplíny a hospodárenia podnikov a daňových výnimiek týkajúcich sa investícií.

BOX 1. Porovnanie: Diskusia o výške daní z príjmu právnických osôb na Slovensku.

Ministerstvo financií SR navrhlo zníženie dane z príjmu právnických osôb zo 40% na 35%, pričom nakoniec súhlasilo s návrhom na zníženie až na 29%. Ministerstvo hospodárstva sa usilovalo presadiť zníženie sadzby dane až na 20%, argumentujúc pritom príkladom Maďarska, kde zníženie dane z príjmu právnických osôb z 36% na 18% údajne spôsobilo 36%-ný nárast rozpočtových príjmov z tejto dane. Vláda nepredložila žiadnu podrobnejšiu analýzu, ktorá by naznačila vplyv týchto návrhov na štátny rozpočet na rok 2001.

Česká republika. Súčasná sadzba dane z príjmu právnických osôb v roku 1999 je 35%, rovnako ako v predchádzajúcom roku, ale podstatne menej ako 45% v roku 1992. Podľa nového daňového zákona, ktorý bol prijatý koncom júna 1999 sa v roku 2000 sadzba tejto dane s účinnosťou od 1. januára 2000 zníži na 32%.

Poľsko. V poľskom parlamente v súčasnosti prebieha diskusia o pláne, ktorý vláda schválila ešte začiatkom leta 1999. Tento plán navrhuje zníženie sadzby dane z príjmu právnických osôb zo súčasných 34% na 30% v roku 2000 a potom ďalšie znižovanie každý rok o 2%, až kým sadzba dane nedosiahne v roku 2004 úroveň 22%. Tento plán však počíta so zrušením väčšiny daňovo odpočítateľných položiek, aj keď sa na druhej strane zvýhodnia odpisové pravidlá. Daň z príjmu právnických osôb už v Poľsku bola znížená, a to z 38% v roku 1997 na 36% v roku 1998 a v ďalšom roku na 34%. (Uvedený návrh na zníženie sadzby tejto dane nahradil predchádzajúci, ktorý plánoval s jej znížením od roku 2000 na 32%). Počnúc rokom 2000 sa plánuje komplexná reforma daňového systému, ktorá bude založená na jeho výraznom zjednodušení, znížení daňového zaťaženia pre malé podniky, zvýšení nezdaniteľných pásiem a iných úpravách.

Maďarsko. Schopnosť Maďarska pritiahnúť leví podiel celkových priamych zahraničných investícií smerujúcich do východnej a strednej Európy možno sčasti pripísať aj jeho výške sadzby dane z príjmu právnických osôb. Tá bola v januári 1995 jednorázovo znížená z 36% na 18%, čo je výrazne najnižšia sadzba v tomto regióne. Zároveň však bola zavedená 23%-ná daň z dividend. Maďarský decentralizovaný daňový systém umožňuje miestnym orgánom, aby poskytli investorom aj ďalšie štedré zvýhodnenia (napr. v meste Szekesfehevar je väčšina investorov do roku 2000 oslobodená od dane z príjmu a po tomto termíne budú až do roku 2005 investori zdaňovaní sadzbou 7,5%).

Dane z príjmu právnických osôb v strednej Európe. Súčasný plán/očakávanie.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	'02	'03	'04
SR	45	40	40	40	40	40	40	29	29	29	29	29
M			36	18	18	18	18	18	18	18	18	18
PL					38	36	34	30	28	26	24	22
ČR	45	42	41	41	39	35	35	32	32	32	32	32

V percentách. Prameň: Reuters, ING Barings.

Daňové úniky sa stali všeobecne rozšírenými praktikami. V roku 1998 dokázala česká vláda zinkasovať viac daní z príjmu právnických osôb v prepočte na HDP než slovenská, a to napriek hlbkej recesii českej ekonomiky a zároveň vyššej sadzbe dane z príjmu právnických osôb na Slovensku. V roku 1999 dosiahlo Slovensko v prepočte na HDP len o 32% vyšší objem daňových príjmov než Maďarsko, a to napriek tomu, že sadzba dane na Slovensku bola o 120% vyššia⁶⁹. V súčasnosti objem daňových príjmov klesá dokonca pod priemernú úroveň krajín OECD a EÚ.

Odpoveď na otázku, či výrazný prepád príjmov z daní z príjmu právnických osôb spôsobilo zreálnenie papierovo vykazovaných ziskov štátnych bánk, pokles ziskov štátnych monopolov alebo nižší ekonomický rast, poskytuje nasledujúca jednoduchá úvaha.

Z tabuľky 12 vyplýva, že po úprave o už spomenuté vplyvy je pokles vo výške príjmov z daní právnických osôb ešte výraznejší (zníženie až takmer na polovicu z 4,1% HDP na 2,1%), než ako by sa mohlo zdať z údajov za celé hospodárstvo (pokles zo 6% na 3,7% HDP). Ak by sa na Slovensku podarilo v roku 1998 dosiahnuť rovnaký objem výberu dane z príjmu právnických osôb v prepočte na HDP ako v roku 1995 (pokiaľ ide o súkromné spoločnosti), prispelo by to zrejme k zníženiu fiškálneho deficitu v roku 1998 až o 2,4% HDP.

3.8.1.2 Daň z príjmu fyzických osôb

Výber dane z príjmu fyzických osôb (DzPFO) bol úspešnejší. V roku 1993 sa vybrali 4% HDP z tejto dane a v roku 1998 až 5,9% HDP. V roku 1997 po prvý raz priniesla DzPFO do štátneho rozpočtu viac príjmov ako daň z príjmu právnických osôb. Táto skutočnosť sa stala horúcou témou politických debát, pri pohľade na skúsenosti iných krajín ale zistujeme, že DzPFO prináša viac príjmov do rozpočtov aj v takmer všetkých okolitých krajinách.

Nárast príjmov z DzPFO čiastočne vyrovnal pokles objemu dane z príjmu právnických osôb, no ten aj tak spôsobil pokles podielu priamych daní z 10-11,5% HDP až na 9,5% HDP v roku 1998. Takýto vývoj približne kopíroval skúsenosti ostatných štátov regiónu. Svoje minimum dosiahnu priame dane vo výške 7,6% HDP v roku 2000.

V roku 1997 bola priemerná mzda zdaňovaná 12%-nou sadzbou (tak ako v Českej republike), pričom v Maďarsku a Poľsku bola priemerná sadzba tejto dane podstatne vyššia (25% respektíve 18%). Okrem toho slovenský daňový zákon umožňuje nižší počet daňových výnimiek a marginálne sadzby dane sú relatívne nízke⁷⁰. Avšak ani daňové pásma, ani výnimky z dane z príjmu fyzických osôb nie

⁶⁹ Treba však poznamenať, že slovenský daňový systém má podstatne viac daňovo odpočítateľných položiek v porovnaní napríklad s daňovým systémom Maďarska.

⁷⁰ V roku 1997 bola marginálna sadzba dane z trojnásobku priemernej mzdy na Slovensku,

sú indexované podľa výšky inflácie, vďaka čomu došlo k postupnému nárastu reálneho daňového zaťaženia slovenských občanov (čo vysvetľuje aj rastúci pomer medzi výškou DzPFO k HDP). V období rokov 1993 až 1999 sa výška spotrebiteľských cien celkovo zdvojnásobila. V roku 1993 bola priemerná mzda zdaňovaná sadzbou 15%, pričom v roku 1999 to bolo už 17,2%. V roku 2000 sa zvýšili daňové pásma, ako aj odpočítateľné položky, aby sa čiastočne odbúraval vplyv akumulovanej inflácie. Nižšie príjmové skupiny budú dokonca zaťažené nižšou priemernou sadzbou ako v roku 1993, daňová sadzba pre vyššie príjmové skupiny však iba čiastočne zohľadní doterajší vývoj inflácie.

TABUĽKA 10. Daň z príjmu právnických osôb

	1994	1995	1996	1997	1998
Daň z príjmu právnických osôb	31,9	35,2	34,8	24,4	26,1
Daň z príjmu právnických osôb /HDP, %	7,2	6,8	6,0	3,7	3,6
Z toho prirodzené monopoly a banky	13,2	12,6	11,3	10,3	12,3
Súkromné spoločnosti	18,7	22,6	23,5	14,1	13,7
Súkromné spoločnosti/HDP, %	4,2	4,4	4,1	2,2	1,9
Súkromné spoločnosti (štruktúrálné príjmy)	20,9	24,2	24,0	13,8	13,4
Súkromné spoločnosti (štruktúrálné príjmy) /potenciálny HDP, %	4,5	4,6	4,1	2,1	1,9

Poznámka: Podrobnejšie je úprava príjmov o cyklické vplyvy opísaná v časti Cyklický verzus štruktúrálny fiškálny deficit. Zisk prirodzených monopolov a bánk bol hrubo aproximovaný ako zisk najväčších štátnych monopolov a bánk z dostupných údajov zozbieraných v publikácii M.E.S.A.10 (1999).

TABUĽKA 11. Priemerné sadzby dane z príjmu fyzických osôb v roku 1997

	Slovensko	ČR	Maďarsko	Poľsko
75% priemernej mzdy	7	7	19	18
Priemerná mzda	12	7	25	18
Trojnásobok priemernej mzdy	24	24	31	23

Poznámka: Porovnanie predpokladá, že daňovník si v priemere uplatňuje odpočítateľné položky za partnerku alebo 1,3 dieťaťa. V percentách. Prameň: MMF (1998).

TABUĽKA 12. Priemerná sadzba dane z príjmu fyzických osôb na Slovensku

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	99p	00p
75% z priemernej mzdy	15,0	15,0	15,4	15,9	16,4	16,7	16,9	13,2
Priemerná mzda	15,0	15,0	15,4	16,1	16,7	17,0	17,2	13,0
Trojnásobok priemernej mzdy	17,3	18,7	19,9	21,7	23,3	24,2	24,9	20,1

Poznámka: Výpočet predpokladá jedinou daňovo odpočítateľnú položku vo výške osobného nezdaniiteľného základu. V percentách. Prameň: autor.

ako aj v Čechách 32%, pričom v Poľsku a Maďarsku bola podstatne vyššia (42% respektíve 44%). Slovenská republika, publikácia MMF (1999).

3.8.2 Nepriame dane

3.8.2.1 Daň z pridanej hodnoty (DPH)

Slovensko má vysokú, až 23%-nú sadzbu DPH, pričom jej priemerná sadzba v krajinách EÚ je 19% a v OECD 17%. Po Maďarsku (25%) je to druhá najvyššia sadzba DPH⁷¹. Na druhej strane však znížená sadzba DPH (ktorá sa týka základných potravín a služieb) bola donedávna veľmi nízka, len 6%-ná (v porovnaní napríklad s 12% v Maďarsku a 7/12% v Poľsku). V máji 1999 bola nižšia sadzba v rámci balíčka ekonomických opatrení novej vlády zvýšená na 10%. Existencia dvoch rozdielnych sadzieb spôsobuje nezrovnalosti a môže byť zneužitá na účely daňových únikov, napríklad pri stavebných prácach⁷². V budúcnosti sa očakáva, že Slovensko bude zvyšovať spodnú sadzbu DPH a znižovať štandardnú 23%-nú sadzbu DPH.

3.8.2.2 Spotrebné dane

Vo výbere spotrebných daní z alkoholu, tabakových výrobkov a uhľovodíkových palív Slovensko zaostáva za úrovňou v EÚ, ale aj za svojimi susedmi. Zatiaľ čo Slovensko dosiahne pomer týchto daní voči HDP v roku 2000 3%, priemer krajín našich susedov sa pohybuje okolo 4%. Výpadok rozpočtových príjmov z týchto daní je čiastočne krytý vysokými príjmami z DPH, vďaka čomu dosiahne výška príjmov z nepriamych daní 10% HDP v roku 2000.

3.8.3 Iné dane a poplatky

3.8.3.1 Dovozná prirážka

Slovensko je extrémne malou a otvorenou ekonomikou. Obrat zahraničného obchodu predstavuje 120% HDP, čo je takmer trikrát viac ako spotreba domácností. Slovensko je teda predurčené k tomu, aby ťažilo zo špecializácie svojej pracovnej sily a komparatívnych výhod, a malo by sa preto usilovať o otvorený voči všetkým možným svetovým trhom. Paradoxne sa však v nedávnej dobe stalo populárnou politickou témou bojovať proti importom povinnou certifikáciou dovozu a zvyšovať daňové príjmy rozpočtu prostredníctvom dovoznej prirážky. Našťastie zatiaľ historicky Slovensko zaviedlo pre voľný obchod v porovnaní s Maďarskom a Poľskom len malé prekážky, najmä v dôsledku požiadaviek zo strany MMF, Svetovej banky, OECD a WTO. Aj keď priemerná sadzba povinného cla je okolo 8%, množstvo existujúcich zmlúv o vzájomnom

⁷¹ Keďže daň z príjmu právnických osôb je v Maďarsku len 18%, do istej miery tamojšia vláda získava ostatné daňové príjmy tým, že má prirodzene vyššie viaceré ďalšie daňové sadzby (ako napríklad DPH), a preto Maďarsko zrejme nie je najvhodnejším príkladom.

⁷² MMF (1999).

obchode od nej väčšinu dovozov oslobodzuje. Podľa štúdie MMF je skutočná výška daňového zaťaženia dovozov na Slovensku len okolo 2,5% v porovnaní s 9-10% v Poľsku a Maďarsku (v Českej republike je daňové zaťaženie importu na podobne nízkej 2,1%-nej úrovni)⁷³.

V roku 1997 sa na Slovensku zaviedla povinná certifikácia dovozu, ktorú neskôr v lete nahradila 7%-ná dovozná prirážka. Dovozná prirážka bola znížená na nulu v októbri 1998⁷⁴, aby bola onedlho v máji 1999 znovuzavedená v rámci vládneho balíčka ekonomických opatrení. Našťastie (pre Slovensko), všetky vyššie uvedené medzinárodné organizácie naliehajú na Slovensko, aby toto opatrenie zrušilo najneskôr k 1. januáru 2001.

3.8.3.2 Odvody do fondov sociálneho zabezpečenia

Výška odvodov do fondov sociálneho zabezpečenia je na Slovensku jednoznačne najvyššia spomedzi krajín strednej Európy, keďže celkovo predstavuje 50%-né daňové zaťaženie, zatiaľ čo v Českej republike je to len 47%, v Maďarsku 41% a v Poľsku iba 35,4-43,1%. Výška týchto odvodov tiež podstatne prevyšuje priemer krajín EÚ (36,5%) a OECD (24,8%)⁷⁵.

Veľmi vysoký 38%-ný príspevok zamestnávateľa môže predstavovať aktívnu prekážku vyššieho rastu zamestnanosti, nakoľko výrazne zvyšuje náklady na pracovnú silu.

Napriek takýmto vysokým sadzbám odvodov sa systém sociálneho zabezpečenia dostal z prebytku vo výške takmer 1% HDP v rokoch 1994-1996 do veľmi vysokého deficitu 2% HDP v roku 2000. Jeho najväčším dlžníkom je štát, ktorý si neplnil svoje odvodové povinnosti za nezamestnaných a študentov. Slovenský systém sociálneho zabezpečenia má množstvo veľmi neefektívnych oblastí, ktoré siahajú od neefektívneho hospodárenia zdravotných poisťovní až po prípady pracujúcich ľudí, ktorí poberajú podporu v nezamestnanosti. Ak len polovica zo 65.000 „falošných“ nezamestnaných poberá podporu v nezamestnanosti, každoročne sa takto neúčelne minie 1,9 mld. Sk (0,24% HDP).

3.9 Rozpočtové výdavky

Slovenská vláda hrá v hospodárstve stále príliš veľkú úlohu, miera verejných výdavkov dosahuje najvyššiu úroveň v strednej Európe. V tejto časti sa venujeme bližšiemu rozboru príčin týchto vysokých výdavkov a ich smerovaniu.

⁷³ MMF (1998).

⁷⁴ Na žiadosť WTO bola v januári 1998 znížená na 5% a v apríli na 3%.

⁷⁵ MMF(1999).

TABUĽKA 13. Vývoj výšky efektívnej dovoznej prirážky

%	91	92	3.94	7.96	1.97	7.97	1.98	4.98	10.98	6.99	1.00	7.00	1.01
Sadzba dovoznej prirážky	20	10	10	7,5	0	7	5	3	0	7	5	3	0
Efektívna sadzba dovoznej prirážky			x	2,5	0,0	5,3	3,8	2,3	0,0	5,0	3,8	3,0	0,0

Poznámka: Efektívna dovozná prirážka je definovaná ako dovozná prirážka vynásobená percentuálnou časťou dovozov, na ktoré sa prirážka vzťahuje. Prameň: MF a výpočty autora.

TABUĽKA 14. Výška sadzieb príspevkov sociálneho zabezpečenia (% zo mzdy)

	Príspevok zamestnávateľa	Príspevok zamestnanca	Spolu
Slovenská republika	38,0	12,0	50,0
Zdravotné poistenie	10,0	3,7	13,7
Nemocenské poistenie	3,4	1,4	4,8
Dôchodkové poistenie	21,6	5,9	27,5
Poistenie v nezamestnanosti	3,0	1,0	4,0
Česká republika	35,0	12,5	47,5
Zdravotné poistenie	9,0	4,5	13,5
Nemocenské poistenie	3,3	1,1	4,4
Dôchodkové poistenie	19,5	6,5	26,0
Poistenie v nezamestnanosti	3,2	0,4	3,6
Maďarsko	33,0	8,0	41,0
Zdravotné poistenie	11,0	3,0	14,0
Dôchodkové poistenie	22,0	5,0	27,0
Poľsko	16,7-24,4	18,7	35,4-43,1
Zdravotné poistenie	0	2,5	2,5
Nemocenské poistenie	6,5	6,5	13,0
Dôchodkové poistenie	9,8	9,8	19,5
Poistenie v nezamestnanosti	0,4-8,1	0,0	0,4-8,1
Európska únia (1)	23,6	12,9	36,5
Západná Európa (2)	22,1	11,7	33,8
OECD (3)	16,2	8,6	24,8

(1) Jednoduchý aritmetický priemer krajín Európskej únie okrem Dánska. (2) Jednoduchý aritmetický priemer krajín Európskej únie (okrem Dánska) a Islandu, Nórska a Švajčiarska. (3) Jednoduchý aritmetický priemer krajín západnej Európy (ako sú uvedené v bode 2) a Austrálie, Japonska, Mexika, Nového Zélandu a USA. Prameň: Svetová banka a MMF.

TABUĽKA 15. Celkové fiškálne výdavky ako % HDP

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Slovensko	50,2	46,9	48,3	49,0	50,1	48,3
Česká republika		46,0	45,7	43,9	42,8	42,9
Poľsko	50,5	48,9	47,9	47,5		
Maďarsko	58,3	55,5	49,6	48,8	48,0	47,2

Prameň: MMF.

3.9.1 Spotreba

3.9.1.1 Verejná správa

Vláda, ktorá pôsobila v rokoch 1994-1998 uskutočnila reformu administratívneho členenia Slovenska a rozdelila ho na osem krajov, v ktorých zriadila krajské úrady ako sprostredkovateľov medzi vládou a miestnymi úradmi. Hlavným motívom reformy boli zrejme politické dôvody. S vedomím blížiacich sa parlamentných volieb v roku 1998 ponúkala vláda zamestnancom štátnej administratívy veľmi štedré nominálne zvýšenie miezd. Štátni úradníci sa už v tom čase tešili vysokým príjmom, ktoré prevyšovali výšku priemernej mzdy v roku 1993 o 15% a v roku 1998 až o 25%. Mzdy v štátnej správe rástli teda oveľa väčším tempom ako priemerné mzdy. Napriek vysokej úrovni priemerných miezd v štátnej správe však nie je verejný sektor schopný ponúknuť kompetitívne finančné ohodnotenie vysoko kvalifikovaným štátnym zamestnancom. Nadôvažok, napríklad v školstve učitelia zarábajú menej než je priemerná mzda. Kým v roku 1993 dostávali 87,5% priemernej mzdy, v roku 1998 si domov odnášali už len 82,4% z výšky priemernej mzdy. Podobná situácia vládne aj v zdravotníctve.

Mzdové náklady však nie sú jediným dôvodom, prečo je slovenská štátna administratíva tak nákladná. Vo verejnej správe takisto dochádzalo k veľkej spotrebe (tovarov a služieb). Až v roku 2000 sa očakáva pokles spotreby tovarov a služieb (v pomere k HDP) na primeranejšiu úroveň.

3.9.2 Dotácie

Slovensko sa na cestu znižovania štátnych dotácií vydalo iba v posledných rokoch. Asi tretina všetkých dotácií smeruje do poľnohospodárstva (prítom poľnohospodárska výroba sa na slovenskom HDP podieľa len 4%). Na druhej strane, len asi 1% zo všetkých dotácií smeruje do priemyselných podnikov. Dotácie na teplo sa v rámci prebiehajúcej deregulácie cien postupne znižujú.

3.9.3 Kapitálové výdavky

3.9.3.1 Štátne fondy

Mimorozpočtové štátne fondy nie sú obmedzené cieľovou výškou deficitu štátneho rozpočtu (ktorá je stanovená zákonom). Ako už bolo uvedené, množstvo expanzívnych plánov ministerstiev i celej vlády sa realizuje mimo štátneho rozpočtu prostredníctvom týchto fondov. Cena, za ktorú však môžu získať prostriedky štátne fondy, je však vždy vyššia⁷⁶. Známym príkladom na ilustráciu

⁷⁶ Niekedy pritom ide o podstatne vyššiu cenu. Napríklad ŠFCH si napriek vládnej garancii požičal koncom septembra 1999 120mil. EUR za rizikovú maržu 4,7%. Slovenské vládne eurobondy vydané v EUR sa v tom čase obchodovali za maržu o 1,5% nižšiu. To bude stáť

znižujúcej sa informačnej hodnoty údajov o deficite štátneho rozpočtu je Štátny fond cestného hospodárstva. V roku 1994 bola väčšina jeho výdavkov hradená transfermi zo štátneho rozpočtu, a preto sa ŠFCH ako taký nepodieľal na zvyšovaní celkového fiškálneho deficitu. Výška týchto rozpočtových transferov však nekorešpondovala s nárastom výdavkov fondu, ktorý tak v rokoch 1997-1999 prispel k zvýšeniu fiškálneho deficitu o 1% HDP (t.j. nad rámec transferov zo štátneho rozpočtu).

3.9.3.2 Štátne záruky a skreslenie výšky fiškálneho deficitu

Ďalší používaný spôsob krytia vysokých výdavkov a investícií sa spája s udeľovaním štátnych záruk. Štátne záruky nie sú súčasťou fiškálneho deficitu a môžu byť dokonca splatené poskytnutím ďalšej záruky⁷⁷. Napriek nesmiernym nákladom spojeným s financovaním prostredníctvom štátnych záruk, vláda sa vydala touto cestou, aby obmedzila výšku vykazovaného deficitu štátneho rozpočtu (aj keď ten nikdy nebol kredibilným ukazovateľom). Investori na finančných trhoch navyše poznamenávajú, že na svete je málo krajín, v ktorých by bol tak vysoký rozdiel medzi cenou vládnych dlhopisov a dlhopisov so štátnou zárukou.

TABULKA 16. Štátny fond cestného hospodárstva (ŠFCH)

	1994	1995	1996	1997	1998
Celkové výdavky ŠFCH, mld. Sk	2,066	3,581	4,588	15,122	16,432
Deficit ŠFCH, mld. Sk	0,113	1,468	2,966	10,858	8,838
Deficit ako % HDP	0,0	0,3	0,5	1,7	1,2

Prameň: MMF, autor

TABULKA 19. Štátne záruky a z nich vyplývajúce náklady pre štátny rozpočet

mld. Sk	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99p	'00p
Novo-poskytnuté štátne záruky	0,2	12,2	6,5	13,5	3,0	12,6	41,5	5,8	13,8	29,3	44,6
Splatené štátne záruky		0,0	0,3	0,9	1,8	2,7	4,2	4,9	10,6	9,6	25,4
Čistá zmena poskytnutých štátnych záruk	0,2	12,2	6,1	12,6	1,2	9,9	37,3	0,9	3,2	19,6	19,1
Čistá zmena/HDP, %	0,1	3,8	1,8	3,4	0,3	1,9	6,5	0,1	0,4	2,5	2,1
Celkové náklady pre štát. rozpočet				0,48	0,11	1,21	1,89	2,06	2,14	4,2	10,5
Celk.nákl./HDP, %				0,1	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	1,2

Prameň: MF SR, prepočty autora.

Slovensko okolo 80 mil. Sk ročne, resp. vyše pol miliardy po dobu existencie úveru.

⁷⁷ V návrhu štátneho rozpočtu na rok 2000 sa explicitne uvádza, že „v nadväznosti na nedostatok zdrojov v štátnom rozpočte by priame financovanie rozvojových projektov z rozpočtu, resp. z vládnych úverov, viedlo k neprijateľne vysokému schodku štátneho rozpočtu a prechodne bude nutné umožniť vláde financovanie prostredníctvom úverov so štátnymi zárukami s rozložením splátok do ďalších období“.

Už v súčasnosti musí vláda čeliť fiškálnym dopadom štátnych záruk. V roku 2000 sa totiž očakáva, že štát z nich bude musieť uhradiť sumu predstavujúcu 1,2% HDP.

3.9.3.3 Systém sociálneho zabezpečenia

Výdavky na sociálne zabezpečenie na Slovensku sú najvyššie v regióne. Zatiaľ čo sa tieto výdavky (v pomere k HDP) pohybovali v roku 1998 na Slovensku okolo 21,5%, v Maďarsku to bolo len 9,2%, v Česku 19,0% a v Poľsku 21,1%. Dôchodky sa na tom podieľali celkovo 40% a zdravotné poistenie 30%⁷⁸. Nemocenské výdavky sú na Slovensku skoro dvakrát vyššie ako je priemer OECD⁷⁹.

Zdravotné poistenie. Výdavky za zdravotnú starostlivosť a zdravotné poistenie sa realizujú prostredníctvom 5 zdravotných poisťovní, ktoré by zdanlivo mali súťažiť v konkurencii o zákazníkov. Konkurencia medzi nimi je však len iluzórna, keďže ich služby sa navzájom nelíšia. Až 96% príspevkov do systému zdravotnej starostlivosti pochádza z verejných zdrojov, pričom napríklad v EÚ je to v priemere 78%⁸⁰. Zdá sa, že výdavky na zdravotnú starostlivosť sú neefektívne, najmä čo sa týka výdavkov za lieky. Na tie smeruje 35% z celkových výdavkov pričom v krajinách EÚ je to len 15%. Slovensko má tiež príliš vysoký počet nemocničných lôžok na 1000 obyvateľov.

Dôchodkové zabezpečenie. Slovensko má priebežný systém financovania dôchodkov, ktorého ďalšia existencia je práve predmetom verejnej diskusie. Vláda plánuje postupné zavedenie trojpilierového systému dôchodkového zabezpečenia a zvýšenie veku odchodu do dôchodku. Výdavky na dôchodky v pomere k HDP sú relatívne skromné, keď v roku 1998 dosiahli 7,9% (v porovnaní s 9,4% v Českej republike). To je ale hlavne dôsledkom nízkeho pomeru medzi priemernou výškou dôchodkov a priemernou mzdou – takzvanou mierou náhrady. Je teda zjavné, prečo dôchodcovia patria do skupiny krátkodobo „znevýhodnených“—ľudí, ktorí najviac doplatili na reformy. Slovensko však poskytuje veľa prostriedkov na invalidné dôchodky, ako aj skoré odchody do dôchodku. (Bližšie viď kapitolu o sociálnom zabezpečení.)

3.10 Udržateľnosť dlhu

Pri svojom vzniku Slovenská republika zdedila veľmi nízky štátny dlh a celkové záväzky. Miera zadĺženia postupne vzrástla o 10% HDP a v súčasnosti,

⁷⁸ MMF (1999).

⁷⁹ Na Slovensku predstavujú 1,3% HDP, zatiaľ čo priemer OECD je 0,7%. OECD (1999).

⁸⁰ MMF (1999).

berúc do úvahy aj náklady bankovej reštrukturalizácie, dosahuje úroveň tesne nižšiu ako 50%. Dynamika zadlžovania sa značne zrýchlila koncom roku 1997.

Expanzívna fiškálna politika pri režime fixného výmenného kurzu prinútila centrálnu banku pristúpiť k sprísneniu menovej politiky, dôsledkom čoho boli mimoriadne vysoké domáce úrokové sadzby. Vysoké domáce úrokové sadzby v rokoch 1997-1998 na druhej strane neumožňovali dosiahnuť zníženie dlhu vyjadreného ako % HDP.

TABUĽKA 18. Fondy sociálneho zabezpečenia

	1994	1995	1996	1997	1998
Sociálne poistenie	3,7	1,9	4,5	0,9	-0,2
Fond nemocenského poistenia	3,3	1,8	-0,2	0,9	0,6
Fond dôchodkového poistenia	0,4	0,1	4,7	0,0	-0,8
Zdravotné poistenie	-1,5	1,2	0,0	-5,7	-7,7
Poistenie v nezamestnanosti	0,7	1,0	0,5	-0,3	0,0
Spolu	2,9	4,1	5,0	-5,1	-7,9
Spolu/HDP, %	0,6	0,8	0,9	-0,8	-1,1

Poznámka: V roku 1993 bol systém sociálneho zabezpečenia súčasťou štátneho rozpočtu. Prameň: MMF.

TABUĽKA 19. Výška dlhu centrálnej vlády a ostatných štátnych záväzkov

	mld. Sk	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	'99p	'00p	'01p
Domáci dlh	51,6	71,6	87,1	100,6	86,4	104,2	112,0	116,5	123,5	161,1	
Zahraničný dlh	44,5	51,6	43,4	34,3	32,0	30,8	65,7	86,7	118,4	126,6	
- reštrukt. bánk									18,2	26,4	
Celkový štátny dlh	96,1	123,2	130,4	134,9	118,4	135,0	177,7	203,2	241,9	271,9	
Štátny dlh /HDP, %	28,9	33,4	29,6	26,1	20,6	20,6	24,8	25,4	26,8	27,1	
Štátne záruky	18,5	31,1	32,3	42,2	79,5	80,4	83,6	103,3	122,4	107,6	
Ostatné záväzky vlády súvisiace s reštrukturalizáciou									77,8	42,8	
Celkové záväzky	114,6	154,3	162,8	177,1	197,9	215,4	261,3	306,5	442,1	454,7	
Celk. záväzky/HDP %	34,5	41,8	37,0	34,3	34,4	32,9	36,4	38,3	49,1	45,4	

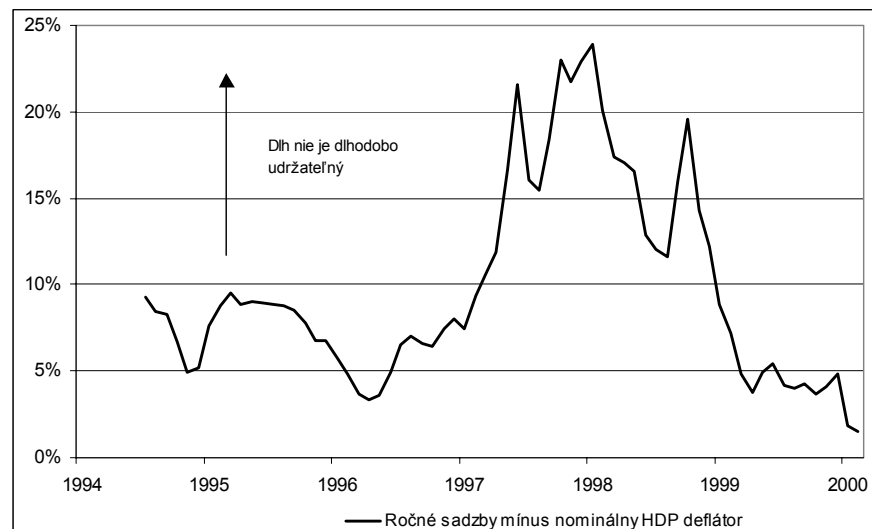
Poznámka: Štátny dlh je definovaný ako dlh, ktorý vznikol deficitmi štátnych rozpočtov. V tabuľke sa predpokladá, že v roku 2000 bude predaná IRB (za približne 7mld. Sk) a v roku 2001 aj VÚB a Slovenská sporiteľňa spolu za približne 35mld. Sk. Tieto čísla treba posudzovať veľmi opatrne. Prameň: MF SR, autor, prognózy autor.

TABUĽKA 20. Platby štátu za svoje záväzky

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999p	2000p
Úroky a garancie	4,7	12,1	17,3	13,4	14,6	14,4	19,6	25,0	34,4
% HDP	1,4	3,3	3,9	2,6	2,5	2,2	2,7	3,1	3,8

Prameň: MMF, autor, autorove prognózy.

GRAF 7. Udržateľnosť dlhu – rozdiel medzi úrokovými sadzbami a HDP deflátorom



Prameň: autor.

3.11 Záver

Prístup k fiškálnej politike prešiel od roku 1989 niekoľkými etapami. Po zmene režimu v období rokov 1990-1992 bola prioritou fiškálnej politiky eliminácia neprimeraného zdaňovania počas komunizmu, minimalizácia rozdielu medzi dostupnými zdrojmi štátu a dopytom po nich hlavne prostredníctvom zníženia dotácií a cenovej deregulácie. Podarilo sa dosiahnuť - cieľ znížiť úlohu štátu v ekonomike. Zároveň so vznikom samostatnej Slovenskej republiky vláda zaviedla moderný daňový systém. Fiškálna politika v období rokov 1993-1995 by sa dala charakterizovať ako úspešná, výšku fiškálneho deficitu sa podarilo znížiť z úrovne 7,2% v roku 1993 až na malý prebytok 0,4% v roku 1995.

Vedúci predstavitelia spoločností, bývalá nomenklatúra, manažéri štátnych podnikov a bánk, ako aj štátni úradníci mohli mať tendenciu vytvárať na vládu v období rokov 1996-1998 tlak, aby svoju fiškálnu politiku uvoľnila. Razantné zhoršenie fiškálnej disciplíny malo za následok vznik veľkých externých nerovnováh. Deficit bežného účtu v období rokov 1996-1998 dosahoval v priemere 10% HDP a v dôsledku minimálnych priamych zahraničných investícií to viedlo k výraznému nárastu zahraničnej zadlženosti. Vysoké reálne domáce úrokové sadzby negatívne ovplyvnili hospodárske výsledky slovenských spoločností. Udržiavanie režimu fixného výmenného kurzu stálo zníženie krytia mesačného dovozu z úrovne 3,3 mesiaca na 2,2 mesiaca. Slovenský rating bol znížený z investičného stupňa na neinvestičný a centrálna banka bola nútená pristúpiť k zrušeniu fixného kurzu koruny.

Nová vláda sa musí pasovať s rastúcou mierou štátneho dlhu a klesajúcim pomerom daňových príjmov k HDP. Privatizácia jej pomôže len krátkodobo, skôr či neskôr bude vláda nútená vážne sa zamyslieť nad znížením rozpočtových výdavkov. Pre dotiahnutia reforiem bude potrebné limitovať vplyv krátkodobovo-zvýhodnených skupín, ktoré profitujú na štátnych výdavkoch. Zmeny vo fiškálnej politike, ktoré sú založené na znižovaní výdavkov na transfery a mzdové náklady štátnej správy, majú vyššiu šancu dosiahnuť dlhodobejší úspech pri znižovaní rozpočtového deficitu a môžu postupne dokonca podporiť rast ekonomiky. Na druhej strane zmeny fiškálnej politiky založené na zvyšovaní daní majú zvyčajne krátkodobý dosah a môžu mať za následok zníženie potenciálu dlhodobého rastu ekonomiky.

3.12 Použitá literatúra

- Alesina and Perotti (1997), „Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects“, *IMF Staff Papers*, IMF, Washington D.C.
- Anderson (1997), „Empirical Evidence on the Impact of Recent Tax Reforms on Savings, Investment, and Growth“, in Blejer and Ter-Minassian (eds.), „*Fiscal Policy and Economic Reform: Essays in Honour of Vito Tanzi*“, Routledge, London.
- Domino Fórum (2000), „*V súvislosti s amnestiou uvažujem o Norimbergu*“, rozhovor s J. Drgoncom, sudcom ústavného súdu. Bratislava.
- Government Finance Statistics Yearbook* (1994), IMF, Washington D.C.
- Feldstein (1994), „*American Fiscal Policy in the 1980s*“, University of Chicago Press, Chicago.
- Fullerton, Walker, Long (1994), „Tax Policy“, in Feldstein (ed.), *American Fiscal Policy in the 1980s*, Chicago, University of Chicago Press.
- Heady, Ch. a Smith, S. (1995), „Tax and Benefit Reform in the Czech and Slovak Republics“, *CEPR Discussion Paper* No. 1151.
- Hellman (1998), „Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions“, *World Politics*, 50.2
- ING Barings (1999), „*Slovenský peňažný a kapitálový trh*“, september-október 1999, Bratislava.
- Kaminsky, Lizondo, Reinhart (1997), „*Leading Indicators of Currency Crises*“, IMF, Washington D.C.
- „*International Financial Statistics Yearbook*“ (1994), IMF, Washington D.C.
- Kornai, J. (1980), „*Economics of Shortage*“, Amsterdam, North-Holland.
- MF SR (1999), „*Návrh štátneho rozpočtu Slovenskej republiky na rok 1999*“, Bratislava.
- MMF (1995), „*Slovak Republic - Selected Background Issues*“, IMF, Washington, D.C.

- MMF (1998), „*Slovak Republic: Recent Economic Developments*“, jún, IMF, Washington, D.C.
- MMF (1999), „*Slovak Republic: Selected Issues and Statistical Appendix*“, september, IMF, Washington, D.C.
- MMF Hungary (1997a), „*Hungary – Selected Issues*“, IMF, Washington, D.C.
- MMF Hungary (1997b), „*Hungary – Statistical Appendix*“, IMF, Washington, D.C.
- MMF Czech Republic (1998a), „*Czech Republic: Selected Issues*“, IMF, Washington, D.C.
- MMF Czech Republic (1998b), „*Czech Republic: Statistical Appendix*“, IMF, Washington, D.C.
- MMF Poland (1998), „*Republic of Poland: Selected Issues and Statistical Appendix*“, IMF, Washington, D.C.
- MMF Poland (1999), „*Republic of Poland: Selected Issues*“, IMF, Washington, D.C.
- Musgrave (1959), „*The Theory of Public Finance*“, New York, McGraw Hill.
- OECD (1999), „*Slovak Republic*“, *OECD Economic Surveys*, OECD, France.
- Perotti (1996), „*Fiscal Consolidation in Europe: Composition Matters*“, *American Economic Review*.
- Perotti (1999), „*Fiscal Policy in Good Times and Bad*“, mimeo, Columbia University.
- Prust, J. and Tanzi, V. (1993), „*Transition to Market, Studies in Fiscal Reform*“, 3. kapitola: *The Czech and Slovak Federal Republic: Government Finances in a Period of Transition*“, IMF, Washington D.C.

3.13 Príloha 1: Metodika výpočtu štrukturálneho deficitu

Pre vyčíslenie štrukturálneho deficitu je potrebné poznať objem potenciálneho hrubého domáceho produktu. V dôsledku obmedzenej dostupnosti slovenských údajov sme prijali nasledujúce zjednodušené a obmedzujúce predpoklady. Miera potenciálneho HDP by mala predstavovať rovnovážny stav, v ktorom sa vo všeobecnosti v ekonomike neprejavujú známky prílišnej externej ani internej nerovnováhy. Výška nezamestnanosti by sa mala blížiť k svojej prirodzenej miere, ktorú pre účely tejto analýzy aproximujeme ako jej dlhodobý priemer⁸¹. Výšku potenciálneho (reálneho) rastu HDP predpokladáme na úrovni 4.5%⁸². Navyše v rokoch 1999-2000 sa predpokladá, že slovenská ekonomika sa nachádzala pod potenciálnym outputom. Tieto tri argumenty vedú k dosť hrubému odhadu, ktorý

⁸¹ Priemerná miera nezamestnanosti v rokoch 1990-2000 sa blíži k 12%.

⁸² MMF vo svojej správe uvažuje s 5%-ným rastom, odvolávajúc sa na štúdiu Fisher, Sahay a Vegh (1996). Nižšia miera rastu je uvažovaná ako dôsledok trhových pokrivení spôsobených najmä vládou v rokoch 1996-1998.

predpokladá, že slovenská ekonomika dosahovala v období rokov 1996 a 1997 úroveň, ktorá sa veľmi blížila k jej rovnovážnemu stavu⁸³.

Aplikujúc túto zjednodušujúcu metodológiu, ktorú použil MMF vo svojej správe o Slovensku⁸⁴, hodnota štrukturálnej výšky daňových príjmov (TS) sa potom dá vyčísliť ako:

$$TS = T(1 - eGAP),$$

kde hodnota GAP je definovaná ako (Skutočná – Potenciálna úroveň HDP) / Potenciálna úroveň HDP v nominálnom vyjadrení a e je daňová elasticita súvisiaca s daným GAP -om. Mieru daňovej elasticity predpokladáme v rovnakej výške, ako sú uvedené v správe MMF:

TABUĽKA 21. Daňové elasticity

	Daňová elasticita		Daňová elasticita
Daň z príjmu právnických osôb	2,4	Odvody sociálneho zabezpečenia	0,7
Daň z príjmu fyzických osôb	1,2	Iné dane	1
Nepriame dane	1		

Poznámka: V dôsledku nedostatočnej dostupnosti údajov sú daňové elasticity uvedené v tabuľke priemerom hodnôt, ktoré vykázali podobné malé priemyselné krajiny. Prameň: MMF (1997) a OECD (1994).

Ďalej predpokladajme, že štrukturálna výška vyplatených dávok v nezamestnanosti (UNS) je priamo úmerná k pomeru medzi prirodzenou mierou nezamestnanosti a skutočnou nezamestnanosťou a je definovaná vzťahom:

$$UNS = UN(US/U),$$

kde US predstavuje prirodzenú mieru nezamestnanosti a U jej skutočnú výšku.

⁸³ Východiskový rok je zvolený podľa toho, aby suma odchýlok od potenciálneho rastu v rokoch 1996 a 1997 sa rovnala nule. Spôsob výberu východiskového roku je do veľkej miery odhadom. Predpoklad pre roky 1999-2000 zabraňuje posunúť východiskový rok na rok 1995.

⁸⁴ MMF (1997).

TABUĽKA 22. Štrukturálny deficit

	mld. Sk	1993	1994	1995	1996	1997	1998	99p
Celkové príjmy (štrukturálne)		169,1	212,6	259,9	277,3	290,4	301,3	322,2
Celkové príjmy		159,3	200,8	251,7	274,5	293,5	304,3	319,0
Celkové príjmy (štrukturálne)/ Potenciálny HDP, %		43,3	45,8	48,8	47,7	44,8	42,4	39,9
Celkové príjmy/HDP, %		43,1	45,6	48,7	47,7	44,9	42,4	39,9
Celkové výdavky a objem čis-tých pôžičiek (šstruktur. údaje)		185,4	207,0	250,6	282,5	327,9	347,6	357,5
Celkové výdavky a čisté pôžičky		185,3	206,7	249,8	282,1	327,6	346,8	354,6
Celk.výd. a čisté pôžičky/ potenciálny HDP, %		47,5	44,6	47,1	48,6	50,6	48,9	44,3
Celk.výd. a čisté pôž./HDP %		50,2	46,9	48,3	49,0	50,1	48,3	44,3
Štrukturálny fiškálny deficit		-16,4	5,6	9,3	-5,2	-37,5	-46,3	-35,3
Skutočný fiškálny deficit		-26,5	-5,8	2,0	-7,6	-34,8	-42,7	-35,6
Štrukturálny fiškálny deficit / potenciálny HDP, %		-4,2	1,2	1,7	-0,9	-5,8	-6,5	-4,4
Skutočný fišk. deficit/HDP, %		-7,2	-1,3	0,4	-1,3	-5,3	-6,0	-4,5
Zlepšenie oproti predch. roku (šstrukturálny deficit), %		9,5	5,4	0,6	-2,6	-4,9	-0,7	2,1
Zlepšenie oproti predch. roku (skutočný deficit), %		4,7	5,9	1,7	-1,7	-4,0	-0,6	1,5
Skutočný nominálny HDP		369,1	440,5	516,8	575,7	653,9	717,4	799,5
Potenciálny nominálny HDP		390,4	464,1	532,2	581,3	647,7	711,1	807,3
Nominálny HDP GAP, %		-5,5	-5,1	-2,9	-1,0	1,0	0,9	-1,0

Poznámka: Potenciálny rast HDP sa predpokladá na úrovni 4,5%. Za východiskové obdobie pre odhad potenciálneho HDP sa považujú HDP v rokoch 1996-1997. Prameň: výpočty autora.

3.14 Príloha 2: Detailné údaje o fiškálnom deficite

TABUĽKA 25. Deficit všeobecnej vlády

	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99 ^p
1 Štátny rozpočet (MMF)		-25,3	-4,6	-2,4	-11,1	-17,1	-18,7	-22,1
2 Miestne samosprávy		0,3	-1,0	0,8	0,9	0,5	-1,6	-0,5
3 Systém sociálneho zabezpečenia		0,0	2,9	4,1	5,0	-5,1	-7,9	-9,7
3.1 Sociálne poistenie			3,7	1,9	4,5	0,9	-0,2	-6,7
3.1.1 Fond nemocenského poistenia			3,3	1,8	-0,2	0,9	0,6	
3.1.2 Fond dôchodkového poistenia			0,4	0,1	4,7	0,0	-0,8	
3.2 Fond zdravotného poistenia			-1,5	1,2	0,0	-5,7	-7,7	-2,1
3.3 Poistenie v nezamestnanosti			0,7	1,0	0,5	-0,3	0,0	-0,9
4 Mimorozpočtové fondy (štátne fondy)		0,3	-1,0	0,2	-3,7	-11,8	-8,3	-2,0
5 Mimorozpočtové projekty (+FNM)		-1,7	-2,0	-0,7	1,3	-1,3	-6,2	-1,3
1+2+3+4+5 Fiškálny deficit	-39,6	-26,5	-5,8	2,0	-7,6	-34,8	-42,7	-35,6
Fiškálny deficit/HDP, %	-11,9	-7,2	-1,3	0,4	-1,3	-5,3	-6,0	-4,5
A+B Celkové príjmy	149,2	159,3	200,8	251,7	274,5	293,5	304,3	319,0
A Daňové príjmy	130,8	134,5	170,9	217,1	236,3	251,4	266,3	279,1
A.1 Priame dane	54,3	36,4	50,0	58,5	64,9	61,0	68,6	69,1
A.1.1 z príjmu právnických osôb	31,2	22,0	31,9	35,2	34,8	24,4	26,1	23,1
A.1.2 z príjmu fyzických osôb	23,1	14,4	18,1	23,2	30,1	36,6	42,5	46,0
A.1.2.1 z príjmov z podnikateľskej činnosti	1,9	3,20	3,5	3,6	4,7	5,3	5,4	5,7
A.1.2.2 z miezd	21,3	10,7	11,7	15,7	20,3	25,6	29,6	30,5
A.1.2.3 z kapitálových príjmov	0	0,6	3	3,9	5,1	5,7	7,6	9,8
A.2 Nepriame dane	40,3	47,0	58,2	72,3	70,3	76,8	78,2	84,1
A.2.1 DPH	x	27,5	37,1	52,3	48,7	54,9	55,3	58,9
A.2.2 Spotrebné dane	x	19,5	21,1	20,0	21,6	21,9	23,1	25,2
A.3 Dovožné clá a prirážky	5,3	4,5	7,2	8,8	9,7	12,8	11,7	12,3
A.4 Cestná daň	0	1,6	1,4	1,5	1,5	2,5	2,6	3,1
A.5 Ostatné dane	0,8	2,1	2,6	4,2	4,8	4,2	4,5	4,5
A.6 Odvody do fondov soc. zab.	30,1	42,9	51,4	71,9	85,0	94,0	100,5	106,0
B Nedaňové príjmy	18,4	24,8	29,9	34,6	38,1	42,1	38,0	39,9
B.1 Rozpočtové a príspevkové organizácie	5,6	6,3	6,5	11,9	1,8	2,2	5,3	3,0
B.2 Úrokové výnosy	0	0,6	0,80	0,9	1,2	0,7	1,2	1,3
B.3 Odvod zo zisku NBS	0	4,0	6,7	1,4	2,4	1,1	1,0	4,2
B.4 Poplatky a penále	6,5	3,8	2,2	3,9	7,1	5,6	5,1	6,0
B.5 Ostatné	6,3	10,10	13,7	16,4	25,7	32,5	25,4	25,4
1+2 Celk. výdavky + čisté pôžičky	188,8	185,3	206,7	249,8	282,1	327,6	346,8	353,3
1 Výdavky celkom	191,5	188,0	207,5	250,5	282,8	322,7	341,9	351,3
1.1 Verejná spotreba	90,2	79,4	86,5	112,9	120,4	144,9	146,5	148,8
1.1.1 Mzdové náklady – brutto	15,4	15,9	16,7	28,7	33,2	50,7	56,5	57,3
1.1.2 Zdravotná starostlivosť	15,3	15,8	22,9	27,5	36,7	45,9	47,0	48,1
1.1.3 Iné tovary a služby	59,5	47,7	46,9	56,7	50,5	48,3	43,0	43,3
1.1.3.1 Školstvo (bez mzdových nákladov)	8,0	8,0	7,6	7,7	1,9	2,2	1,5	2,8
1.1.3.2 Ostatné	51,5	39,7	39,3	49,0	48,6	46,1	41,5	40,5
1.2 Dotácie	16,2	17,2	18,5	19,4	24,0	26,1	26,4	25,1
1.2.1 Poľnohospodárstvo	8,2	8,7	7,6	7,4	6,0	7,0	6,8	9,1
1.2.2 Priemysel	1,1	0,6	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5
1.2.3 Doprava	1,7	2,6	2,8	3,0	2,9	2,2	2,2	2,2

1.2.4 Dotácie na teplo	2	2,5	3,0	3,5	4,3	4,2	3,4	2,3
1.2.5 Ostatné (+štátne fondy)	3,2	2,9	4,8	5,2	10,5	12,3	13,6	11,0
1.3 Nákladové úroky	3,6	11,6	17,2	12,2	12,7	12,3	17,5	22,2
1.4 Sociálne výdavky	56,7	58,6	65,3	80,7	90,8	93,5	107,5	112,7
1.5 Dôchodky	28	32,7	39,3	43,3	46,1	51,0	56,9	59,0
1.5.1 Politika zamestnanosti	5,8	3,0	3,6	5,5	7,4	7,1	7,8	7,5
1.5.1.1 Príspevky v nezamestn.	2	1,9	1,7	5,5	7,4	4,0	5,5	6,3
1.5.1.2 Aktívna politika zamestn.	3,8	1,1	1,9	0,0	0,0	3,1	2,3	1,2
1.5.2 Dávky nemocenského zab.	5,9	5,2	5,2	5,7	7,4	8,1	9,0	10,0
1.5.3 Sociálne dávky	2,4	3,1	5,2	11,3	13,7	11,0	16,4	18,0
1.5.4 Všeobecná podpora príjmov	7,2	4,3	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.5.5 Ostatné štátne dávky	7,4	10,3	9,5	14,9	16,3	16,3	17,5	18,2
1.1+1.2+1.3+1.4+1.5 Bežné výdavky	166,7	166,8	187,6	225,3	247,9	276,8	297,9	308,8
1.6 Investičné výdavky	24,8	21,2	19,9	25,2	34,9	45,9	44,0	42,5
1.6.1 Rozpočtové a príspevkové organizácie	12,2	12,5	14,0	19,2	29,0	25,9		
1.6.2 Transfery štátnym podnikom	3	6,9	3,9	4,8	5,2	5,3		
1.6.3 Mimorozpočtové projekty	9,6	1,8	2,0	0,8	6,8	6,8		
2=2.1-2.2 Čisté pôžičky	-2,7	-2,7	-0,8	-0,7	-0,6	4,9	4,8	2,0
2.1 Pôžičky (splátne štát.záruky)	1,1	1,5	3,0	3,0	2,0	6,3	5,0	2,8
2.2 Splátky (vstupujú so znamienkom „-“ ako napr. výnosy z privat.)	3,8	4,2	3,8	3,7	2,6	1,4	0,2	0,9

Prameň: MMF, prognózy autor.

4 Monetárna politika

Miroslav BEBLAVÝ⁸⁵

INEKO – Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

Kapitola sa zaoberá menovou politikou na Slovensku v rokoch 1990-1999. Najprv skúma dva aspekty spoločnej menovej politiky Československa v rokoch 1990-1992. Prvým je inštitucionálne riešenie riadenia menovej politiky z hľadiska slovenských záujmov, pri ktorom prichádzame k záveru, že išlo o systém porovnateľný s inými „federálnymi“ menovými politikami. Druhým aspektom je či Československo predstavovalo optimálnu menovú oblasť alebo či Slovensko potrebovalo vzhľadom na oveľa vyššiu nezamestnanosť z krátkodobého a dlhodobého hľadiska vlastnú menovú politiku? Našou odpoveďou je, že problém nebol v menovej politike, ale v iných politikách a náklady spoločnej menovej politiky neboli vysoké.

V ďalšom okruhu sa venujeme analýze samostatnej menovej politiky Národnej banky Slovenska v rokoch 1993-1998. Výkon menovej politiky v uvedených rokoch možno hodnotiť ako úspešný vzhľadom na nízku infláciu, stabilný menový kurz a zvyšujúcu sa miera liberalizácie devízového a peňažného trhu. Menovú politiku však možno v niektorých bodoch podrobiť aj kritike, najmä v rokoch 1997 a 1998, keď v súvislosti s expanzívnu fiškálnou politikou a prehriatím ekonomiky pridlho udržiavala fixný kurz.

V poslednom okruhu sa venujeme súčasným a budúcim výzvam pre menovú politiku NBS. Od konca roku 1998 a začiatku roku 1999 prešla centrálna banka na nový prístup k menovej politike, charakteristický plávajúcim menovým kurzom a využitím inflačného cielenia. Rok 1999 bol rokom provizórneho inflačného cielenia s viacerými problematickými aspektmi. Od 1. januára 2000 sa uplatnil nový, formálne definovaný mechanizmus inflačného cielenia, ktorý odstránil väčšinu uvedených problémov, aj keď má stále svoje slabiny. V súvislosti so vstupom do Európskej únie, ktorý sa očakáva okolo rokov 2005-2007, a vstupom do Európskej menovej únie, očakávaným o niekoľko rokov neskôr, sme skúmali vhodnosť účasti v spoločnej mene. Eurozóna by mala pre Slovensko predstavovať v zásade optimálnu menovú oblasť. Pokiaľ ide o menovú politiku v medziobdobí, odporúča sa využiť inflačné cielenie tak dlho, ako to bude možné a použiť fixný kurz koruny voči euro len niekoľko rokov pred vstupom do menovej únie.

⁸⁵ Autor chce poďakovať viceguvernérke NBS Elene Kohútikovej za veľmi cenné pripomienky k prvej verzii kapitoly.

4.1 Úvod

Cieľom tejto kapitoly je poskytnúť čitateľovi informácie o vývoji menovej politiky v Slovenskej republike od zmeny politického režimu v roku 1989 do roku 1999. Skladá sa z dvoch častí. V prvej sú stručne zhrnuté deskriptívne informácie - opisuje sa v nej vývoj kľúčových makroekonomických veličín súvisiacich s menovou politikou (inflácia a menový kurz) a ich súvis s realizovanou politikou centrálnej banky. V druhej, výrazne rozsiahlejšej časti, sa zameriavame na analýzu menovej politiky realizovanej v rokoch 1990-1999. Aj keď analýza postupuje v zásade chronologicky, nie je jej cieľom detailne opísať v časovej súslednosti všetky súvislosti menovej politiky. Takáto úloha by vyžadovala oveľa väčší priestor. Namiesto toho sa analýza snaží hľadať odpoveď na otázky, ktoré sa dajú považovať za kľúčové:

- ako bola z hľadiska slovenských záujmov inštitucionálne riešená menová politika v rámci Československa?
- mala existencia spoločnej meny pre Slovensko výrazné nevýhody - predstavovalo Československo optimálnu menovú oblasť?
- ako je inštitucionálne riešené postavenie Národnej banky Slovenska z hľadiska jej nezávislosti v náväznosti na teóriu nezávislosti centrálnej banky?
- do akej miery prispela menová politika k úspešnej stabilizácii a oživeniu slovenského hospodárstva v rokoch 1993-1995?
- možno považovať reakciu NBS na expanzívnu fiškálnu politiku a makroekonomické nerovnováhy v rokoch 1996-1998 za správnu? Mala NBS skôr zrušiť fixný kurz slovenskej koruny?
- ako možno hodnotiť režim provizórneho inflačného cielenia uplatnený NBS po zrušení fixného kurzu koruny v októbri 1998?
- ako možno hodnotiť režim inflačného cielenia, ktorý NBS zavádza od 1. januára 2000?
- je pre Slovensko výhodná a reálna účasť v Európskej menovej únii so spoločnou menou euro?

4.2 Výsledky menovej politiky v 90. rokoch

Cieľom centrálnej banky počas posledného desaťročia bolo podľa zákona o Štátnej banke československej a neskoršieho zákona o Národnej banke Slovenska zabezpečenie stability meny. Táto stabilita má dva základné aspekty - vnútorný a vonkajší. Interná stabilita meny je stabilita domácich cien, teda nízka miera inflácie. Pod externou stabilitou meny treba chápať stabilitu výmenného kurzu. Ako ukáže táto kapitola, v oboch smeroch možno v porovnaní s ostatnými transformujúcimi krajinami hodnotiť slovenskú menovú politiku ako úspešnú,

pretože udržala jednu z najnižších mier inflácie aj jeden z najstabilnejších výmenných kurzov.

Vývoj inflácie na Slovensku počas 90. rokov je podrobnejšie deskriptívne a čiastočne aj analyticky obsiahnutý v kapitole o celkovom makroekonomickom vývoji. V záujme neopakovania sa pripomeňme preto len základné fakty:

- do 1.1.1991 bola absolútna väčšina cien regulovaná štátom a oficiálna inflácia sa pohybovala v rokoch 1970-1989 mierne nad 1% ročne (IMF, 1990, s.12). Podľa odhadov československých úradov bola reálna inflácia zahrnujúca aj skrytú a potlačenú infláciu, ktorá sa v ekonomike s regulovanými cenami prejavovala, na 2,5% ročne (tamtiež).
- k 1.1.1991 došlo v rámci šokovej ekonomickej reformy k cenovej liberalizácii v rozsahu asi 85% cien spotrebiteľských a výrobných cien (Svejnar, 1993, s.29). Od tejto chvíle možno oficiálne údaje o inflácii považovať za relatívne dôveryhodné, aj keď pomerne veľká časť spotrebiteľského koša (oscilujúca okolo 20%) zostávala regulovaná, čo umožňovala štátu zvyšovať alebo znižovať mieru rastu cien používaním deregulácie ako politicko-ekonomického nástroja. V čase písania tejto knihy zostávalo 17,8% spotrebiteľského koša regulovaného (NBS, 1999a). Graf 1 zobrazuje medziročnú zmenu cenovej hladiny od 1.1.1992 a graf 2 ukazuje medzimesačné cenové prírastky od 1.1.1991.

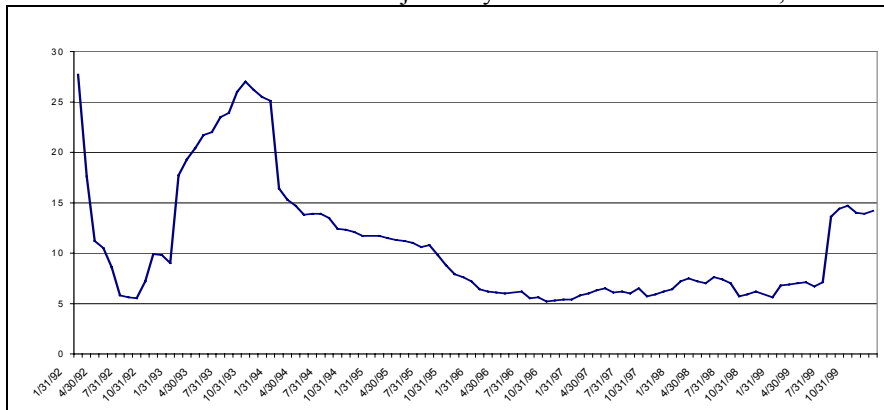
Z grafov možno jednoznačne vidieť niekoľko skutočností. Po prvé, cenová hladina sa oproti východiskovému bodu za desaťročie zvýšila približne 3,5-násobne. To je veľmi vysoká miera znehodnotenia v porovnaní s rovnakým obdobím vo vyspelých krajinách. Takéto porovnanie by však bolo zavádzajúce. Tranzitívna ekonomika sa musela vyrovnat' s nápravou deformovaných cien v podobe jednorazového cenového skoku na úvod transformácie, ako aj niekoľkých ďalších skokov vyvolaných zavedením nového daňového systému či dereguláciami cien (ako ukazuje Wozniak (1997), jednorazové deregulačné skoky majú akcelerujúci vplyv na celkovú mieru inflácie nad rámec svojho príspevku k zvýšeniu spotrebiteľských cien). Všetky tieto efekty sa dajú chápať ako daň z tranzície. Jedinými „štandardnými“ inflačnými vplyvmi boli opakovaná devalvácia československej koruny na záver roku 1990, slovenskej koruny v júli 1993 a uvoľnenie fixného výmenného kurzu v októbri 1998. Ako ukazujú oba grafy, s výnimkou úvodných devalvácií v roku 1990, tieto vonkajšie znehodnotenia koruny mali len malý alebo žiadny vplyv na inflačný vývoj.

Relatívnu úspešnosť menovej politiky pri plnení úlohy vnútornej menovej stability možno vnímať pri porovnaní s vývojom v susedných krajinách. Ako ukazuje tabuľka 3 neskôr v texte, mala počas 90. rokov Slovenská republika spolu s Českou republikou najnižšiu mieru inflácie. Na druhej strane, tento fakt je

častočne daný aj lepšími východiskovými makroekonomickými podmienkami bývalého Československa v porovnaní s väčšinou postkomunistických štátov.

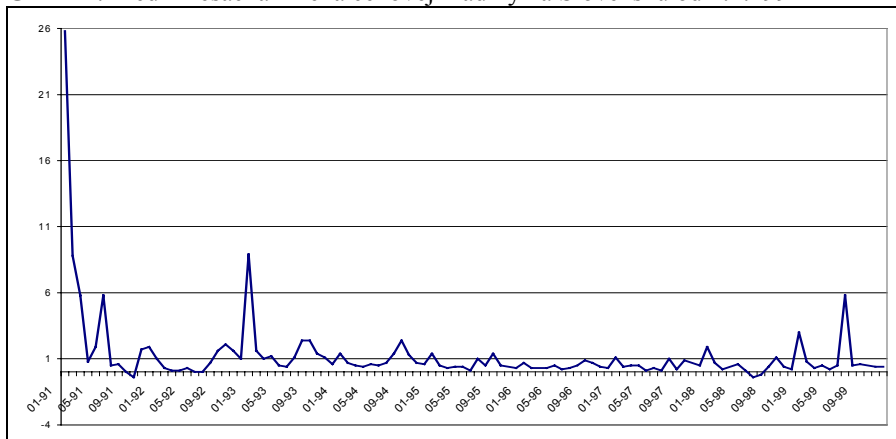
Menový kurz prebiehal o niečo dramatickejšim vývojom, aj keď opäť v porovnaní s ostatnými tranzitívnymi ekonomikami išlo o vývoj veľmi pokojný a stabilný. Prvýkrát bola československá koruna výrazne devalvovaná niekoľkokrát v druhej polovici roku 1990, aby sa dosiahol malý rozdiel medzi oficiálnym a paralelným kurzom čierneho trhu, čím sa vytvárali podmienky na zavedenie vnútornej konvertibility koruny k 1.1.1991 (Svejnar, 1993, s.33). Zavedenie vnútornej konvertibility znamenalo neobmedzený prístup k cudzej mene pre všetky tuzemské právnické osoby pre obchodné účely a v obmedzenej miere aj pre obyvateľstvo.

GRAF 1. Medziročná zmena cenovej hladiny na Slovensku od 1.1.1992, %



Prameň: NBS (1999a).

GRAF 2. Medzimesačná zmena cenovej hladiny na Slovensku od 1.1.1991



Prameň: NBS (1999a).

Kurz koruny sa určoval fixne voči nasledovnému košu piatich mien (USD 49,06%, DEM 36,16%, ATS 8,07%, CHF 3,79% a FRF 2,92%). 10. júla 1993 prišlo k 10%-nej devalvácii voči košu. Kôš bol zjednodušený k 14. júlu 1994, keď sa zúžil na dve meny – 60% nemeckej marky a 40% amerického dolára. Takto sa určoval až do 2. októbra 1998, keď prišlo k zrušeniu fixného kurzu koruny. Od tohto dňa slovenská koruna voľne pláva na základe obchodovania na devízovom trhu. Od 1. januára 1999 používa Národná banka Slovenska ako referenčnú menu pre svoje účely euro, aj keď tento fakt neovplyvňuje voľné plávanie koruny.

Postupne dochádzalo k liberalizácii devízového režimu rušením administratívnych obmedzení, ktoré 1. októbra 1995 vyústili do zavedenia plnej konvertibility bežného účtu platobnej bilancie. Ďalej sa postupne realizovala aj liberalizácia kapitálového účtu, aj keď niektoré obmedzenia zostávajú. V čase písania tejto kapitoly Slovensko v zásade spĺňalo podmienky v liberalizácii devízovej oblasti pre účely prijatia do Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD).

Pri deskripcii menovej politiky trhovej ekonomiky by nemohli chýbať ani detailné údaje o vývoji úrokových sadzieb. Na Slovensku však úrokové sadzby vzhľadom na dedičstvo centrálnej plánovanej ekonomiky dlho neplnili svoju úlohu základného nástroja menovej politiky a centrálna banka používala minimálne do polovice 90. rokov výrazne aj administratívne nástroje riadenia menovej politiky. Až v posledných rokoch, najmä v súvislosti s rozvojom medzibankového trhu, nastal prechod k dominantnému využívaniu úrokových sadzieb centrálnou bankou. Napriek tomu uvádzame niektoré základné údaje o vývoji úrokových sadzieb počas 90. rokov. Základnou indikatívnou úrokovou sadzbou používanou počas celého obdobia bola diskontná sadzba. Tabuľka 1 zobrazuje jej vývoj.

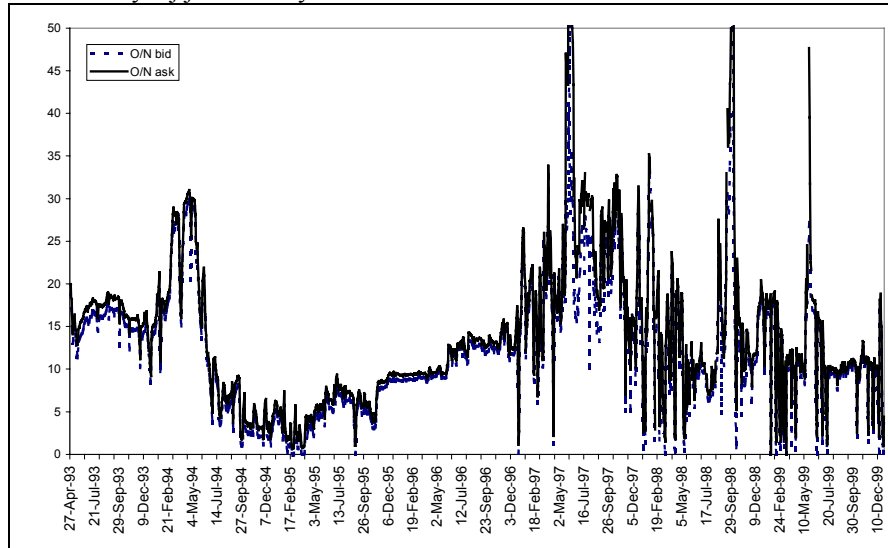
TABUĽKA 1. Diskontná sadzba v Československu a na Slovensku, 1990-99

Od	Do	Diskontná sadzba, %
01.01.1990	Apríl 1990	4,0
Apríl 1990	Október 1990	5,0
Október 1990	November 1990	7,0
November 1990	01.01.1991	8,5
01.01.1991	08.09.1991	10,0
08.09.1991	25.03.1992	9,5
25.03.1992	01.04.1992	9,0
26.08.1992	30.12.1992	8,0
30.12.1992	19.12.1993	9,5
20.12.1993	16.03.1995	12,0
17.03.1995	05.10.1995	11,0
06.10.1995	12.01.1996	9,75
13.01.1996		8,8

Zdroj: ŠBČS, NBS.

Najmä v druhej polovici desaťročia však diskontná sadzba prestala mať *de facto* svoju výpovednú hodnotu, pretože NBS ju nezmenila napriek výraznému prechodu k reštriktívnej menovej politike. Tieto údaje preto dopĺňame grafom zobrazujúcim vývoj jednoduchých (overnightových) sadzieb na medzibankovom trhu od apríla 1993 (odkedy sú tieto údaje k dispozícii) - viď graf 3.

GRAF 3. Vývoj jednoduchých sadzieb na medzibankovom trhu v rokoch 1993-99



Prameň: ING Barings.

Vonkajšia a vnútorná menová stabilita sú v prípade malej otvorenej ekonomiky, akou Slovensko je, veľmi úzko spojené, aj keď môže dochádzať ku krátkodobým divergenciám. V prípade Slovenska dosiahla menová politika v 90. rokoch pomerne vysokú mieru externej a internej stability, čo je nutné hodnotiť pozitívne. Bola dosiahnutá menovou politikou, ktorá bola výrazne reštriktívna až neutrálna, len výnimočne (1994-1995) akomodatívna až expanzívna. V tejto súvislosti opäť odkazujeme na kapitolu o celkovom makroekonomickom vývoji, kde možno pozorovať aj súvislosti s ostatnými makroekonomickými politikami.

4.3 Menová politika v rámci Československa

Hodnotiť úspešnosť menovej politiky od roku 1993 možno na základe ekonomického vývoja na Slovensku, ak, samozrejme, vezmeme do úvahy hranice možností menovej politiky pri ovplyvňovaní reálnej ekonomiky. Analýza jej úlohy v období 1990-1992 je však oveľa ťažšia, pretože išlo o politiku v záujme federatívneho štátu s 15 miliónmi obyvateľov, z ktorého tvorilo Slovensko len

jednu tretinu. Hodnotiť preto federálnu menovú politiku len cez prizmu Slovenska nie je úplne spravodlivé. Na druhej strane je na mieste otázka, do akej miery táto politika ovplyvňovala slovenskú ekonomiku a či by jej samostatná, respektíve iná menová politika mohla viac pomôcť.

4.3.1 Inštitucionálne pozadie - Štátna banka československá a jej postavenie

Štátna banka československá (ŠBČS) bola do roku 1989 tzv. monobankou, teda spájala v sebe funkcie centrálnej banky (napr. emisia peňazí) s funkciou komerčnej banky pre podniky (napr. vedenie účtov a poskytovanie úverov podnikom). Komerčné banky s výnimkou bánk zaoberajúcich sa zahraničným obchodom a sporiteľní pre obyvateľstvo neexistovali. Samotná ŠBČS neplnila skutočné funkcie menovej politiky, ale fungovala ako prevodný nástroj štátneho plánu pri prideľovaní finančných prostriedkov podnikom. Išlo o systém typický pre socialistické krajiny východnej Európy. Ten sa však v rámci ekonomických reforiem socializmu začal meniť a postupne sa aj v socialistických krajinách rozdeľovali centrálna banka na jednu centrálnu a niekoľko komerčných bánk (tzv. dvojstupňový systém). Napríklad v Maďarsku sa tento prechod uskutočnil v roku 1987. O jeho zavedení sa v Československu rozhodlo ešte pred novembrovou revolúciou v roku 1989 prijatím zákona č. 130/1989 Zb. a reforma sa realizovala k 1. januáru 1990. Od tohto okamihu sa možno na ŠBČS pozeráť ako na skutočnú centrálnu banku. Na druhej strane išlo o zákon prijatý za socializmu a preto sa pociťovala po zmene politického systému potreba jeho ďalšej zmeny, ku ktorej došlo na konci roku 1991 prijatím nového zákona o ŠBČS. Ten platil nielen do zániku federácie, ale de facto aj potom, pretože oba zákony o centrálnych bankách v nástupníckych štátoch Československa (zákon o ČNB a zákon o NBS, 566/1992 Zb.) z neho vychádzajú a zakotvili len menšie zmeny (respektíve všetky tri zákony sú výrazne ovplyvnené zákonom o nemeckej Bundesbanke). Pretože inštitucionálnym postavením NBS sa zaoberáme podrobne neskôr, nebudeme tu bližšie analyzovať takmer identický zákon o ŠBČS s jednou výnimkou - bude nás zaujímať, ako existencia federatívneho štátu ovplyvňovala výkon menovej politiky z inštitucionálneho hľadiska. Zo slovenského hľadiska sa na pôsobenie ŠBČS možno z inštitucionálneho uhlu pohľadu najlepšie pozrieť porovnaním s inými „federatívnymi“ centrálnymi bankami - nemeckou Bundesbankou a Európskou centrálnou bankou spravujúcou menovú politiku eurozóny.

Najvyšším orgánom ŠBČS bola banková rada. Mala sedem členov, z nich jeden - guvernér bol menovaný na základe návrhu federálnej vlády československým prezidentom. Všetkých ostatných navrhoval guvernér a schvaľoval ich prezident po prerokovaní s federálnou (2 členovia), českou (2 členovia) a slovenskou (2 členovia) vládou. S výnimkou guvernéra bola navyše v

zákoně zakotvená česko-slovenská parita, traja členovia museli byť z ČR a traja zo SR.

Tento systém možno len s ťažkosťami inštitucionálne považovať za výrazne nevýhodný pre Slovensko. V prípade slovenského guvernéra dával jednej tretine federácie dokonca majoritu pri určovaní menovej politiky. Okrem toho, slovenská vláda mohla vždy blokovať menovanie dvoch členov, ak ich nepovažovala za vhodných obrancov slovenských záujmov. Slovenskí politickí predstavitelia mohli navyše urobiť to isté pri prerokovaní slovenského viceguvernéra federálnou vládou a pri vládnom návrhu kľúčovej postavy guvernéra. Takže slovenská politická reprezentácia mala silné *blokačné* práva pri kreovaní celkovej bankovej rady, aj keď jej moc presadiť *vlastného* kandidáta bola výrazne slabšia.

Tento uhol pohľadu potvrdzuje aj porovnanie s Bundesbankou a ECB: V Bundesbanke navrhuje federálna vláda 10 z 21 členov direktorátu, zatiaľ čo spolkové krajiny navrhujú zvyšných 11 členov. Podobne ako v bývalom Československu ich menuje federálny prezident (Forder, 1999, s.59-60). V rade, ktorá riadi menovú politiku v rámci Európskej centrálnej banky, má každá krajina jeden hlas - disponuje ním guvernér príslušnej národnej banky. Ide teda opäť o podobný princíp ako v ŠBČS. Na rozdiel od ECB však členovia Bankovej rady ŠBČS nemali výslovne zakázané hájiť záujmy svojej krajiny, čo im poskytovalo väčší priestor na zastupovanie Slovenskej republiky. Okrem toho je súčasťou rady v ECB aj šesť členov, ktorí nezastupujú žiadnu krajinu, ale eurozónu ako celok, čím sa ešte viac posilňuje centralizovaná podoba ECB.

4.3.2 Bolo Československo optimálnou menovou oblasťou?

O zmysluplnosti zotrvania Slovenska v Československu sa počas jeho existencie diskutovalo z mnohých uhlov. Jedným z nich bola aj menová otázka - mala pre Slovensko spoločná menová politika negatívne následky? Otázka sa dá formulovať aj inak: prevažovali výhody spoločnej meny nad jej nevýhodami pre Slovensko? Predtým, než sa budeme venovať samotnej analýze, treba upozorniť, že sa týka výhradne problematiky spoločnej meny. Nevyjadruje sa teda k optimálnosti existencie Československa pre Slovensko z iných uhlov a nemožno túto analýzu chápať ako názor pre alebo proti existencii samostatnej Slovenskej republiky. Ako sa ukáže, existencia samostatného Slovenska nemala oproti existencii ČSFR z menového hľadiska výraznejšie dlhodobé následky, preto sa výhodnosť prípadného zotrvania v rámci Československa nedá na jej základe jednoznačne posúdiť. Otázku vhodnosti účasti Slovenska na spoločnej mene však považujeme za relevantnú aj vzhľadom na možnosť účasti SR na spoločnej európskej mene, ku ktorej sa dostaneme v závere.

V rámci ekonomickej teórie existuje obsiahla teoretická aj empirická literatúra zaoberajúca sa vhodnosťou spoločnej meny pre dve a viac ekonomík. V

európskom kontexte sa rozvinula najmä v súvislosti s plánom prechodu na spoločnú európsku menu. Jej základom je tzv. teória optimálnej menovej oblasti vypracovaná Mundellom (1961). V tejto súvislosti chceme upozorniť, že väčšina tejto časti sa bude zaoberať nákladmi spoločnej československej meny a hľadať, či boli tieto náklady vysoké. Výhodami spoločnej meny sa budeme zaoberať minimálne, pretože ich teória aj jej aplikácia na československé pomery je pomerne nekontroverzná. S výnimkou Krugmana (1991) existuje jednotný konsenzus, že výhody spoločnej meny (zníženie transakčných nákladov, zníženie podnikateľskej a kurzovej neistoty) sú priamo úmerné úrovni ekonomickej integrácie členských regiónov (štátov), a to najmä úrovni obchodnej integrácie (viď EK, 1990 a Gros a Thygesen, 1992). V tomto smere možno v prípade bývalého Československa hovoriť o výrazných výhodách vzhľadom na vysokú úroveň vzájomnej výmeny v oblasti obchodu, kapitálu a pracovných síl.

Prejdime k nákladom. Teória optimálnej menovej oblasti vychádza z krátkodobej stabilizačnej úlohy menovej politiky. V prípade nepriaznivého ekonomického šoku môže uvoľnená menová politika zmierniť úder reálnej ekonomiky. Naopak, ak sa hospodárstvo prehrieva vplyvom pozitívnych ekonomických šokov, môže reštriktívnejšia politika zabrániť akcelerujúcej inflácii a iným negatívnym následkom. Ak majú dve ekonomiky jednotnú menovú politiku, je využiteľnosť tohto nástroja nižšia, najmä ak sú medzi nimi cyklické či štrukturálne odlišnosti.⁸⁶

Na otázku optimálnosti spoločnej menovej oblasti sa dá odpovedať z dvoch uhlov - krátkodobého a dlhodobého. Prvý sa týka špecifickej reformnej cesty zvolenej na začiatku 90. rokov. Potrebovalo vtedy Slovensko inú menovú politiku než Česko? Dlhodobejšia analýza sa zaoberá celkovými štrukturálnymi zmenami slovenského a českého HDP a ich hospodárskym cyklom v období 1990-1999. Kladie si na základe teórie optimálnej menovej oblasti otázku: bola pre slovenskú a českú ekonomiku dlhodobo udržateľná spoločná mena?

⁸⁶ Ak sú si dve ekonomiky veľmi podobné a majú synchronizovaný hospodársky cyklus, spoločná menová politika im neprekáža. Uvedme si dva príklady, kedy to, naopak, predstavuje problém. Prvý príklad predstavujú štrukturálne podobné ekonomiky, ktoré sú však v inom bode hospodárskeho cyklu. Ak je jedna v recesii a druhá zažíva hospodárske oživenie, jednotná menová politika pre nich nie je vhodná. Druhú možnosť predstavujú ekonomiky s podstatnými štrukturálnymi rozdielmi, na ktoré rovnaké šoky pôsobia rozdielne. V zjednodušenom prípade - ak sa jedna ekonomika špecializuje na produkciu automobilov a druhá na poľnohospodárstvo, potom nástup japonských automobilových výrobcov na trh má na ne veľmi rozdielny vplyv. Takýto šok - ak má rozdielny vplyv na dve ekonomiky - sa nazýva asymetrický šok a jeho pravdepodobnosť a vplyv sa pokladá za jeden z kľúčových indikátorov vhodnosti spoločnej menovej oblasti. Ak neexistuje vysoká pravdepodobnosť asymetrických šokov, potom je menová únia pre ekonomiku skôr vhodná a naopak. Vyplýva to z rozdielnej dôležitosti stabilizačnej úlohy menovej politiky.

Začnime začiatkom 90. rokov. Tabuľka 2 ukazuje celkový pokles HDP medzi rokmi 1989 a 1992 a mieru nezamestnanosti v roku 1992 vo vybraných krajinách východnej Európy. Vidíme, že pokles HDP na Slovensku bol prakticky identický ako v Českej republike a nijako sa nevymyká z priemeru ostatných reformných krajín, najmä pri porovnaní s najbližšími susedmi - Poľskom a Maďarskom. Ťažko preto s odstupom času hodnotiť československú menovú politiku ako excesívne prísnu. Rovnako sa nepotvrďuje negatívny vplyv menovej politiky na slovenskú produkciu, keď kumulatívna strata HDP na Slovensku bola porovnateľná s ČR. Na druhej strane, nezamestnanosť mala v oboch krajinách radikálne odlišný priebeh, ako ukazuje druhý stĺpec tabuľky. Tento fakt predstavuje na prvý pohľad anomáliu. V normálnej trhovej ekonomike by zmeny v nezamestnanosti a v HDP mali byť úzko previazané, v tomto prípade však zjavne neboli. Menová politika však má priamy (krátkodobý) vplyv len na úroveň produkcie v ekonomike, zamestnanosť ovplyvňuje nepriamo prostredníctvom zmien v úrovni produkcie. Vidíme, že menová a aj iné politiky ovplyvnili úroveň produkcie (HDP) nie príliš odlišne v ČR a SR, výsledky v oblasti zamestnanosti však boli výrazne odlišné. To naznačuje, že za rozdielne výsledky v oblasti nezamestnanosti sú viac ako menová politika zodpovedné iné politiky (fiškálna, priemyselná, politika trhu práce), prípadne štrukturálne rozdiely trhu práce v Českej republike a Slovenskej republike (viď Svejnar a Ham, 1993 a Svejnar a Terrell, 1998).

TABUĽKA 2. Zmena v HDP, 1989-1992 a miera nezamestnanosti v 1992

Krajina	HDP, kumulatívna zmena, %	Miera nezamestnanosti, 1992, %
Bulharsko	-29	13,9
Česká republika	-21	2,6
Slovensko	-19	10,4
Maďarsko	-18	10,7
Bývalá NDR	-40	-
Poľsko	-17	12,7
Rumunsko	-29	8,4
Slovinsko	-18	13,8
Ukrajina (1989-1991)	-15	0,3

Prameň: Godfrey (1995), s.6 a 8.

Z dlhodobého hľadiska možno povedať, že náklady spoločnej meny sa zvyšujú, ak je splnená niektorá z nasledovných podmienok:

- existujú už spomínané asymetrické šoky?
- majú krajiny rozdielne preferencie vzhľadom na krátkodobý výmenný vzťah medzi infláciou a nezamestnanosťou (v tomto prípade skôr infláciou a produkciou)?
- majú krajiny odlišné miery hospodárskeho rastu?

- majú krajiny výrazne odlišné úrovne fiškálneho systému a z toho vyplývajúcu odlišnú potrebu financovať fiškálne výdavky príjmami z vydávania peňazí (tzv. ražobné)

Čím je odpoveďou na uvedené štyri otázky výraznejšie áno, tým je pravdepodobnejšie, že spoločná mena nemusí byť najvýhodnejším riešením (aj keď treba pripomenúť, že ide len o indikátory).

Asymetrické šoky sa prejavujú odlišným vplyvom externých šokov na domácu hospodársku situáciu. Dajú sa merať mierou korelácie hospodárskeho cyklu. Fidrmuc a kol. (1999) sa pokúsili o analýzu optimálnosti československej menovej oblasti na základe údajov z rokov 1948-1990. Výsledkom bolo, že Československo počas socializmu predstavovalo rovnako optimálnu menovú oblasť ako jadrové krajiny Európskej menovej únie, ale menej optimálnu, než sú napríklad jadrové krajiny Nemecka alebo regióny USA. K tejto analýze treba však dodať, že je jej vlastný základný problém - celková nespoľahlivosť štatistiky v danom období a to, že použitý makroekonomický ukazovateľ reprezentujúci celkovú úroveň produkcie (čistý materiálny produkt) nemožno vo všeobecnosti automaticky používať ako zástupcu HDP, a to najmä pri odhadovaní potenciálnej optimálnosti spoločnej menovej politiky. Vzhľadom na deformovaný alokačný mechanizmus a deformované ceny počas príkazovej ekonomiky socialistického obdobia, ktoré viedli k permanentnej makroekonomickej nerovnováhe, vôbec ťažko odporúčať pre meranie optimálnosti menovej oblasti použitie metodiky vyvinutej pre účely normálnej, otvorenej trhovej ekonomiky.

Na druhú otázku - či mali Slovensko a ČR výrazne iné preferencie ohľadne krátkodobého výmenného vzťahu medzi infláciou a vývojom HDP - sa dá presvedčivo odpovedať negatívne na základe vývoja v rokoch 1993 - 1998, keď každá krajina realizovala vlastnú menovú politiku. V jej rámci dosahovali obe krajiny veľmi podobnú a jednu z najnižších (väčšinou najnižšiu) úrovní inflácie v rámci transformujúcich sa krajín (viď tabuľku 3). Preto sa dá ťažko predpokladať, že by mali výrazne odlišné preferencie ohľadne inflácie a jej vzťahu k vývoju HDP.

TABUĽKA 3. Priemerná medzироčná inflácia vo vybraných krajinách, 1993-98

Krajina	Inflácia, %	Krajina	Inflácia, %
1. Slovensko	10,6	5. Poľsko	23,6
2. Česká republika	11,3	6. Rumunsko	123,7
3. Slovinsko	15,6	7. Rusko	244,3
4. Maďarsko	20,9	8. Bulharsko	282,1

Prameň: ILO Yearbook of Statistics 1998 a iné.

Rovnako negatívne sa dá odpovedať na ďalšie dve otázky. Ako už bolo ukázané, počas transformačnej recesie postihol Slovensko a ČR približne rovnaký hospodársky pokles a naopak, po oživení prebiehal makroekonomický vývoj v

oboch krajinách do roku 1997 veľmi podobne. Preto ťažko tvrdiť, že by mali výrazne odlišné základné potenciálne miery rastu. Rovnako miera daňového zaťaženia a funkčnosť daňového systému sú si veľmi podobné, a preto nemožno hovoriť o odlišnej úrovni fiškálneho systému (viď IMF, 1998).

Celkovo teda v rámci teórie optimálnej menovej oblasti ťažko nájsť výraznejšie argumenty, ktoré by dokazovali, že Slovensko za spoločnú menu platilo vysokú cenu. Zhromaždené údaje skôr naznačujú, že problémy pre Slovensko vyplývali z iných aspektov spoločnej hospodárskej politiky, ktoré menová politika nemohla veľmi ovplyvniť. Potvrdzuje to aj štúdia Artisa, Kohlera a Mélitz (1998), ktorá sa pokúšala identifikovať optimálne menové oblasti v celom svete. Na základe metodológie podobnej tejto práci dospela k záveru, že pre Slovensko by mohla existovať optimálna menová oblasť najmä s Českou republikou, prípadne s Maďarskom (Artis, Kohler a Mélitz, 1998, s.34).

4.4 Menová politika na Slovensku

4.4.1 Inštitucionálny rámec a nezávislosť centrálnej banky

4.4.1.1 Nezávislosť centrálnej banky a menová politika

Jedným z najdôležitejších faktorov ovplyvňujúcich menovú politiku je vzťah medzi štátom/vládou a centrálnou bankou. Medzi menovými ekonómami existuje zásadný konsenzus v tom, že nezávislosť centrálnej banky od vlády/štátu má, *ceteris paribus*, pozitívne účinky - dosahuje sa nižšia inflácia bez negatívnych následkov, ako je nižšia miera hospodárskeho rastu. Na druhej strane treba priznať, že existuje menšinová škola spochybňujúca platnosť tejto teórie.

Na základe viacerých teoretických modelov možno povedať,⁸⁷ že ak má vláda/štát priamu kontrolu nad menovou politikou, je výsledkom, opäť *ceteris*

⁸⁷ Nezávislosť centrálnych bankárov od priameho politického vplyvu existovala v niektorých krajinách (napríklad USA, SRN) už pred tým, než bola teoreticky zdôvodnená jej výhodnosť. Aj keď príčiny boli individuálne, dá sa nájsť spoločný menovateľ - nedôvera voči politikom, ktorí sú schopní a ochotní manipulovať menovú politiku tak, aby dosiahli krátkodobú popularitu a znovuzvolenie, i keď v konečnom dôsledku to bude mať pre ekonomiku negatívne dôsledky. Až počas 70. a začiatkom 80. rokov bol vypracovaný teoretický rámec zdôvodňujúci, prečo majú byť centrálné banky nezávislé. V rámci tejto práce nie je priestor na podrobné vysvetlenie celej problematiky a záujemcov odkazujeme najmä na práce Nordhausa (1975), Kydlanda a Prescottta (1977), Barra a Gordona (1983) a Rogoffa (1985). Stručne zhrnuté: medzi menovými ekonómami existuje zhoda, že menová politika je účinný krátkodobý nástroj makroekonomickej stabilizácie, v dlhodobom horizonte je však neutrálna (tzv. krátkodobá verus dlhodobá Phillipsova krivka). Inými slovami, krátkodobo možno uvoľnením menovej politiky dosiahnuť vyšší rast HDP a pokles nezamestnanosti (a naopak, prísnejšou politikou spomaliť rast a zvýšiť nezamestnanosť). Z dlhodobého hľadiska však menová politika nemá vplyv ani na rast HDP, ani na výšku

paribus, trvalo vyššia inflácia bez akýchkoľvek dlhodobých výhod. Ide o problém tzv. dynamickej inkonzistentnosti, respektíve u Nordhausa o tzv. politický hospodársky cyklus. Existuje niekoľko teoretických riešení tohto problému, najpopulárnejším sa za posledné dve desaťročia stalo zvýšenie nezávislosti centrálnych bánk na vláde/štáte. Od polovice 80. rokov navyše začal rozsiahly empirický výskum, ktorého cieľom bolo potvrdiť alebo vyvrátiť vzťah medzi nezávislosťou centrálnej banky a infláciou. V tejto oblasti existuje rozsiahla literatúra, preto odkazujeme na najuznávanejšie analýzy, medzi ktoré patrí Grilli, Masciandaro a Tabellini (1991), Cukierman (1992), Alesina a Summers (1993) a Eijffinger a Schaling (1993).

Základné výsledky empirického výskumu možno zhrnúť nasledovne:

- naozaj existuje štatisticky významný empirický vzťah medzi vysokou nezávislosťou centrálnej banky a nízkou infláciou
- naopak, medzi rastom HDP na jednej strane a nezávislosťou centrálnej banky na druhej strane neexistuje preukázateľný vzťah

Ide o závery, ku ktorým dospeli zhodne takmer všetky štúdie a potvrdzujú teoretické závery školy tzv. dynamickej inkonzistencie. Okrem toho existujú výsledky, pri ktorých konsenzus neexistuje - preto sa tu nimi nebudeme zaoberať. Na druhej strane existujú práce spochybňujúce celú teóriu aj empirické skúmanie nezávislosti centrálnych bánk, aj keď sú vo výraznej menšine (napr. Forder, 1996, Mangano, 1998). Táto práca sa pri analýze situácie na Slovensku bude snažiť brať do úvahy niektoré aspekty tejto kritiky.

4.4.1.2 Nezávislosť Národnej banky Slovenska

V tejto časti sa na nezávislosť NBS pozrieme z dvoch uhlov pohľadu. Prvý predstavuje tradičná analýza nezávislosti centrálnej banky (ďalej NCB). V jej rámci sa na základe určených pravidiel analyzuje legislatíva upravujúca štatút danej centrálnej banky a prideliť sa body v jednotlivých kategóriách. Výsledný index NCB potom vzniká súčtom bodov za jednotlivé kategórie a je medzinárodne porovnateľný. Väčšina ekonómov podrobnejšie sa zaoberajúcich danou oblasťou si zostavila vlastný index s vlastnými pravidlami. Tieto indexy sú určované na základe analýzy legislatívy o centrálnej banke a inej relevantnej legislatívy. V rámci tejto práce budeme používať dva „klasické“ - prvý pochádza od trojice talianskych ekonómov Grilliho a kol. (1991, ďalej GMT) a druhý od Cukiermana (1992).

Druhý uhol pohľadu na NCB, reagujúci na kritiku tradičných analýz NCB z pera ekonómov ako Forder (1996), (1998) a Mangano (1998), sa namiesto

nezamestnanosti - tie sú určované inými faktormi, najmä na strane ponuky. Jediné, čo naozaj ovplyvňuje, je výška inflácie. Dlhodobo uvoľnená menová politika teda nestimuluje ekonomiku, ale len zvyšuje infláciu.

kvantitatívnych indexov snaží hlbkovo pozrieť na individuálne prípady jednotlivých centrálnych bánk - vid' napríklad Berger a de Haan (1999). Vzhľadom na priestorové limitácie použijeme druhý prístup len v obmedzenej miere.

GMT index sa skladá z dvoch zložiek - politickej a ekonomickej nezávislosti. Politická nezávislosť sa určuje primárne na základe postupu pri menovaní členov riadiaceho orgánu centrálnej banky, vzťahu tohto orgánu s vládou a formálne definovaných úloh centrálnej banky. Ekonomická nezávislosť sa meria podľa toho, do akej miery si vláda určuje, koľko si môže od centrálnej banky požičať a podstaty menových nástrojov pod kontrolou centrálnej banky (Grilli a kol., 1991, s.366-8). Cukierman (1992) má index založený na podobných kritériách, ale precíznejšie determinovaných, ktoré sa navyše kombinujú len do jedného indexu (Cukierman, 1992, s.372). Vo všetkých prípadoch sa v každej kategórii pridelujú vyššie hodnoty, ak je v danej oblasti centrálna banka nezávislá od exekutívy, alebo si sama určuje pravidlá. Naopak, čím väčší vplyv má vláda, tým je logicky NCB v danom prípade nižšia.

V prípade oboch indexov nastáva problém tzv. interpretačného spreadu (rozpätia), na ktorý upozorňuje Mangano (1998, s.477), keď vďaka nie presne definovaným kritériám možno vo viacerých kategóriách prideliť rôzne hodnoty. V konkrétnom prípade nezávislosti NBS existuje pri politickej nezávislosti interpretačný spread 2,3, keď možné hodnoty siahajú od 4 po 6,3 (maximálna hodnota je 8). Pri ekonomickej nezávislosti NBS sú kritériá jednoznačné a index má hodnotu 5 (maximálna hodnota je 7). Pri použití kritérií Cukiermana dosahuje index nezávislosti NBS 0,71 – 0,83 (maximálna hodnota je 1). Tieto hodnoty sme určili už v predchádzajúcom výskume a vzhľadom na priestorové obmedzenia neuvádzame podrobnú analýzu ich zistenia. Záujemcov odkazujeme na Beblavy (1999a). Tabuľka 4 uvádza porovnanie nezávislosti NBS v jednotlivých kategóriách s vybranou vzorkou vyspelých krajín, ako ich uvádzajú autori indexov.

Ako vidíme, Národná banka Slovenska má veľmi vysokú mieru nezávislosti, medzi skúmanými bankami jednu z najvyšších. V tejto súvislosti však treba poukázať na dôležitý rozdiel. Ostatné krajiny boli vyhodnocované za dlhé povojnové obdobie, a preto ich indexy nie nutne vyjadrujú súčasný stav. Tento fakt je veľmi dôležitý najmä preto, že koncom 80. rokov a počas 90. rokov došlo najmä vo vyspelých krajinách k výraznému posunu v prospech posilnenia nezávislosti centrálnych bánk. Napríklad Cobham a kol. (1999) vypočítali, že vďaka zmene postavenia centrálnych bánk prišlo pri použití Cukiermanovho indexu k posilneniu nezávislosti Banque de France na 0,87, u Banca d'Italia na 0,74 a u Bank of England na 0,66 (Cobham a kol. (1999, s.39). Napriek tomu možno konštatovať, že pokiaľ ide o nezávislosť meranú tradičnými indexmi, má NBS silné postavenie a vysokú mieru nezávislosti.

TABUĽKA č. 4: Porovnanie nezávislosti NBS so vzorkou vyspelých krajín

Krajina	Indexy nezávislosti centrálnych bánk		Cukierman Celková
	Politická	Ekonomická	
Česká republika	5-8	5	0,71-0,83
Slovensko	4-6,3	5	0,71-0,83
SRN	6	7	0,66
Holandsko	6	4	0,42
Švajčiarsko	5	7	0,68
USA	5	7	0,51
Kanada	4	7	0,46
Austrália	3	6	0,31
Rakúsko	3	6	0,58
Dánsko	3	5	0,47
Írsko	3	4	0,39
Veľká Británia	1	5	0,31

Prameň: Grilli a kol. (1991), Cukierman (1992), autorove výpočty na základe Beblavý (1999a).

V ďalšej časti sa však budeme venovať jednému typu kritiky týchto indexov, ktorý považujeme za oprávnený. Ide o Forderovu kritiku určovania nezávislosti centrálnej banky na základe skúmania legislatívy o centrálnej banke. Jedným z jeho kľúčových argumentov je, že možnosť zmeny zákonov má rovnako veľký vplyv na správanie centrálnych bankárov ako samotné znenie zákona. Ak vedenie centrálnej banky vie, že v prípade „neposlušnosti“ sa dá veľmi ľahko zmeniť zákon a nezávislosť odobrať, správa sa inak ako vtedy, keď si je isté svojou pozíciou. Preto pri hĺbkovej analýze ochrane nezávislosti NBS vezmeme do úvahy aj možnosti zmeny zákona o NBS.

Prvým bodom, ktorý treba spomenúť, je ústavná ochrana nezávislosti NBS. Ústava je základným zákonom štátu. Vzhľadom na vyššie kvórum potrebné na jej zmenu je ochrana nezávislosti centrálnej banky obsiahnutá v ústave oveľa silnejšia ako vtedy, keď je v obyčajnom zákone. Ústava SR však obsahuje len ustanovenie: „*Slovenská republika zriaďuje emisnú banku. Podrobnosti určí zákon.*“ (Článok 56, Ústava SR). Líši sa tak napríklad od českej ústavy, ktorá explicitne zakotvuje nezávislosť ČNB a jej základný cieľ - stabilitu meny (viď článok 98 Ústavy ČR). Možno teda konštatovať, že v tomto zmysle má nezávislosť NBS slabšiu ochranu, keďže na jej zrušenie alebo zmenšenie stačí zmena obyčajného zákona.

Na druhej strane, takáto analýza nepostihuje skutočný obsah Forderovej kritiky. Tá sa týka politickej a ekonomickej klímy v spoločnosti a kladie si otázku - do akej miery je v individuálnych krajinách politicky a spoločensky priechodné odobrať centrálnej banke nezávislosť. Napríklad v Spolkovej republike Nemecko si Bundesbanka postupne vybudovala také postavenie, že akýkoľvek pokus znížiť

mieru jej nezávislosti by bol politickou samovraždou. Súvisí to aj so schopnosťou banky vybudovať si takú prestíž a postavenie, ktoré zaručuje podporu verejnosti.

V konkrétnych slovenských podmienkach uplynulo zatiaľ od vzniku NBS prikrátke obdobie na to, aby sme mohli seriózne analyzovať jej postavenie a podporu verejnosťou. Existuje však história vážneho pokusu *de facto* odobrať banke jej nezávislosť, ktorý skončil neúspechom. Jeho analýza nám môže prezradiť, čo je skutočnou ochranou nezávislosti NBS. V roku 1997 predložila vláda Vladimíra Mečiara do parlamentu oficiálny návrh novely zákona o NBS, ktorý obsahoval tri závažné zmeny.

Po prvé, počet členov bankovej rady by sa zvýšil z osem na desať a vláda by mohla menovať a odvolávať polovicu z nich (dovtedy vláda menovala *na návrh guvernéra* troch členov z ôsmich). Okrem toho by sa suma, ktorú môže NBS požičiavať štátu (prostredníctvom technickej emisie štátnych pokladničných poukázok), zvýšila z 5 na 10% príjmov štátneho rozpočtu za predchádzajúci rok. Po tretie, parlament, nie banková rada, by schvaľoval rozpočet NBS - podľa vtedajšieho guvernéra Masára absolútna väčšina rozpočtu NBS slúži na účely súvisiace s výkonom menovej politiky, a preto by NR SR mohla *de facto* diktovať NBS jej politiku (Financial Times, 23.október 1997). Spolu by tieto návrhy znamenali v podstate zrušenie nezávislého štatútu NBS.

Nakoniec tento návrh neprešiel v parlamente, pričom ide o jeden z mála prípadov, keď vláda Vladimíra Mečiara ustúpila od pôvodného úmyslu znížiť nezávislosť inštitúcie alebo vymeniť jej vedenie. Neexistuje spoľahlivá analýza príčin tohto kroku, ale dovoľme si upozorniť na jeden faktor - Národná banka Slovenska bola v zahraničí považovaná za jedného zo zásadných garantov pomerne rozvážnej makroekonomickej politiky rokov 1994 - 1998 (viď napr. OECD, 1999, s.63). Vláda Vladimíra Mečiara bola vzhľadom na nízky prílev priamych zahraničných investícií ekonomicky odkázaná na zahraničné úverové zdroje či už priamo, ale najmä pri financovaní infraštruktúrnych a podobných projektov. Strata kredibility Slovenskej republiky spojená so zrušením nezávislosti NBS by výrazne predražila tieto zdroje, ak by priamo neznemožnila získanie nových. Tým pádom by straty (politické aj ekonomické) tohto kroku mohli ľahko prevýšiť zisk. Ďalším faktorom je, že by to znamenalo aj zníženie domácej kredibility a pravdepodobné predraženie domácich zdrojov. Hrubá zahraničná zadlženosť SR sa medzi septembrom 1997, kedy bol návrh schválený vládou, a voľbami o rok neskôr zvýšila o 22,7%, z 9,7mld. USD na 11,9mld. USD, z toho bolo 1mld. USD priamo emisia vládnych eurobondov a bližšie neurčený objem štátom zaručených úverových zdrojov (NBS, 1998, Prílohy). Čistý domáci úver vláde vzrástol v rovnakom období o 32,4%, z 89,2mld. Sk na 118,1mld. Sk. Udržanie kredibility menovej politiky a nízkych inflačných očakávaní bola teda v tomto prípade nielen v

dlhodobom, ale aj v krátkodobom záujme vlády, čo môže vysvetliť čiastočne ustúpenie od snahy obráť NBS o nezávislosť.

4.4.2 Menová politika v rokoch 1993 - 1995: Od nuly ku konvertibiliti

1. januára 1993 vznikla nezávislá Slovenská republika. O 5 týždňov neskôr, 8. februára 1993, sa rozdelila česko-slovenská menová únia a NBS začala realizovať úplne nezávislú menovú politiku. V jej rámci sa musela borieť s nasledovnými problémami - nízke devízové rezervy, pokračujúca recesia ekonomiky, relatívne vysoká inflácia spôsobená zavedením nového daňového systému, najmä DPH, nízka kredibilita nového štátu v zahraničí a nulová kredibilita menovej politiky vyplývajúca z existencie novej centrálnej banky. Necelé tri roky od vzniku samostatnej slovenskej meny mala Slovenská republika jednu z najnižších mier inflácie v transformujúcich sa ekonomikách, jednu z najvyšších mier hospodárskeho rastu, uspokojivé devízové rezervy a plnú konvertibilitu bežného účtu platobnej bilancie. NBS získala pomerne vysokú kredibilitu (viď OECD, 1996 a OECD, 1999).

V tejto časti sa budeme snažiť identifikovať kľúčové momenty úspechu Národnej banky Slovenska v tomto období. Považujeme za ne:

- inštitucionálnu nezávislosť NBS (viď časť venujúcu sa nezávislosti centrálnych bánk)
- využitie fixného menového kurzu ako nominálnej kotvy a schopnosť stabilizovať inflačné očakávania.
- vhodný mix trhových a administratívnych opatrení a vhodne zvolený rozvrh prechodu od priamych k nepriamym nástrojom riadenia menovej politiky. Na druhej strane, v tejto oblasti existovali určité problémy, ktorým sa budeme venovať.

Centrálna banka si pri svojom vzniku dala na prvý rok dve úlohy - udržať vnútornú konvertibilitu a minimalizovať vzostup cenovej hladiny (NBS, 1994, s.1). Prvý cieľ nepochybne dosiahla. Pokiaľ ide o druhý cieľ, nedostatočná exaktnosť tohto kritéria vylučuje jednoznačnú odpoveď, tvrdíme však, že NBS skutočne uspela v tom, že vzhľadom na tri hlavné ekonomické šoky - nový daňový systém od 1.1.1993, desaťpercentnú devalváciu v júli 1993 a uvoľnené rozpočtové hospodárenie - bol vzostup cenovej hladiny skutočne minimálny. Pre porovnanie: v Českej republike dosiahla medziročná zmena spotrebiteľských cien medzi decembrom 1992 a 1993 18,8%, zatiaľ čo na Slovensku 25,1%. Česká koruna však nebola devalvovaná a ČR mala v roku 1993 rozpočtový prebytok, zatiaľ čo negatívne saldo štátneho rozpočtu SR dosiahlo 6,8% HDP (NBS, 1994, s.29). Úspech menovej politiky NBS sa potvrdil v nasledujúcich dvoch rokoch poklesom miery inflácie do jednociferného pásma.

V tejto súvislosti si treba uvedomiť dilemu, ktorej Národná banka Slovenska v prvých rokoch existencie samostatného Slovenska čelila. Vysoká inflácia, nízka kredibilita fiškálnej aj menovej politiky nového štátu, nízke devízové rezervy, uvoľnená fiškálna politika a následný deficit bežného účtu platobnej bilancie (-17,2 mld. Sk v roku 1993) vyvolávali tlak na ďalšie vonkajšie aj vnútorné znehodnotenie meny. Vzhľadom na liberalizáciu cien a nerozvinutý finančný trh mala NBS k dispozícii nasledujúce nástroje - kurz meny, administratívne nástroje určovania devízového režimu (prístup k devízovým zdrojom a pod.) a administratívne nástroje voči bankám. (S postupným rozvojom peňažného a úverového trhu sa situácia menila. To sa prejavilo ku koncu roka 1995, keď administratívne nástroje voči bankám strácali svoju účinnosť, na čo NBS reagovala s určitým oneskorením.)

Najmä vzhľadom na silné devalvačné očakávania od začiatku roku 1993 a nízke devízové rezervy začalo byť rýchlo jasné, že doterajší kurz slovenskej koruny nemožno udržať pri danom stupni liberalizácie devízového trhu a devízových transakcií. Na to NBS reagovala celou sériou administratívnych opatrení, medzi ktoré patrilo najmä obmedzenie prístupu bánk k devízovým zdrojom (NBS, 1994, s.47) a odloženie platieb za dovozy. (Ďalším administratívnym opatrením voči bankám bolo určenie úverových limitov pre väčšie banky.) Tento prístup by však sám o sebe nemohol uspieť, pretože by neviedol k získaniu dôvery voči slovenskej korune. Ako sme už povedali, problémom nebola len momentálne daná nízka úroveň kredibility a devízových rezerv, ale aj problém fiškálneho a externého deficitu. Už uvedené administratívne opatrenia predstavovali de facto obmedzenie vnútornej konvertibility, ktorý mohol dočasne utlmiť prejavy týchto problémov, nie ich však vyriešiť. Čisto administratívne riešenie by preto viedlo k ďalšiemu prehľbovaniu reálnej nerovnováhy a postupnému ustupovaniu od liberalizácie devízového režimu.

Na druhej strane, čisto „trhové“ riešenie - drastická devalvácia v rozsahu 20 - 40% - malo tiež výrazné riziká. Vzhľadom na jednorazovú povahu zvýšenia cenovej hladiny v januári 1993 sa dalo očakávať, že inflácia sa pri nezmenenom výmennom kurze bude relatívne rýchlo stabilizovať na úrovni dosiahnutej v roku 1992 - teda okolo 10%. Výraznejšia devalvácia by vzhľadom na otvorenosť slovenskej ekonomiky pravdepodobne znamenala prudký nárast inflácie. Tým by sa na jednorazový inflačný impulz zo začiatku roka nabalil impulz ešte výraznejší, čo by pravdepodobne znamenalo prudké zvýšenie strednodobých inflačných očakávaní s následnými problémami pre hospodársku politiku a eróziou výhod získaných prudkou devalváciou. Okrem toho, v krajine s tak nerozvinutým finančným trhom a malým prílivom zahraničných investícií hrozila pri zvýšenom menovom riziku následne prudká volatilita devízového aj finančného trhu.

Preto kombináciu nástrojov zvolených v roku 1993 Národnou bankou Slovenska - administratívne opatrenia spojené s desaťpercentnou devalváciou - možno považovať za vhodné riešenie, o čom svedčí aj ďalšie udržanie kurzu slovenskej koruny a možnosť zrušenia niektorých administratívnych opatrení už v decembri 1993. Okrem toho, v súvislosti s používanými administratívnymi opatreniami smerom dovnútra - voči bankovému sektoru - možno konštatovať (viď Mathieson a Haas, 1995), že v bankových systémoch s obmedzenou mierou konkurencie, vysokou mierou štátneho vlastníctva a vysokým podielom zlých úverov môže mať rýchly prechod k výhradne trhovým nástrojom negatívne následky.

Možno konštatovať, že po dosiahnutí bodu obratu na konci roka 1993 sa začala makroekonomická situácia na Slovensku prudko zlepšovať a ekonomika zaznamenávala počas rokov 1994 a 1995 v rámci regiónu vysoké miery rastu. V tomto období sa NBS nesústredila na agresívnu dezinfláciu, ale namiesto toho akomodatívne nechávala hospodárstvo rásť a sústredila sa na postupné odbúranie niektorých administratívnych bariér a zvyšovanie devízových rezerv. Ak porovnáme infláciu v roku 1992 a infláciu v rokoch 1994 a 1995, vidíme, že po odznení dopadov spomínaných zmien roku 1993 sa inflácia postupne vrátila na úroveň roku 1992 (najmä ak sa vývoj očistí od volatilných a do veľkej miery ponukovo určených cien potravín).

V oblasti externej menovej politiky ťažko mať proti postupu NBS výhrady, keďže viedol k postupnej liberalizácii devízového režimu pri raste devízových rezerv a silnejúcej dôvere voči slovenskej korune, čo ukazuje aj stabilizácia miery dolarizácie ekonomiky v roku 1994 a jej postupné klesanie v nasledujúcich rokoch (viď Beblavý, 1999b).

Zložitejšie je hodnotenie menovej politiky smerom dovnútra, najmä v roku 1995. Je pochopiteľné, že po niekoľkoročnej transformačnej recesii vnímala NBS ako jeden zo svojich cieľov „prorastovú, do rámca protiinflačných zámerov zasadenú menovú politiku“ (NBS, 1996, s.14). Svoj zámer navonok v rokoch 1994 a 1995 úspešne dosahovala, keď zároveň s rýchlym rastom HDP klesala inflácia. Menová politika však ovplyvňuje infláciu až s ročným, v niektorých krajinách až s dvojročným oneskorením. Je preto na mieste otázka, či NBS nezakladala svojou prorastovou politikou najmä v roku 1995 zárodoky budúcej vnútornej a vonkajšej nerovnováhy, ktoré potom bolo nutné riešiť tvrdo reštriktívnou politikou rokov 1996-1998? Táto otázka je namieste, ak analyzujeme reálne úrokové sadzby na Slovensku v roku 1995 a celkovú menovú politiku na Slovensku v tomto období. V roku 1995 už bola inflácia na pomerne nízkej úrovni, napriek tomu však počas celého roka boli reálne úrokové sadzby záporné (ako počas jediného obdobia v rokoch 1993-1999), čo znamená ešte výraznejší pokles nominálnych sadzieb, ktoré sú vzhľadom na otvorený charakter slovenskej ekonomiky a fixný menový kurz v

tomto období tiež dôležité. Dá sa preto hovoriť o výrazne expanzívnej menovej politike.

Odpoveď na otázku, či NBS nezakladala svojou prorastovou politikou najmä v roku 1995 zárodoky budúcej vnútornej a vonkajšej nerovnováhy, ktoré potom bolo nutné riešiť tvrdo reštriktívnou politikou rokov 1996-1998, má tri časti. Po prvé, v rokoch 1994 a 1995 bola fiškálna politika menovo neutrálna (NBS, 1996, s.14), do určitej miery dokonca reštriktívna, pretože podiel úveru vláde na celkových úveroch ako aj absolútna hodnota čistého úveru vláde buď klesali, alebo stagnovali a rozpočtové hospodárenie sa stabilizovalo. Vzhľadom na neexistenciu strednodobého fiškálneho výhľadu a zmene vlád nemala NBS k dispozícii prehľad o budúcom smerovaní fiškálnej politiky, ktorá v roku 1996, najmä v jeho druhej polovici, nadobudla prudko expanzívnu podobu (viď napríklad Mikloš a Žitňanský, 1997 a NBS, 1997). Ak preto hodnotíme menovú politiku najmä v roku 1995 ako príliš akomodatívnu vzhľadom na budúci vývoj fiškálnej politiky, treba jednoznačne povedať, že NBS nemala *ex ante* k dispozícii tieto informácie, a preto ťažko hodnotiť jej výkon v tomto smere výrazne negatívne.

Po druhé, najmä v súvislosti so zlepšujúcou sa hospodárskou situáciou sa znižovalo vnímané riziko investovania na Slovensku, čo vzhľadom na fixný kurz a výrazný úrokový diferenciál vytváralo priestor pre príliv krátkodobého kapitálu a následnú menovú volatilitu. NBS na tento jav reagovala nielen zavedením fluktuálneho pásma a niektorých administratívnych opatrení, ale aj vydávaním pokladničných poukázok NBS a iných reštriktívnych nástrojov sťahujúcich zdroje z finančných trhov. NBS teda začala postupne zavádzať, aj keď veľmi miernu, menovú reštrikciu už počas roka 1995.

Napriek tomu však Národná banka Slovenska nezvládla jednu dôležitú etapu prechodu od administratívneho a kvantitatívneho riadenia menovej politiky k politike založenej do väčšej miery na kvalitatívnom a trhovom prístupe. V roku 1995 ešte NBS používala administratívny nástroj úverových limitov najväčším bankám (s úverovými aktivitami nad 20mld. Sk v roku 1995 (NBS, 1996, s.46)), ktorý sa zrušil v roku 1996. Pomocou tohto nástroja centrálna banka obmedzovala príliš rýchlu úverovú expanziu najmä v štátom kontrolovaných bankách, kde výraznejšie hrozil problém morálneho hazardu. V rokoch 1993 a 1994 tieto limity často neboli ani dosiahnuté a vzhľadom na to, že motorom úverovej expanzie boli aj najväčšie banky, boli limity aj efektívnym nástrojom menovej politiky (viď NBS, 1994, s.40, NBS, 1995, s.48). V roku 1995 však bol úverový limit výrazne prekročený - o 20,6mld. Sk (NBS, 1996, s.46) - a toto prekročenie bolo kľúčom k nadmernej úverovej expanzii najmä v druhej polovici 1995. Prekročenie bolo spôsobené výraznou úverovou expanziou v menších, úverovými limitmi nekontrolovaných bankách. Zjednodušene povedané, centrálna banka sa príliš spoliehala na administratívny nástroj ako na efektívny nástroj zabezpečenie svojich

menových cieľov a následne nebola dostatočne dôrazná pri používaní nepriamych reštriktívnych nástrojov. Po zistení, že tento administratívny nástroj je čoraz neúčinnejší a deformujúci, ho NBS prestala v roku 1996 používať.

4.4.3 Roky 1996-98: Rozpor medzi menovou a fiškálnou politikou

V rokoch 1996 až 1998 sa na Slovensku odohrával učebnicový príklad rozporu, respektíve nekoordinácie menovej a fiškálnej politiky. Rozpočtová politika štátu bola výrazne expanzívna a sprevádzaná vysokým rozpočtovým deficitom (a deficitom bežného účtu platobnej bilancie). Naopak, menová politika začala byť od druhej polovice 1996 pomerne reštriktívna a zameraná na to, aby uvedené nerovnováhy (tzv. dvojité deficit) nemali výrazne negatívny vplyv na reálnu ekonomiku. V tej to časti budeme analyzovať úlohu NBS v rámci tohto konfliktu menovej a rozpočtovej politiky a možnosti riešenia situácie.

Národná banka Slovenska zmenila v polovici roku 1996 pomerne výrazne svoju menovú politiku smerom k reštrikcii, aj keď táto zmena nebola sprevádzaná zmenou indikatívnej diskontnej sadzby. Zmenu však možno pozorovať pri analýze jednomesačných medzibankových sadzieb (BRIBOR) – vid' graf 4, ale aj kompozitnom pohľade na vnútornú a vonkajšiu menovú politiku prostredníctvom indikátora menového prostredia (MCI)⁸⁸ – vid' graf 5.

Táto politika síce dokázala až do roku 1998 predísť tomu, aby nerovnováhy prešli do otvorenej ekonomickej a finančnej krízy, nedokázala ich však riešiť – naopak, aj vďaka nej sa mnohé prehĺbili. Je možné argumentovať obmedzenosťou nástrojov, ktoré má menová politika k dispozícii, ak neexistuje koordinácia s fiškálnou politikou. Napriek tomu sa však dá argumentovať, že NBS mohla a mala podniknúť krok, ku ktorému siahla pod tlakom okolností až v októbri 1998 - zrušenie fixného výmenného kurzu. Prechod na plávajúci kurz bol totiž jedinou skutočne silnou zbraňou, ktorý mala centrálna banka k dispozícii a bol navyše už v danom období optimálny pre ekonomiku aj vtedy, ak by konflikt medzi menovou a fiškálnou politikou neexistoval. Podľa nášho názoru sa malo k zmene kurzového režimu siahnuť najneskôr na jeseň roku 1997 po zažehnaní májovej menovej krízy. Ak by zrušenie fixného kurzu bolo politicky neprípustné v „pokojných“ časoch, mohla NBS využiť májovú krízu na prechod na plávajúci kurz.

NBS mohla teoreticky na riešenie nerovnováhy použiť ešte reštriktívnejšiu politiku, aby zabránila prehriatiu ekonomiky a zvýrazňovaniu vnútornej aj vonkajšej nerovnováhy. Reálne úrokové miery však už boli na extrémne vysokej úrovni - na Slovensku dosahovali napríklad začiatkom apríla 1997 ex post reálne úrokové sadzby 13,1%, zatiaľ čo v ČR v rovnakom období predstavovali 5,3% a v Maďarsku 1,5% (vypočítané na základe medziročnej inflácie ku koncu marca 1997

⁸⁸ $MCI = 0.35 * \text{nadhodnotenie meny nad jej arbitrárne určenú rovnovážnu hodnotu} + 0.65 * (\text{reálne úrokové sadzby} - \text{reálny rast HDP})$.

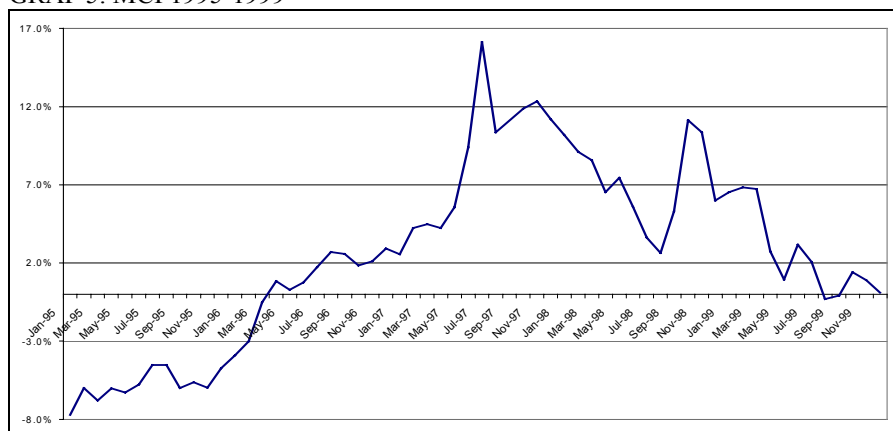
a šesťmesačnej medzibankovej úrokovej sadzby). Ich ďalší rast by ovplyvňoval najmä úverovú pozíciu štátu, ktorý v rokoch 1996 až 1998 odčerpával väčšinu domácich úspor. Štát však aj počas nasledujúceho obdobia preukázal malú úrokovú elasticitu dopytu, a preto sa nedalo očakávať, že zvyšovanie úrokových mier by významnejšou mierou prispelo k zmene jeho správania.

GRAF 4. BRIBOR 1995-1999, %



Prameň: ING Barings.

GRAF 5. MCI 1995-1999



Prameň: ING Barings.

Okrem toho vysoké úrokové miery už aj tak spôsobovali deformácie v ekonomike dvoma zásadnými kanálmi - prvým je všeobecný fenomén nepriaznivého výberu (adverse selection), keď rastúce úrokové miery spôsobujú, že o úvery sa uchádzajú žiadatelia s čoraz rizikovejšími alebo rentierskymi (rent-seeking) projektmi. Výraznejšou deformáciou však bol nerovnomerný prístup

ekonomických subjektov k devízovým úverom, ktoré mali k dispozícii najmä väčšie subjekty a subjekty so štátnou zárukou. Tento fenomén sme už analyzovali v kapitole o priemyselnej politike a iných. Prísnejšia menová politika by len ešte viac prehĺbila túto nerovnováhu.

V tejto súvislosti si treba položiť otázku - malo sa Slovensko vzdať fixného kurzu koruny skôr? Existuje viacero vážnych argumentov, ktoré ukazujú, že áno. Fixný kurz môže byť veľmi užitočný v úvodných fázach transformácie, keď potreba nominálnej kotvy väčšinou prevláda nad nevýhodami fixného kurzu. V prípade Slovenska existujú tri základné argumenty v prospech tohto tvrdenia:

- fixný kurz je jasným prejavom odhodlania štátu a vlády dosiahnuť nízku infláciu.
- fixný kurz pomáha ekonomickým subjektom ako nominálna kotva pri určovaní cien a miezd, najmä v ekonomike s tak vysokou mierou otvorenosti, ako je Slovensko.
- fixný kurz ako cieľ menovej politiky je z hľadiska verejnosti transparentný, populárny a ľahko kontrolovateľný cieľ.

Podľa Sachsa (1996) tranzitívne krajiny, ktoré prijali politiku fixného kurzu, mali výrazne najnižšiu infláciu bez výraznejšej straty produkcie v porovnaní s ostatnými postkomunistickými štátmi. On sám, ba aj viacerí iní autori sa však stavajú proti dlhodobej politike fixného kurzu nielen v prípade transformujúcich sa ekonomík, ale všeobecne v prípade malých otvorených ekonomík. Nasledujúce odseky sa pozerajú na základné námietky proti dlhodobému fixnému kurzu a snažia sa určiť, do akej miery platia pre Slovensko. Náš záver je, že platia vo veľkej miere.

Podľa Mishkina (1999) má fixný kurz nevýhodu v tom, že „*odstraňuje signál, ktorý pri plávajúcom kurze dáva devízový trh každý deň o menovej politike*“ (s.582). Vláda môže realizovať priveľmi expanzívnu fiškálnu alebo centrálna banka priveľmi expanzívnu menovú politiku a na kurze meny sa to krátkodobo neprejaví, až kým sa situácia stane neudržateľnou a neodohrá sa menová kríza. V tejto súvislosti možno kontrastovať situáciu na devízovom trhu za Mečiarovej (1994-1998) a Dzurindovej (1998-) vlády. Prvej umožnil fixný kurz trojročnú výrazne expanzívnu fiškálnu politiku, ktorá skončila krízou, výrazným znehodnotením meny a spomalením hospodárskeho rastu. Naopak, plávajúci kurz veľmi rýchlo dal signál o pomalom postupe reforiem za Dzurindovej vlády prepadosť koruny v máji 1999 - po prijatí série ozdravných opatrení sa však rýchlo spamätal. Vo všeobecnosti novšie práce v oblasti vzťahu fiškálnej, menovej a devízovej politiky zdôrazňujú dôležitosť umiernennej fiškálnej politiky pre menový režim najmä v prípade fixného kurzu. Canzoneri a Diba (1996) a Canzoneri, Cumby a Diba (1998) aj teoreticky zdôvodňujú, prečo ani nezávislá centrálna nemôže udržať

nízku infláciu a fixný kurz, ak vláda nie je obmedzená vo výške deficitu verejných financií.

V súvislosti s vývojom hospodárskej situácie možno ďalej citovať Mishkina:

„Fixný kurz koruny v nových trhových ekonomikách s vysokou pravdepodobnosťou posilní finančnú krehkosť a môže spôsobiť aj výraznú finančnú krízu, ktorá môže byť pre ekonomiku vysoko deštruktívna. Vzhľadom na neistotu ohľadne budúcej hodnoty domácej meny je pre mnohé nefinančné podniky, banky a vlády v týchto krajinách oveľa ľahšie získavať zdroje z devízových úverových zdrojov. Túto tendenciu môže politika fixného kurzu ďalej posilňovať, pretože môže povzbudzovať domáce firmy a finančné inštitúcie, aby získavali úverové zdroje v devízach. Výrazná miera úverových zdrojov denominovaných v devízach bola výrazne prítomná v Chile pred finančnou krízou v roku 1982, v Mexiku pred rokom 1994 a vo východoázijských krajinách pred ich nedávnou krízou. Pri režime fixného kurzu je znehodnotenie meny vysoko nelineárne, pretože obsahuje devalváciu. Vo väčšine rozvinutých krajín má devalvácia malý priamy vplyv na súvahy domácností, firiem a bánk, pretože ich dlhy sú denominované v domácej mene. To však neplatí v nových trhových ekonomikách, ktoré majú inú inštitucionálnu štruktúru. Keďže úverové zdroje sú do veľkej miery denominované v devízach, devalvácia znamená zvýšenie dlhového zaťaženia firiem. Keďže však aktíva sú väčšinou denominované v domácej mene, nenastáva vzrast hodnoty aktív. Výsledkom je, že devalvácia vedie k podstatnému zhoršeniu súvah a zníženiu čistej hodnoty firiem a bánk,“ čo vedie k zníženiu úverovej aktivity, investícii a ekonomickému spomaleniu (Mishkin, 1999, s.584-5).

Tento scenár sa v rokoch 1996-1998 nepochybne odohral na Slovensku, najmä v súvislosti s devízovými úvermi veľkým firmám, ako je Slovnaft a VSŽ a priamymi a nepriamymi devízovými úvermi poskytnutými štátu (vládne eurobondy, vládou zaručené úvery pre štátom kontrolované podniky) - vid' napr. MH SR (1999). Nie je náhoda, že relatívnu ekonomickú kontrakciu na Slovensku v roku 1999 viedol štát aj pod ťarchou zväčšujúceho sa úverového bremena.

Sachs (1996) na druhej strane zdôrazňuje, že okrem umiernennej fiškálnej a menovej politiky dlhodobé udržanie fixného kurzu vyžaduje vysokú štrukturálnu, cenovú a mzdovú flexibilitu ekonomiky, ktorú transformujúce sa krajiny vo všeobecnosti nemajú. Preto je, až na výnimky, podľa neho fixný kurz pre transformujúce sa ekonomiky dlhodobo nevhodný (Sachs, 1996, s.150-1). Predstavitelia NBS argumentovali, že dúfali aj v zmenu fiškálnej politiky pred aj po voľbách. Ani výrazne striktniejšia fiškálna politika by však fixný kurz dlhodobo neudržala. Po prvé, ako už bolo povedané, fixný kurz nevyvíja až do bodu devalvácie politický tlak na vládu, aby znižovala deficit a expanzívnosť verejných financií.

Fixný kurz má navyše nevýhodu jeho problematického vzťahu k rovnovážnemu kurzu meny. Ako ukazujú napríklad Halpern a Wyplosz (1997), rovnovážny kurz meny sa počas transformácie výrazne posúva vzhľadom na razantné štrukturálne zmeny v ekonomike. Plávajúci kurz umožňuje devízovému trhu hľadať rovnovážnu hodnotu, aj keď samozrejme nemožno tvrdiť, že trh je v každom okamihu blízko tomuto kurzu. Pri fixnom kurze však ľahko môže prísť k reálnemu zhodnoteniu meny (na základe vyššej inflácie ako v krajinách referenčných mien koša), výraznému odchýleniu od rovnovážnej (neznámej) hodnoty a v tom prípade k strate konkurencieschopnosti v zahraničnom obchode a následným problémom so zahraničnoobchodným deficitom a makroekonomickou nerovnováhou. Kurz slovenskej koruny sa počas roka 1999, keď mohla mena voľne fluktuovať, pohyboval v intervale 42,3 SKK/euro až 47,3 SKK/euro, čo je približne 10 - 23% od pôvodnej centrálnej parity (približne preto, že pôvodná parita bola voči košu DEM (euro) a USD). Upozornili sme na to, že určiť rovnovážny menový kurz v rýchlo sa meniacich tranzitívnych podmienkach je veľmi ťažké. Tóth (1999) sa však pokúsil o jeho určenie pri predpoklade existencie rovnovážneho reálneho kurzu na začiatku roku 1995 a predpokladu, že v rokoch 1995-1999 nedošlo k žiadnej výraznej zmene v mikroekonomike, ktorá by odôvodňovala zmenu rovnovážneho kurzu. Pri akceptovaní týchto predpokladov sa ukazuje, že najmä v rokoch 1997 a 1998 (do zrušenia fixného kurzu) prišlo k razantnému reálnemu nadhodnoteniu slovenskej koruny (Tóth, 1999, s.5). Tieto indikátory spolu ukazujú, že rovnovážna hodnota kurzu slovenskej koruny bola pravdepodobne už v roku 1998 nižšia oproti udržiavanému fixnému kurzu. Potvrdili to aj zásahy NBS, ktorá v decembri 1999 opakovanne intervenovala proti kurzu koruny (prvýkrát v histórii), a to približne na úrovni 42,3 SKK/euro, teda približne 10% nad bývalou centrálnou paritou, čím potvrdila, že bývalú centrálnu paritu považuje aj ona ex post za neudržateľnú.

4.4.4 Menová politika po zrušení fixného kurzu koruny

Po zrušení fixného pásma koruny prešla Národná banka Slovenska od decembra 1998 na cielenie inflácie, aj keď išlo počas roka 1999 zatiaľ o provizórny režim, ktorý ťažko nazvať skutočným inflačným cielením. Na ten prešla NBS od januára 2000. Analýzou tohto režimu sa zaoberá záverečná časť. V tejto časti budeme rozoberať menovú politiku NBS v prechodnom období.

Národná banka rozdelila menový kôš na tri časti - potraviny (26,8%), tovary a služby s regulovanými cenami (17,8%) a ostatné (55,4%). Rozhodla sa, že bude cieľiť len zmeny cien v poslednej uvedenej skupine. Vylúčenie regulovaných cien je pochopiteľné - ich zmeny sa dejú na základe administratívnych, často politicky robených opatrení, ktoré nemajú nič spoločné s inflačnými tlakmi v ekonomike, na ktoré sa NBS sústreďuje. Potraviny predstavujú trochu zložitejšiu problematiku, ku

ktorej sa vrátíme. V zásade však ide o skupinu, v ktorej ceny vykazujú vysokú volatilitu pod vplyvom okolností vyplývajúcich najmä zo strany ponuky. Preto, napríklad pod vplyvom zlej úrody, alebo naopak, prebytkov, oscilujú tieto ceny oveľa prudšie ako zvyšok spotrebiteľského koša. Ak ich centrálna banka berie do úvahy, riskuje, že bude namiesto na skutočné inflačné tlaky reagovať len na vysokú volatilitu týchto cien a príliš razantne meniť svoju politiku. NBS sa teda primárne zaoberá zmenami cien v limitovanom menovom koši tvoriacom mierne nadpolovičnú väčšinu celkového koša.

Pri analýze menovej politiky v prechodnom období sa budeme zaoberať nasledovnými okruhmi: transparentnosťou a zrozumiteľnosťou politiky NBS, vhodnosťou celkovej inflačnej stratégie NBS v prechodnom období a praktickou realizáciou tejto politiky.

V súvislosti s transparentnosťou a zrozumiteľnosťou menovej politiky odcitujeme z Menového programu na rok 1999: „Vzhľadom na deregulácie cien, ako aj na komplex opatrení na zmiernenie makroekonomickej nerovnováhy, bude NBS cieľiť čistú infláciu na úrovni 5 - 7%, pričom predpokladá primárny dopad na celý index spotrebiteľských cien vo výške asi 2 percentuálne body na každé priemerné 10%-né zvýšenie regulovaných cien. NBS bude ovplyvňovať až sekundárne efekty cenových deregulácií, a to v zmysle pôsobenia proti „cenovej náказe“. Čistá inflácia sa vzťahuje na 55% tovarov a služieb spotrebného koša a zahŕňa cenový nárast, resp. pokles z dôvodu zmeny výmenného kurzu, administratívnych opatrení v zahraničnom obchode (napr. dovozná prirážka), zmeny spotrebných daní a DPH, dodatočných dopadov cenových regulácií v ostatných sektoroch, dodatočných dopadov zrýchleného rastu cien potravín v ostatných sektoroch, zmeny kúpnej sily obyvateľstva, sklonu k spotrebe, sezónnosti nákupov, zmeny produkčných cien, vývoja vzťahu medzi produktivitou práce a mzdami a pod.“ (Biatec 1/99, s.2).

Tento citát sa stal základom nedorozumenia medzi centrálnou bankou a finančnými trhmi (viď Denník SME, 19.6.1999, s.9). Pri inflačnom celení sa bežne používajú očistené cenové indexy, aj keď 55% je pravdepodobne jeden z najužších, ak nie vôbec najužší upravený kôš (k tejto otázke sa vrátíme). Jadrová alebo čistá inflácia sa štandardne počíta ako medziročná zmena v cenách takéhoto koša. NBS však ako čistú infláciu definovala takúto zmenu cien násobenú podielom v celkovom koši - teda v roku 1999 koeficientom 0,554. Inými slovami, ak sa ceny v tomto koši zvýšili o 10%, čistá inflácia podľa NBS vzrástla len o 5,5%. Keďže ide o unikátny prístup, bolo v záujme zrozumiteľnosti povinnosťou NBS opakovane upozorniť, že jej indikátor sa od štandardného prístupu líši. NBS naopak vo svojom menovom programe celú otázku definovala veľmi neurčito, a aj keď v menových prehľadoch uvádzala svoju definíciu, nikdy špecificky neupozornila na jej podstatu. K vysvetleniu nedorozumenia prišlo až počas zverejnenia upraveného menového

programu v júni 1999. Ňou ohlásený cieľ čistej inflácie 5-7% dovtedy finančné trhy chápali ako zmenu cien v takto upravenom koši o 5-7%. NBS tým v skutočnosti myslela ich zmenu o 9-12,6%.⁸⁹ To, že išlo o nejasný prístup, ukazuje aj prístup Štatistického úradu SR, ktorý začal od januára 2000 zverejňovať oficiálnu čistú infláciu. Pod čistou infláciou však uvádza nie hodnoty podľa pôvodnej definície NBS, ale podľa štandardnej definície.

Ďalším problematickým aspektom je vylúčenie potravín z koša čistej inflácie. Je otázne z dvoch príčin. Po prvé, vzhľadom na vysoký podiel potravín na koši a vylúčenie regulovaných cien hrozí strata relevantnosti čistej inflácie pri tvorbe inflačných očakávaní pre väčšinu ekonomických subjektov, najmä spotrebiteľov, pretože takto definovaný čistý inflačný koš obsahuje len polovicu ich spotrebného koša. Po druhé, volatilné položky možno vylúčiť z inflačného koša len vtedy, ak ich dlhodobý cenový vývoj je zhodný s vývojom zvyšku koša. V opačnom prípade ich vynechanie deformuje čistú infláciu v porovnaní s celkovou infláciou. V slovenskom prípade takýto vzťah však ťažko potvrdiť. Od roku 1995 bol rast cien potravín konzistentne nižší ako rast ostatného nekontrolovaného koša. Celkovo teda pri hodnotení menovej politiky NBS v roku 1999 možno poukázať na nejasne definovaný cieľ a problémy s definíciou spotrebného koša, ktorého sa týka.

4.4.5 Menový režim po 1. 1. 2000

Národná banka Slovenska prešla od 1. januára 2000 od provizória opísaného v predchádzajúcej časti k systému skutočného inflačného cielenia (NBS, 1999a). Zároveň sa odohral prechod od kvantitatívnej ku do určitej miery kvalitatívnej menovej politike založenej na jednej indikatívnej úrokovej miere NBS. Nové inflačné cielenie predstavuje výrazne zlepšený model oproti predchádzajúcemu provizóriu - väčšina kritiky z predchádzajúcej časti už na neho neplatí (nasledujúca pasáž je založená na NBS, 1999b). Napriek tomu však má aspoň jeden vážny problém.

NBS cieľ jasne definovanú jadrovú infláciu. Bude ju počítať a publikovať Štatistický úrad SR, čím sa zabezpečí nielen transparentnosť výsledkov menovej politiky, ale aj nezávislosť výpočtu od NBS. Spotrebiteľský koš jadrovej inflácie bude obsahovať nielen doterajší koš platný pre čistú infláciu, ale aj potraviny. Ako už bolo vysvetlené, je to napriek volatilitě ich cien lepšie vzhľadom na odlišný cenový vývoj od základného koša a aj vzhľadom na ich vysoký podiel v celkovom spotrebiteľskom koši. Naopak, jadrová inflácia bude očistená od zmien v nepriamych daniach a dotáciách priamo ovplyvňujúcich spotrebiteľské ceny (s výnimkou dovoznej prirážky). Jadrová inflácia tak bude zachycovať - za

⁸⁹ NBS v júni 1999 tento cieľ revidovala na 6-7,5%, teda v skutočnosti na medziročnú zmenu týchto cien o 10,9-13,6%. NBS zároveň oznámila svoj cieľ aj v oblasti celkovej inflácie, ktorá mala v decembri 1999 medziročne predstavovať 13,5-15,5%.

predpokladu nezmenených nepriamych daní - 82% zmien v spotrebiteľskom koši a bude veľmi podobná v súčasnosti používanej českej "čistej inflácii".

Problémom z hľadiska transparentnosti a kredibility menovej politiky je to, *„že NBS sa vyjadruje k vývoju celého indexu spotrebiteľských cien len vo forme predikcie, pričom jadrová inflácia sa postupne stane cieľom NBS.“* (NBS, 1999b, s.3). Aj keď z hľadiska sofistikovanejších ekonomických subjektov je toto rozlíšenie jasné a znamená, že pre hodnotenie úspešnosti menovej politiky a jej dôveryhodnosti by malo byť podstatné len dodržanie cieľa jadrovej inflácie, pri ostatných ekonomických subjektoch nastáva vysoké riziko nepochopenia rozlíšenia medzi predikciou a záväzným cieľom. Vzhľadom na jasnosť a dôležitosť zmien v celkovom koši spotrebiteľských cien pre ekonomické subjekty je tento kôš prirodzenou kotvou inflačných očakávaní. Ak centrálna banka vydáva jeho predikciu zároveň s cieľom vývoja jadrovej inflácie, je pre menej sofistikované subjekty prirodzené sústrediť sa na údaj o celkovej inflácii a považovať ho za cieľ menovej politiky. Ak sa vplyvom faktorov mimo kontrolu centrálnej banky táto predikcia nedodrží, môže to poškodiť kredibilitu menovej politiky, aj keď sa dodrží cieľ jadrovej inflácie. Okrem toho formulácia, že cieľová inflácia sa stane cieľom NBS postupne bez uvedenia jasného rozvrhu, tiež spochybňuje kredibilitu nového rámca menovej politiky.

Zároveň s touto zmenou prechádza centrálna banka k používaniu jednej indikatívnej úrokovej sadzby, ktorou bude ovplyvňovať situáciu na peňažnom trhu a ktorá sa stane jej základným operatívnym nástrojom menovej politiky. Jej fungovanie začína od 1.februára 2000 najprv ako jednodňová (overnightová) repo sadzba, s víziou postupného predlžovania na dva týždne (viď NBS, 1999b). Za túto sadzbu si budú môcť bankové subjekty požičiavať relatívne neobmedzené množstvo finančných prostriedkov od centrálnej banky. Vzhľadom na to, že doteraz NBS počas celej svojej existencie limitovala objem prostriedkov poskytovaných prostredníctvom repo úverov, ide o významnú zmenu. Celkovo možno rok 2000 hodnotiť ako rok zatiaľ najvýraznejších kvalitatívnych zmien v menovej politike. Zavedenie nového cieľa menovej politiky spolu s novým operatívnym nástrojom vytvárajú priestor pre postupné zbližovanie slovenskej menovej politiky s politikou ECB.

4.4.6 Menová politika na Slovensku a Európska centrálna banka

Cieľom všetkých slovenských vlád bolo členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii. Vzhľadom na vznik Európskej menovej únie k 1.januáru 1999 treba v tejto súvislosti uvažovať aj o členstve Slovenska v EMÚ, najmä ak noví členovia nedostanú výnimku z Maastrichtskej zmluvy - inými slovami, budú musieť vstúpiť do EMÚ, ak budú chcieť byť členmi EÚ. Ako upozorňujú Temprano-Arroyo a Feldmana (1998), členstvo v Európskej menovej únii sa stane súčasťou acquis

communaux, ktoré musia noví členovia prijať. Na druhej strane, ani Európska komisia neočakáva vstup postkomunistických krajín do EMÚ hneď po vstupe do EÚ (Denník SME, 14.10.1999). Napriek tomu sa treba v strednodobom horizonte zamyslieť nad dvoma otázkami:

- môže vstup do menovej únie spôsobiť Slovensku výraznejšie ekonomické problémy?
- akú stratégiu zvolíť počas prechodného obdobia približovania a pristupovania Slovenska k EÚ?

V prvom prípade ide o návrat k téme, ktorú sme analyzovali v súvislosti s existenciou Československa - optimálnu menovú oblasť. Inými slovami, predstavuje alebo bude predstavovať EÚ pre Slovensko optimálnu menovú oblasť? Tejto otázke sa zatiaľ venovalo len málo štúdií, s výnimkou knihy od De Graauwa a Lavača (1999). Ekonometrická štúdia De Graauwa a Aksoya v tejto knihe dospieva k názoru, že ekonomické šoky v strednej Európe sú korelované so šokmi v krajinách EÚ a že hospodársky cyklus je synchronizovaný. K podobnému záveru prichádzajú aj Boone a Maurel (1999). Vzhľadom na prehľbovanie obchodných a kapitálových vzťahov je možné očakávať ďalšie zvyšovanie synchronizácie a integrácie (viď Boone a Maurel, 1999). Dá sa preto predbežne hovoriť o tom, že účasť v EMÚ by pre Slovensko nemala z hľadiska optimálnej menovej oblasti predstavovať výraznejšie problémy ako pre už existujúcich členov EMÚ.

Druhou otázkou, o ktorej sa dosiaľ málo hovorí, je stratégia počas prechodného obdobia pred vstupom do EMÚ. Prechodné obdobie bude pravdepodobne trvať 8-10 rokov a otázka optimálneho menového režimu je preto veľmi dôležitá. Existujú dve základné varianty menového režimu počas tohto obdobia - fixný kurz voči euro a inflačné cielenie. Obe majú z hľadiska funkčnosti aj maastrichtských podmienok pre vstup do EMÚ svoje problémy.

Fixný kurz voči euro má všetky problémy opísané v časti venovanej rokom 1996-1998, spojené s fiškálnou a menovou politikou a špekulatívnymi útokmi, preto ho s výnimkou posledného obdobia pred vstupom do EMÚ ťažko odporúčať (jednou z maastrichtských podmienok je fixný kurz voči euro aspoň počas dvoch rokov pred vstupom). Okrem toho, ďalšími maastrichtskými podmienkami sú inflácia vyššia o nie viac ako 1,5% ako priemer troch krajín EMÚ s najnižšou infláciou, respektíve úrokové sadzby spĺňajúce podobnú podmienku s ohraničením 2%. V prípade fixného kurzu môže byť vďaka tzv. Balassa-Samuelsonovému modelu týkajúceho sa rozvojových krajín dobiehajúcich rozvinutý svet pre Slovensko problémom tieto podmienky splniť. Model ukazuje, že pre rýchlo rastúcu krajinu je *„stabilita celkovej cenovej hladiny možná len vtedy, ak sa výmenný kurz zhodnocuje proporcionálne súčinu podielu neobchodovateľných tovarov na indexe cien a rozdielu medzi rastom produktivity v sektore obchodovateľných a neobchodovateľných tovarov.“* (Masson, 1999, s.16) Fixný

kurz teda v prípade krajiny dobiehajúcej vysokým rastom produktivity práce a HDP napríklad krajiny EÚ môže viesť k inflácii vyššej o niekoľko percent v porovnaní s krajinami EÚ.

Na druhej strane, inflačné cielenie má tiež svoje riziká (záujemcov o problematiku inflačného cielenia odkazujeme najmä na Bernanke a kol., 1999). Pre Slovensko sú relevantné najmä dve. Znáμου súčasťou menovej ekonómie je, že meraná inflácia vo väčšine (aj vyspelých) krajín je o niečo vyššia ako skutočný rast cien. Je to spôsobené viacerými faktormi, napríklad nemožnosťou merať zmeny v kvalite a často niekoľkoročnou prestávkou medzi revíziami koša používaného pre výpočet inflácie. Vo vyspelých krajinách sa väčšinou uvažuje o nadhodnotení predstavujúcom približne 1-2%, preto aj centrálné banky celiace cenovú stabilitu majú väčšinou inflačný cieľ okolo 1-2%. Podľa Škreba (1998) však toto nadhodnotenie môže byť v transformujúcich sa ekonomikách výrazne vyššie, preto ťažko cieľiť cenovú stabilitu, ak nevieme, aká MERANÁ inflácia ju predstavuje.

Druhým rizikom inflačného cielenia na Slovensku je nejasný vzťah medzi rôznymi menovými indikátormi a infláciou. Na Slovensku sa nepreukázal výraznejší vzťah medzi žiadnym ukazovateľom a neskoršou infláciou. Vzhľadom na oneskorený vplyv menovej politiky na infláciu však je potrebné v prípade inflačného cielenia nejaký medzicieľ používať v záujme transparentnosti menovej politiky a predchádzania dynamickej nekonzistentnosti. Nástroj čoraz častejšie používaný vo svete pri inflačnom celení - cielenie inflačnej prognózy - nebude vzhľadom na nedostatok dobrých a overených štrukturálnych modelov slovenskej ekonomiky v najbližších rokoch asi aktuálny.

Napriek tomu optimálnym riešením pre Slovensko v najbližších rokoch by malo byť inflačné cielenie. Vzhľadom na akcelerovanú infláciu spôsobenú dereguláciou cien a daňovými pohybmi (a znehodnotením meny) a nízke devízové rezervy spojené s vyššou mierou liberalizácie kapitálového účtu neprichádza fixný kurz krátkodobo v žiadnom prípade do úvahy. V horizonte najbližších 2-4 rokov by sa mala menová politika zamerať na stabilizovanie inflácie a jej zníženie na úroveň 5-6%, na čo je kredibilné inflačné cielenie ideálne. Takáto politika by mohla byť úspešná aj preto, že takúto infláciu už Slovensko niekoľko rokov zažilo a malo by preto byť možné pomerne rýchlo vrátiť do tejto oblasti aj inflačné očakávania. Problém s neexistenciou medzicieľa, respektíve kvalitného štrukturálneho modelu ako základu prognózy, nie je vďaka pomerne vysokej kredibilite NBS až tak veľký. Inflačné ciele ohlásené Národnou bankou Slovenska by mohli, ak jej kredibilita zostane zachovaná, byť ekonomickými subjektami akceptovaná aj v nie úplne transparentných podmienkach.

Naopak, po vstupe do EÚ v horizonte 2005-2007 by sa Slovensko malo pripraviť na vstup do EMÚ postupným prechodom k fixnému kurzu. Optimálnym medzistupňom sa javí byť Európsky výmenný mechanizmus 2 (ERM 2), ktorý by

mal fungovať pre členov EÚ, ktorí však nie sú členmi EMU (Masson, 1999, s.11). V rámci tohto mechanizmu funguje fixný kurz členských mien voči euru, okolo centrálnych parít však existujú pomerne široké, pätnásťpercentné pásma, v rámci ktorých sa jednotlivé meny môžu pohybovať.

4.5 Záver

Deväťdesiate roky boli z hľadiska hospodárskej politiky na Slovensku desaťročím búrlivých zmien, čo platilo aj pre menovú politiku. Napriek tomu menová politika predstavovala jeden z najstabilnejších prvkov hospodárskej politiky, nielen svojím výkonom, ale najmä výsledkami (relatívne nízka inflácia, pomerne stabilný menový kurz). Analýza sa sústredila na príčiny tejto stability, ako aj niektoré iné kľúčové otázky súvisiace s menovou politikou na Slovensku.

Dospeli sme k nasledovným záverom:

Menová politika v rámci Československa nepredstavovala z inštitucionálneho hľadiska ani z hľadiska teórie optimálnej menovej oblasti preukázateľný problém. Inštitucionálne riešenie zastúpenie Slovenska pri výkone menovej politiky bolo podobné riešeniam v iných federálnych centrálnych bankách v rámci západnej Európy. Základné testy používané na hľadanie optimálnych menových oblastí ukázali, že medzi Slovenskom a ČR neexistovali z tohto hľadiska významnejšie divergencie a obe krajiny pravdepodobne patrili do takejto oblasti. Vysvetlenie rozdielnej miery nezamestnanosti treba skôr hľadať v iných aspektoch hospodárskej politiky.

Národná banka Slovenska (a Štátna banka československá pred ňou od prijatia nového zákona v roku 1991) predstavuje aj v medzinárodnom porovnaní vysoko nezávislú inštitúciu. Opierajúc sa o výskumy, ktoré našli súvis medzi nezávislosťou centrálnych bánk a nižšou infláciou, vidíme tu jednu z príčin relatívneho inflačného úspechu v 90. rokoch.

Pokiaľ ide o výkon menovej politiky v rokoch 1993-1998, možno ho hodnotiť ako úspešný, najmä z hľadiska vhodného postupu liberalizácie a vhodnej kombinácie uplatňovania trhových a administratívnych nástrojov v menovej politike. Výsledkom boli nízka inflácia, stabilný menový kurz a zvyšujúca sa miera liberalizácie devízového a peňažného trhu. Napriek tomu treba tiež hovoriť o problémoch. Najvýraznejším bola nedostatočná reakcia NBS na nový vývoj od roku 1996, súvisiaci s expanzívnu fiškálnou politikou a prehriatím ekonomiky. Centrálna banka síce uplatnila menovú reštrikciu, neprikročila však ku kroku, ktorý jediný mohol znamenať zlom vo vývoji a bol z viacerých príčin potrebný – prechod od fixného k plávajúcemu kurzu koruny. Aj z týchto dôvodov skončilo päťročné obdobie kurzovej stability menovou krízou v septembri 1998, ktorá znamenala od 2. októbra 1998 zrušenie fixného kurzu koruny.

Od októbra 1998 prešla centrálna banka na nový prístup k menovej politike, charakteristický plávajúcim menovým kurzom a využitím inflačného cielenia. Rok 1999 bol rokom provizórneho inflačného cielenia s viacerými problematickými aspektmi. Od 1. januára 2000 sa však uplatňuje nový, formálne definovaný mechanizmus inflačného cielenia, ktorý by mal väčšinou odstrániť uvedené problémy. Zároveň prechádza počas roku 2000 NBS na kvalitatívne riadenie menovej politiky využitím jednej úrokovej sadzby ako hlavného nástroja menovej politiky.

V súvislosti so vstupom do Európskej únie, ktorý sa očakáva okolo rokov 2005-2007, a vstupom do Európskej menovej únie, očakávaným o niekoľko rokov neskôr, sme preskúmali niektoré základné otázky, ktoré bude musieť slovenská politika v týchto súvislostiach riešiť. Aj keď v tejto oblasti existuje zatiaľ len minimum výskumu, existujúce práce naznačujú, že tzv. eurozóna by mala pre Slovensko predstavovať v zásade optimálnu menovú oblasť, z hľadiska čisto menovej politiky by teda nemal vstup do EMÚ predstavovať v horizonte desiatich rokov výrazný problém. Pokiaľ ide o menovú politiku v medziobdobí, odporúčame využívať inflačné cielenie tak dlho, ako to bude možné a začať fixovať korunu na euro len niekoľko rokov pred vstupom do menovej únie.

4.6 Použitá literatúra

- Alesina, A. and Summers, L. (1993), „Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence“, *Journal of Money, Credit and Banking*, v. 25, str. 151-162.
- Andersen, T. and Schneider, F. (1986), „Coordination of fiscal and monetary policy under different institutional arrangements“, *European Journal of Political Economy*, v. 2, str. 169-191.
- Artis, M., Kohler, M. and J. Mélitz (1998), „Trade and the Number of Optimum Currency Areas in the World“, *CEPR Discussion Paper No. 1926*, Center for Economic Policy Research, Londýn.
- Barro, R. and Gordon, D. (1983), „Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy“, *Journal of Monetary Economics*, v. 12, str. 101-121.
- Beblavý, M. (1999a), „Central bank independence in Czech Republic and Slovakia“, *Internal research paper*, Department of Economics, University of St Andrews, St Andrews.
- Beblavý, M. (1999b), „Rastie skutočne dolarizácia slovenskej ekonomiky?“, *Finančné noviny*, www.p67value.sk, jún.
- Begg, D. (1998), „Pegging out: lessons from the Czech exchange rate crisis“, *CEPR Discussion Paper No. 1956*, CEPR, London.
- Berger, H. and de Haan, J. (1999), „A state within the state? An event study on the Bundesbank“, *Scottish Journal of Political Economy*, v. 46, no.1.

- Bernanke, B., Laubach, T., Mishkin, F. and Posen, A. (1999), „Inflation Targeting – Lessons from the International Experience“, *Princeton University Press*, Princeton.
- Boone, L. and Maurel, M. (1999), „An Optimal Currency Area Perspective of the EU Enlargement to the CEECs“, *Discussion Paper No. 2119*, Center for Economic Policy Research, Londýn.
- Canzoneri, M. and Diba, B. (1996), „Fiscal Constraints on Central Bank Independence and Price Stability“, *CEPR Discussion Paper No. 1463*, Center for Economic Policy Research, Londýn.
- Canzoneri, M., Cumby, E. and Diba, B. (1998), „Fiscal Discipline and Exchange Rate Regimes“, *CEPR Discussion Paper No. 1899*, Center for Economic Policy Research, Londýn.
- Cobham, D., Cosci, S., Mattesini, F. and Serre, J. (1999), „The nature and relevance of central bank independence: an analysis of three European countries“, University of St Andrews, St Andrews, *nepublikovaná práca*.
- Cukierman, A. (1992), „Central bank strategy, credibility and independence“, *MIT Press*, Cambridge, MA.
- De Grauwe, P. and Lavač, L. (eds.) (1999), „*Inclusion of Central European Countries in the European Monetary Union*“, Dordrecht, Kluwer.
- De Grauwe, P. and Aksoy, Y. (1999), „Are Central European Countries Part of the European Optimal Currency Area?“ in De Grauwe and Lavač (eds.) (1999), str. 13-36.
- Dittus, P. (1994), „Discussion“ in Bonin, J. and Szekely, I. (eds.): „*The Development and Reform of Financial Systems in Central and Eastern Europe*“, Edward Elgar.
- Eijffinger, S. and van Keulen, M. (1995), „Central bank independence in another eleven countries“, *Banca Nazionale de Lavoro Quarterly Review*, issue no. 192, str. 39-83.
- Eijffinger, S. and Schaling, E. (1993), „Central bank independence in twelve industrial countries“, *Banca Nazionale de Lavoro Quarterly Review*, no. 184, str. 64-68.
- EK (1990), „One Market, One Money“, *European Economy*, 44.
- Fidrmuc, J., Horvath, J. and Fidrmuc, J. (1999), „Stability of Monetary Unions: Lessons from the Break-up of Czechoslovakia“, *Transition Economics Series No. 10*, Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Fisher, S. (1990), „Rules versus discretion in monetary policy“, in Friedman, B. and Hahn, F. (eds.), *Handbook of monetary economics*, v. II, Elsevier Science Publishers, str. 1155-1183.
- Forder, J. (1996), „On the assessment and implementation of institutional remedies“, *Oxford Economic Papers*, v. 48, str. 39-51.

- Forder, J. (1998), „Central bank independence - conceptual clarifications and interim assessment“, *Oxford Economic papers*, v. 50, str. 307-334.
- Friedman, M. (1968), „The role of monetary policy“, *American Economic Review*, v. 58, str. 1-17.
- Godfrey, M. (1995), „The struggle against unemployment: Medium-term policy options for transitional economies“, *International Labour Review*, v134, no.1.
- Goodhart, Ch., Capie, F. and Schnadt, N. (1994), „The development of central banking“, in Capie a kol. (eds.), „*The Future of Central Banking*“, Cambridge University Press, Cambridge.
- Grilli, V., Masciandaro, D. and Tabellini, G. (1991), „Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries“, *Economic Policy*, v. 13, str. 341-392.
- Gros, D. and Thygesen, N. (1992), „*European Monetary Integration: From the European Monetary System towards Monetary Union*“, Longman, Londýn.
- Halpern, L. a Wyplosz, Ch. (1997), „Equilibrium Exchange Rates in Transition Economies“, *IMF Staff Papers*, v. 44, no. 4, IMF, Washington, D.C.
- Ham, J., Svejnar, J. and Terrell, K. (1998), „Unemployment and the Social Safety Net During Transitions to a Market Economy: Evidence from the Czech and Slovak Republics“, *American Economic Review*, v. 88, no. 5, December.
- ILO (1998), „*1998 Yearbook of International Labour Statistics*“, ILO, Geneva.
- IMF (1990), „The Czech and Slovak Federal Republic: An Economy in Transition“, *Occasional Paper No. 72*, IMF, Washington, D.C.
- IMF (1998), „Slovak Republic: Recent Economic Developments“, *IMF Staff Country Report No. 98/60*, IMF, Washington, D.C.
- Krugman, P. (1991), „*Geography and Trade*“, Cambridge, MIT Press.
- Kydland, F. a Prescott, E. (1977), „Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans“, *Journal of Political Economy*, v. 85, str. 473-490.
- Lohmann, S. (1992), „Optimal commitment in monetary policy: credibility versus flexibility“, *American Economic Review*, v. 82, str. 273-286.
- Mangano, G. (1998), „Measuring central bank independence: a tale of subjectivity and its consequences“, *Oxford Economic Papers*, v. 50, str. 468-492.
- Masson, P. (1999), „Monetary and Exchange Rate Policy of Transition Economies of Central and Eastern European after the Launch of EMU“, *IMF*, Washington, D.C.
- Mathieson, D. and Haas, R. (1995), „Establishing Monetary Control in Financial Systems with Insolvent Institutions“, *IMF Staff Papers*, v. 42 no. 1 (March 1995).
- MH SR (1999), „*Návrh priemyselnej politiky SR*“, Ministerstvo hospodárstva SR, Bratislava.

- Mikloš, I. a Žitňanský, E. (1997), „Ekonomika“, in M. Bútora (ed.), „*Slovensko 1996*“, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.
- Mishkin, F. (1999), „International experiences with different monetary policy regimes“, *Journal of Monetary Economics*, v. 43, str. 579-605.
- Mundell, R. (1961), „A Theory of Optimal Currency Areas“, *American Economic Review*, 51.
- NBS (1994), „*Výročná správa za rok 1993*“, NBS, Bratislava.
- NBS (1995), „*Výročná správa za rok 1994*“, NBS, Bratislava.
- NBS (1996), „*Výročná správa za rok 1995*“, NBS, Bratislava.
- NBS (1997), „*Výročná správa za rok 1996*“, NBS, Bratislava.
- NBS (1998), „*Menový prehľad, XI/98*“, NBS, Bratislava.
- NBS (1999a), „*Meranie inflácie v Slovenskej republike*“, interný materiál, NBS, Bratislava.
- NBS (1999b), „*Menový program na rok 2000*“, NBS, Bratislava.
- Nordhaus, W. (1975), „The political business cycle“, *Review of Economic Studies*, v. 45, str. 169-90.
- Obstfeld, M. and Rogoff, K. (1995), „The Mirage of Fixed Exchange Rates“, *Journal of Economic Perspectives*, v. 9, no. 4, Fall.
- OECD (1991), „*Economic surveys – Czech and Slovak Federal Republic*“, OECD, Paris.
- OECD (1996), „*Economic surveys – Czech Republic*“, OECD, Paris.
- OECD (1999), „*Economic surveys – Slovak Republic*“, OECD, Paris.
- Parkin, M. (1987), „Domestic monetary institutions and deficits“, in Buchanan, J., Rowley, C. and Tollinson, R. (eds.), „*Deficits*“, Blackwell, Oxford.
- Posen, A. (1993), „Why Central Bank Independence does not Cause Low Inflation: there is no Institutional Fix for Politics“, in R O'Brien (ed.), „*Finance and the International Economy*“, 7, Oxford University Press, Oxford.
- Rogoff, K. (1985), „The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target“, *Quarterly Journal of Economics*, v. 100, str. 1169-1190.
- Sachs, J. (1996), „Economic Transition and the Exchange-Rate Regime“, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, v. 86, no. 2, May.
- Siklos, P. (1994), „Central bank independence in the transitional economies: a preliminary investigation of Hungary, Poland, the Czech and Slovak Republics“, in Bonin, J. and Szekely, I. (eds.), „*The Development and Reform of Financial Systems in Central and Eastern Europe*“, Edward Elgar.
- Svejnar J. (1993), „CSFR: a solid foundation“, in Porter R. (ed.), „*Economic Transformation in Central Europe: A Progress Report*“, CEPR, London.
- Škreb, M. (1998), „A Note on Inflation“, in Cottarelli, C. a G. Szapáry (eds.) (1998), „*Moderate Inflation: The Experience of Transition Economies*“, IMF and MNB, Washington, D.C.

- Temprano-Arroyo, H. and Feldman, R. (1998), „Selected Transition and Mediterranean Countries: An Institutional Primer on EMU and EU Relations“, *IMF Working Paper 98/82*, Washington, D.C., IMF.
- Tóth, J. (1999), „Exchange Rate – Is It Really Overvalued“, *Slovak Capital and Money Market Report*, September – October, ING Barings, Bratislava.
- Wozniak, P. (1997), „Relative Prices and Inflation in Poland 1989-1997 (The Special Role of Administered Price Increases)“, *World Bank Paper*, World Bank, Washington, D.C.

5 Desaťročie v svetovej ekonomike

Andrej SALNER

Agentúra Reuters

Aj keď slovenské trhy neboli zviazané s globálnou ekonomikou tak, ako priemyselne vyspelé krajiny sveta, mnohé vlastnosti iných ekonomík hlboko ovplyvňovali ekonomické dianie na Slovensku. Vďaka rozsiahlej a rastúcej otvorenosti bolo Slovensko silno ovplyvnené hospodárskym cyklom u svojich kľúčových obchodných partnerov. Z toho vyplýva aj dôraz na hospodársky rast v západnej Európe v tejto kapitole, ako aj na ostatné východoeurópske krajiny, bývalých obchodných partnerov v rámci štruktúr Rady vzájomnej hospodárskej pomoci. Ekonomika Spojených štátov amerických, najväčšia ekonomika vo svete, vo veľkej miere rozhoduje o osude svojich obchodných partnerov, a preto jej venujeme rozsiahly priestor.

Táto kapitola spomína aj viacero ďalších rozvíjajúcich sa ekonomík, ktoré majú na prvý pohľad na slovenskú ekonomiku len veľmi malý vplyv. Vývoj v týchto krajinách však často ovplyvnil Slovensko nepriamo.

5.1 Úvod

Aj keď slovenské (a československé) trhy neboli zviazané s globálnou ekonomikou tak, ako vo väčšine priemyselne vyspelých krajín sveta, mnohé vlastnosti iných ekonomík hlboko ovplyvňovali aj ekonomické dianie na Slovensku. Vďaka rozsiahlej a rastúcej otvorenosti, ako aj ekonomickej štruktúre založenej najmä na vývoze výrobkov s nižšou pridanou hodnotou, bolo Slovensko silno ovplyvnené hospodárskym cyklom u svojich kľúčových obchodných partnerov. Z toho vyplýva aj dôraz na hospodársky rast v západnej Európe v tejto kapitole, ako aj na ostatné východoeurópske krajiny, bývalých obchodných partnerov v rámci štruktúr Rady vzájomnej hospodárskej pomoci. Ekonomika Spojených štátov amerických, najväčšia ekonomika vo svete, vo veľkej miere rozhoduje o osude svojich obchodných partnerov, a preto jej venujeme rozsiahly priestor.

Táto kapitola spomína aj viacero ďalších rozvíjajúcich sa ekonomík, ktoré majú na prvý pohľad na slovenskú ekonomiku len veľmi malý vplyv. Vývoj v krajinách ako Mexiko či na niektorých vznikajúcich trhoch v Ázii často ovplyvnil Slovensko nepriamo, napríklad cez dopad na Rusko. Navyše, niektoré črty vývoja poskytujú neoceniteľné pomôcky pre pochopenie podobných črt slovenskej situácie. V obdobiach, keď si zahraniční investori popálili prsty v Mexiku či Rusku, ostatné rozvíjajúce sa ekonomiky pocítili následky vo forme zníženého prílivu zahraničných investícií. Ďalším vedľajším efektom vývoja na vzdialených rozvíjajúcich sa trhoch bola zmena v prístupe medzinárodných finančných inštitúcií, ktorých programy, vrátane tých relevantných pre Slovensko, zmenili svoj rozsah či formu vzhľadom na novonadobudnuté poznatky.

5.2 Koniec 80-tych rokov. Koniec studenej vojny a začiatok reforiem

Koncom osemdesiatych rokov sa rozvinuté ekonomiky blížili k záveru dlhej fázy úspešného ekonomického rastu. Svetová ekonomika rástla rovnomerne od roku 1982 a aj keď sa v roku 1989 očakávalo určité spomalenie rastu, postupný odmäk v globálnom napätí prameniacom zo studenej vojny dával dôvod na určitý optimizmus ohľadom očakávaných prínosov z posilnenia obchodných vzťahov a znížených nákladov na zbrojenie.

Jednou z hlavných obáv vedúcich osobností svetovej ekonomiky v novej dekáde bol strach z nárastu protekcionistických tlakov po neúspechoch v rokovaníach o obmedzení bariér vo svetovom obchode v rámci Všeobecnej dohody o clách a obchode (GATT). Pokračujúci nárast platobného deficitu Spojených štátov a rozšírené bankroty ľudových sporiteľní, ktoré si vyžadovali od štátu masívne dotácie vytvárajúce tlak na rozpočet, boli tiež zdrojom obáv.

Krajiny bývalého východného bloku sa v tomto období vydali na cestu ekonomickej transformácie od plánovaného hospodárstva k trhu. Očakávalo sa, že táto reforma bude nákladná pre západné úverové inštitúcie a najmä pre ich vlastné obyvateľstvo, ktoré malo niesť záťaž klesajúcej priemyselnej produkcie, stúpajúcich deregulovaných cien a dovtedy neznámy problém nezamestnanosti, kým sa ekonomiky preformujú podľa trhových princípov. Sovietsky zväz a väčšina jeho východoeurópskych satelitov zaznamenala výrazné spomalenie ekonomického rastu už koncom osemdesiatych rokov, napriek viac či menej úprimným snahám o hospodársku reformu v rámci perestrojkových programov.

5.3 Rok 1990. Recesia v západnej Európe, iracká invázia a Nemecko

Reálne spomalenie hospodárskeho rastu, ktoré nastalo v roku 1990 a viedlo k recesii v západnej Európe trvajúcej až do roku 1993, bolo skutočným prevrpením. Ekonómovia a politici neboli schopní predvídať jednu významnú udalosť, ktorá sa udiala v tomto roku - irackú inváziu do ropného kráľovstva Kuvajtu. Následné zdvojnásobenie svetových cien ropy malo podobné následky ako ropné šoky v sedemdesiatych rokoch - celosvetový credit crunch - nedostatok úverových zdrojov, ktorý nepriaznivo ovplyvnil hospodársky rast. Credit crunch bol dôsledkom zvýšenej potreby externého financovania pre rozvojové krajiny bez vlastných zásob ropy a stúpajúcich nákladov na dovoz ropy v rozvinutých aj rozvojových krajinách.

Už v počiatkoch sa očakávalo, že zjednotenie Nemecka významne ovplyvní celé európske hospodárstvo, najmä kvôli tlaku na rozpočet Nemecka, najväčšej európskej ekonomiky. Je nemožné presne vyčíslieť celkové náklady tohto procesu, podľa odhadov však dosahujú miliardy mariek. Každoročné transfery zo západonemeckého rozpočtu do rozpočtov piatich nových štátov Nemecka v počiatkových rokoch zjednotenia dosahovali vyše 170 miliárd mariek. Vysoké fiškálne náklady znamenali zvýšenú potrebu vlády požičať si, ktorá viedla k nárastu úrokových sadzieb a spomaleniu hospodárskeho rastu. Jestvovanie rodiaceho sa Európskeho menového systému, ktorý zväzoval väčšinu európskych mien, znamenalo prenos klesajúceho nemeckého rastu do ďalších európskych krajín, ktoré už mali v tomto smere problémy. EMS sťažil aj snahy o hospodársku stimuláciu prostredníctvom znižovania úrokových sadzieb v jednotlivých krajinách, lebo rozdielne úrokové sadzby medzi jednotlivými členmi by spôsobili tlak na stabilitu výmenného mechanizmu.

Nemecko a Spojené štáty americké sa snažili vrátiť svoje ekonomiky, a nepriamo aj zvyšok svetového hospodárstva, na rastovú trajektóriu prostredníctvom sérií redukcií úrokových sadzieb, ale cyklické tlaky na recesiu sa ukázali byť prisilné. Hospodársky rast v Spojených štátoch v tomto období zostal v pozitívnych

číslach, ale západná Európa zažila plnú recesiú s klesajúcou produkciou a prudkým nárastom nezamestnanosti.

5.4 Rok 1991. Ruský prevrat a pokračovanie hospodárskeho úpadku

V tomto období sa zhoršila aj situácia vo východnej Európe a Rusku, stalo sa tak však najmä kvôli dôsledkom hospodárskych reforiem a nie kvôli preneseným vplyvom hospodárskych problémov v iných krajinách. Rusku sa nepodarilo dosiahnuť jeden z kľúčových komponentov hospodárskej reformy - politickú stabilitu. Zvolenie Borisa Jeľcina, vnímaného ako reformátora priaznivo nakloneného trhovým princípom, za ruského prezidenta potlačilo obavy z návratu ku komunizmu, ktoré vyvolal neúspešný pokus o prevrat v roku 1991, ale domáca politika sa zmietať pod sociálnym tlakom a bojmi medzi prezidentom, parlamentom a vplyvnými nátlakovými skupinami v rôznych odvetviach ruského priemyslu.

Ostatným východoeurópskym krajinám sa viedlo lepšie ako Rusku vďaka pevnejším štrukturálnym základom, ale zažili obdobie vysokej inflácie spôsobenej dereguláciou cien a elimináciou takzvaného peňažného previsu, zásoby peňazí držanej domácnosťami kvôli nedostatku spotrebného tovaru v komunistickom hospodárstve. Všetky krajiny snažiac sa o ekonomické reformy zaznamenali aj prudký pokles produkcie v dôsledku rozpadu priemyslu postihnutého kolapsom obchodných väzieb RVHP a nedostatkom konkurencieschopnosti na svetových trhoch spôsobeným neefektívnosťou a zastaralosťou kapitálu.

Niektorí analytici označovali toto obdobie za najhoršie od Veľkej depresie tridsiatych rokov, lebo s výnimkou niekoľkých ázijských krajín väčšina svetových ekonomík upadala. Opakovane v rokoch 1992 a 1993 ohlasovali ekonómovia začiatok oživenia v Európe a solidnejšie ozdravenie v Spojených štátoch, ale tieto predpovede sa nesplnili.

5.5 Roky 1992 a 1993. Maastricht, EMS, GATT a schodky USA

Rok 1992 priniesol jednu ekonomickú udalosť s ďalekosiahlymi dôsledkami: podpis Maastrichtskej dohody. Táto dohoda predstavovala prísľub krajín Euópskej únie vytvoriť Európsku menovú úniu a tak doviest' do konca ekonomickú integráciu členských štátov tohto hospodárskeho a politického bloku. Sľubovala aj vytvorenie zjednotenej ekonomickej oblasti, ktorá by veľkosťou a dôležitosťou konkurovala Spojeným štátom, ako aj ekonomickú konvergenciu s cieľom vytvorenia zjednotenej meny. Jednotná mena si od jednotlivých štátov vyžadovala plnenie prísnych fiškálnych a monetárnych podmienok, definovaných Maastrichtskými kritériami. Západná Európa si tak vytýčila náročné ciele v oblasti inflácie, úrokových sadzieb, fiškálnych schodkov a zadlženosti, ktoré na mnoho rokov dominovali hospodárskej politike jednotlivých štátov. Aby sa kvalifikovali pre prvé

kolo členstva v Európskej menovej únii, krajiny sa zaviazali znížiť schodok štátneho rozpočtu pod tri percentá hrubého domáceho produktu ročne, dlh vlády na 60% HDP, infláciu na úroveň nie viac ako 1,5 percenta nad priemerom troch krajín s najlepšimi výsledkami v predošlom roku a udržať svoje meny v rámci fluktuálneho pásma Európskeho menového systému a úrokové sadzby nie viac ako dva percentuálne body nad priemerom troch členských štátov s najnižšou infláciou.

Zdržanie ratifikácie dohody členskými krajinami viedlo k neistote na medzinárodných finančných trhoch a bolo pokladané za jednu z hlavných príčin pomalého hospodárskeho rastu v Európe v roku 1993. Koncom roka 1992 boli dve meny, talianska líra a britská libra, prinútené opustiť Európsky menový systém kvôli nerovnomernému ekonomickému vývoju v jednotlivých krajinách systému. V roku 1993 boli rozšírené aj pásma, v ktorých sa mohli meny navzájom pohybovať bez nutnosti intervencie centrálnych bánk (na 15 percent z 2.25 percent), čím získali jednotlivé krajiny väčší priestor na aplikovanie menovej politiky, ale spomalilo sa tým vytváranie menovej únie.

Ekonomické ozdravenie vo svete bolo oddialené aj ťažkosťami Uruguajského kola GATT. V Uruguaji sa krajiny snažili vytvoriť nový systém pre riešenie obchodných konfliktov namiesto GATT. Cieľom bolo vybudovať inštitúcie so silnejšou schopnosťou uplatňovať pravidlá, ktoré by boli schopné prinútiť jednotlivé krajiny realizovať dohodnuté redukcie bariér obchodu. Uruguajské kolo bolo namáhavé najmä preto, lebo sa snažilo eliminovať bariéry aj v minulosti nedotknutých oblastiach ako obchod so službami, textilnými vláknami a poľnohospodárskymi výrobkami.

Spojeným štátom sa v porovnaní s Európou darilo v rokoch 1992 a 1993 lepšie, ale nesplnili očakávania ekonómov ohľadom rýchleho rastu, ktorý v minulosti tradične sprevádzal fázu oživenia ekonomiky. Vážne problémy v oblasti fiškálneho schodku a schodku zahraničného obchodu, najmä s Japonskom, pretrvávali. Napríklad v roku 1993 dosiahol schodok zahraničného obchodu Spojených štátov s Japonskom 60 miliárd dolárov a celkovo 116 miliárd dolárov. Táto nerovnováha sa udržala počas celých deväťdesiatych rokov napriek zlepšeniu v domácej fiškálnej rovnováhe v neskorších rokoch dekády. Spojené štáty uvítali posilňovanie jenu v tomto období ako prostriedok boja proti týmto nerovnováham, ale japonskí politici opakovane žiadali o medzinárodnú pomoc pri snahách o oslabenie svojej meny v obave, že poškodí hospodárstvo.

5.6 Rok 1994. Oživenie v USA a Európe a WTO

Skutočné oživenie po úpadku zo začiatku deväťdesiatych rokov prišlo až v roku 1994, s výnimkou Spojených štátov, ktorým sa začalo dariť lepšie už skôr. Spojené štáty v tomto období rástli tak rýchlo, že centrálna banka prikročila k sérii zvýšení úrokových sadzieb v snahe zabrániť nárastu inflačných tlakov. Európske

ekonomiky, s výnimkou Nemecka, sa prestali zmenšovať a začali pomerne solídne rásť.

Ekonomické ozdravenie v západnej Európe vo všeobecnosti viedlo k lepším hospodárskym výsledkom vo východnej Európe. Najmä najvyspelejšie krajiny v tejto oblasti, ktoré najviac pokročili v liberalizácii a reštrukturalizácii, zažili po prvýkrát od pádu komunizmu návrat k ekonomickému rastu ťahanému vývozom. Tieto krajiny postúpili v stabilizácii hospodárstva (hlavne v boji s infláciou a snahách o stabilitu meny) a v privatizácii funkčnej časti svojho priemyslu zdedeného z obdobia komunizmu čiastočne s pomocou zahraničného kapitálu.

Ekonomická reforma v Rusku v tomto období stagnovala kvôli politickým treniciam charakterizovaným bojmi medzi prezidentom Borisom Jeľcinom podporovaným pro-reformnými silami v ruskej vláde a stále populárnymi protireformnými silami. Úpadok priemyselnej produkcie pokračoval, inflácia bola vysoká a rubel nestabilný a základnou snahou Ruska na medzinárodnej ekonomickej scéne bol pretrvávajúci boj o zvýšenú podporu zo strany medzinárodných finančných inštitúcií. Ale aj ruská situácia dávala určité dôvody na optimizmus, pretože Medzinárodný menový fond prinútil pred poskytnutím ďalších zdrojov ruskú vládu zaviazat' sa k zníženiu inflácie (na sedem percent mesačne) a k redukcii fiškálneho schodku pod 10 percent HDP. Rusko prekvapilo medzinárodné spoločenstvo tým, že sa mu tieto ciele skutočne podarilo splniť. Výsledkom bol výrazný nárast v príleve zahraničných investícií do krajiny, ktorá bola predtým pokladaná za „stratenú“.

Rok 1994 priniesol obrat aj na obchodnom fronte vďaka podpisu dohôd o vytvorení Svetovej obchodnej organizácie (WTO) zahrňujúcej väčšinu krajín sveta s dosiaľ najprísnejšími pravidlami a prinucovacími mechanizmami. V neskoršej časti desaťročia vydržal tento systém niekoľko skúšok, keď krajiny vzájomne napádali svoju obchodnú politiku. Ukázal však aj svoje obmedzenia, lebo v konečnom dôsledku ostalo plnenie záväzkov dobrovoľnou záležitosťou. Dobrý príklad poskytuje obchodná vojna medzi štátmi EÚ a USA ohľadom amerického vývozu hovädzieho mäsa s pridávanými hormónmi, ktorá trvá už roky, lebo jednotlivé strany sa odmietajú podriaďovať rozhodnutiam WTO.

5.7 Rok 1995. Oživenie v Európe, Bokrosov balíček a mexická kríza

Trend oživenia vo väčšine Európy si zachoval vysokú dynamiku aj v roku 1995. Rast v západnej Európe pokračoval na solídnejšom základe a pozitívne ovplyvňoval aj jej východnú časť. Optimizmus ohľadom perspektív východnej Európy bol vyšší ako kedykoľvek predtým. Poľská ekonomika rástla rýchlym tempom tesne nasledovaná svojimi susedmi, ale aj menej vyspelé časti regiónu ukazovali pozitívne signály. Začiatkom roku 1995 prijalo Maďarsko radikálny balíček opatrení na obmedzenie veľkých nerovnováh v zahraničnom obchode a vo

fiškálnej oblasti. Bokrosov balíček, nazvaný podľa svojho hlavného architekta, maďarského ministra financií Lajosa Bokrosa (ktorý sa neskôr vzdal funkcie po tom, čo jeho balíček dočasne vážne naštobil životnú úroveň v krajine), sa stal akýmsi návodom pre efektívnu radikálnu fiškálnu reformu stimulujúcu rast v tranzitívnych ekonomikách. Jej základné princípy obsahovali redukciu rozpočtového deficitu o tretinu znížením výdavkov, dovoznú prirážku na zníženie deficitu zahraničného obchodu a devalváciu forintu na podporu vývozu. Prieskum verejnej mienky v období prijímania balíčka ukázal, že dve tretiny maďarských občanov boli opatreniami „pobúrené“.

Mexická finančná kríza, ktorá vypukla koncom roka 1994 a začiatkom roka 1995, výrazne zredukovala nadšenie nad možnosťami investovať na rozvíjajúcich sa trhoch, ktoré sa rokmi nazbieralo. Po tom, čo mexická ekonomika vstúpila do fázy cyklického poklesu a povstanie roľníkov v regióne Chiapas naľakalo západných investorov, peso sa dostalo pod tlak spôsobený odlivom zahraničných investícií. Mena bola neskôr v decembri 1994 devalvovaná, čo viedlo k problémom s financovaním zahraničného dlhu štátu a podnikov. Mexiko zachránil balíček asi 40 miliárd dolárov v pôžičkách najmä od Spojených štátov a Medzinárodného menového fondu. Dôsledkom bolo celkové stiahnutie sa západných investorov z rozvíjajúcich sa trhov po tom, čo rokmi nafúknutá bublina praskla. Táto kríza predstavovala vážnu výzvu pre MMF, ktorý zareagoval rýchlo a poskytol veľké pôžičky. Mnohí to vnímali ako úspešné znovuobjavenie úlohy MMF vo svetovej ekonomike.

5.8 Roky 1995 a 1996. Nová ekonomika v USA, Maastricht a Jelfcin

Rast v Spojených štátoch pokračoval aj v rokoch 1995 a 1996, ale európske krajiny, najmä Nemecko, zažívali ťažšie obdobie. Európu trápili jej vlastné snahy splniť podmienky Maastrichtskej dohody o vytvorení jednotnej európskej meny. S blížiacim sa termínom politického rozhodnutia EÚ v roku 1998 o prijatí krajín do Eurozóny počnúc rokom 1999, jednotlivé krajiny boli prinútené použiť kombináciu skutočných redukcii schodkov a kreatívnych účtovných postupov, aby si zaistili miesto v EMÚ.

Už v roku 1996 vyjadrovali mnohí ekonómovia obavy ohľadom dĺžky trvania hospodárskeho rastu v Spojených štátoch. Krajina sa blížila k úrovniam zamestnanosti, ktoré boli považované za plnú zamestnanosť. Avšak napriek rozšírenému pesimizmu a teóriám o fungovaní americkej ekonomiky založených na empirických údajoch, ekonomika naďalej rástla až do konca desaťročia. Toto viedlo k vzniku nových teórií o fundamentálnej zmene v americkej ekonomike. Podľa niektorých ekonómov vznikla v Spojených štátoch „nová ekonomika“ v dôsledku pokroku v informačných technológiách a rastúcej otvorenosti Spojených štátov obchodu, ako aj pokračujúceho prechodu od výroby a dokonca aj služieb k

ekonomickej aktivite založenej na technológiách. Podľa proponentov tejto teórie v novej ekonomike neplatia tradičné myšlienky o prehriatí ekonomiky založené na dátach o nezamestnanosti, lebo ekonomika dokáže rásť rýchlejšie bez zvyšovania inflácie. Mnoho rokov verili ekonómovia, že keď klesne nezamestnanosť v USA pod 6%, rast cien sa zrýchli. Avšak aj po poklese nezamestnanosti na úroveň 5,2% v roku 1996, ktorý pokračoval aj v nasledujúcich rokoch, inflácia zostala pod kontrolou, pod úrovňou 3%. Americká centrálna banka, Federal Reserve si postupne do určitej miery osvojila túto novú myšlienku a uvoľnila svoje tradičné rýchlostné obmedzenia pre infláciu a nezamestnanosť. To vyústilo do stability menového prostredia, ktorá umožnila ďalší neobvyklý jav - rýchly vzrast hodnoty akcií, a teda aj burzových indexov. Index Dow Jones Industrial Average vzrástol medzi rokom 1996 a koncom roka 1999 na vyše 10,000 bodov z úrovne okolo 6000 bodov. Kým niekto vnímal tento nárast ako potvrdenie teórií o novej ekonomike, iní, vrátane mnohých predstaviteľov Fed-u, varovali ešte hlasnejšie pred hrozbou burzového krachu, keď táto bublina praskne.

Ďalšou dôležitou udalosťou pre rozvíjajúce sa trhy boli ruské voľby v roku 1996. Prezident Boris Jeľcin, v úbohom zdravotnom stave, sa postavil proti tvrdej opozícii, protireformným kandidátom ako Genadij Zjuganov z legalizovanej komunistickej strany. Rusko naďalej trpelo následkami dlhotrvajúceho konfliktu v Ččenskú a stratou zahraničných investícií kvôli obavám z výsledku volieb. Ruská hospodárska reforma pokračovala po bolestivej ceste s rýchlo sa striedajúcimi vládami a novými podmienkami od západných poskytovateľov pôžičiek.

5.9 Rok 1997. Ázijská finančná kríza a nová ľavica v Európe

Rok 1997 znamenal začiatok ázijskej finančnej krízy, ďalšej rany dôvere investorov v rozvíjajúce sa trhy. Kríza sa začala v Thajsku, Malajzii a Indonézii, ale rozšírila sa postupne aj na iné krajiny v regióne vrátane Južnej Kórey a Filipín. Kríza bola výsledkom výraznej makroekonomickej nerovnováhy a krehkej štruktúry finančných systémov v regióne, ako aj reakcie trhov na tieto problémy, keď sa prehĺbili v druhej polovici roka 1997. Ekonomický úpadok v dôsledku hromadného úteku zahraničných investorov spôsobili najmä schodky platobnej bilancie financované krátkodobým kapitálom. Vzápätí boli vystavené meny viacerých z týchto bývalých ázijských tigrov útokom špekulatívnych investorov a reálna ekonomika takmer skolabovala kvôli poklesu produkcie a rastúcej nezamestnanosti. Neexistuje jednoznačné, všeobecne akceptované vysvetlenie skutočných príčin krízy, ale väčšina súhlasí, že slabosť bankového systému zohrala dôležitú úlohu. Rozsiahle prílevy zahraničných investícií umožnili bankám podnikat' bez dodržiavania pravidiel obozretného podnikania pri svojich úverových aktivitách, vytvárajúc obrovskú záťaž v podobe zlých úverov. Ďalší súvisiaci dôvod možno hľadať v tradičnom ázijskom klientelizme, lebo nedostatočná obozretnosť

pri požičiavaní bola podporovaná úzkymi väzbami medzi štátom, bankami a podnikateľskou sférou. Niektorí ázijskí politici vnímajú samotnú otvorenosť svojich ekonomík prílevu (a odlevu) kapitálu a následnú citlivosť na nálady investorov ako hlavné príčiny krízy.

Niektoré ázijské ekonomiky ako Čína, Hong Kong, Taiwan a Singapur utrpeli krízou oveľa menej. Aj keď vo väčšine krajín postihnutých krízou nastalo v rokoch 1998 a 1999 ozdravenie (čiastočne vďaka úverovej podpore zo strany MMF), svetová finančná komunita sa poučila o dôležitosti dozoru na bankovníctvom. To viedlo ku globálnym snahám o sprísnenie pravidiel pre banky v rozvíjajúcich sa ekonomikách. Spojené štáty boli vďaka pokračujúcemu dynamickému rastu postihnuté ázijskou krízou len mierne a väčšina európskych krajín krízu vôbec nepocítila kvôli slabému napojeniu na tento región.

Rast v EÚ nesplnil v posledných rokoch očakávania, čiastočne pod vplyvom opatrení potrebných na splnenie podmienok pre zavedenie zjednotenej meny a čiastočne kvôli dlhodobým štrukturálnym nedostatkom na trhu práce a iných regulovaných sektoroch. Výsledkom bolo, že po celej Európe vyniesli voľby navrch sily známe ako Nová ľavica. Vo Veľkej Británii nahradil Tony Blair Johna Majora vo funkcii v roku 1997 po 18 rokoch vlády Konzervatívnej strany. Helmut Kohl, spolkový kancelár Nemecka, bol vytlačený z úradu po 16 rokoch najmä kvôli nespokojnosti voličov s ekonomickou situáciou. Nahradil ho Gerhard Schröder, sociálny demokrat. Podobne Lionej Jospin, socialista, vystriedal vo funkcii stredopravicovú koalíciu v roku 1997. Spoločná politika Novej ľavice väčšinou obsahuje ľavicovo-pravicovú zmes so silnejším sociálnym prvkom kombinovanú s rozličnou mierou ekonomického realizmu.

5.10 Rok 1998. Ruská kríza

Rok po vypuknutí ázijskej krízy, v polovici roka 1998, sa dostala do krízového stavu aj ruská ekonomika. Rubel sa dostal pod tlak kvôli obavám o celkový stav ekonomiky a neschopnosti série premiérov nominovaných prezidentom Borisom Jelcinom riešiť ekonomické problémy. Mena oslabila a hodnota akcií prudko klesla napriek snahám centrálnej banky zvýšiť úrokové sadzby a snahám vlády ohlásiť reštrikcie výdavkov a posilniť daňovú disciplínu. Rubel sa síce o niekoľko týždňov stabilizoval, najmä vďaka ochote donorov pomôcť, ale stabilita hospodárstva a politická situácia ostala veľmi krehká.

5.11 Rok 1999. Zavedenie eura a začiatok rozhovorov EÚ s novými členmi

Projekt eura vstúpil do ďalšej kľúčovej fázy spustením novej meny (zatiaľ bez papierovej podoby) začiatkom roka 1999, keď 11 účastníckych krajín neodvolateľne zviazalo svoje výmenné kurzy navzájom a voči euru.

Novovytvorená Európska centrálna banka prevzala zodpovednosť za menovú politiku a začala určovať úrokové miery pre všetkých účastníkov. Trhy prijali novú menu váhavo bez náznakov ochoty nahradiť ňou dôležitosť dolára ako rezervnej a transakčnej meny. Euro zaznamenalo už v prvých pár mesiacoch svojej existencie výrazný pád voči doláru, z ktorého sa ešte nespamätalo. Avšak perspektívy pre rast v Eurozóne pre rok 1999 boli optimistickejšie, čo bolo pozitívnym signálom aj pre tranzitívne ekonomiky východnej Európy, z ktorých mnohé trpeli zosilnenými dôsledkami nižšieho dopytu v krajinách EÚ. Záver dekády prehľbil ekonomické rozdiely medzi týmito krajinami v súvislosti s výsledkami pomalšieho alebo rýchlejšieho postupu štrukturálnych reforiem po páde komunizmu. Rast v Poľsku pretrvával väčšinu desaťročia a zrýchlil sa jeho koncom aj v Maďarsku. Česká republika, na druhej strane, zaznamenala najprv spomalenie dynamiky rastu HDP a v roku 1998 dokonca jeho pokles.

Väčšina reformných krajín vo východnej Európe nastúpila cestu k členstvu v EÚ. Česká republika, Poľsko, Maďarsko, Slovinsko, Estónsko (a Cyprus) formálne začali rokovania o členstve v roku 1998, kým ďalších šesť krajín vrátane Slovenska bolo prizvaných do procesu v decembri roku 1999. V akademických kruhoch sa síce vedú polemiky o rôznych aspektoch rozširovania únie a ich dôsledkoch, je však jasné, že rozšírenie únie ďalej posilní jej hospodársky význam vďaka veľkosti. Dôsledky pre kandidujúce krajiny vrátane Slovenska – ak vo svojich snahách uspeje – budú pravdepodobne ešte významnejšie.

Slovensko sa pravdepodobne vo svojej snahe o integráciu so západom a reformu a globalizáciu svojej ekonomiky stane ešte citlivejším na vývoj nielen na svojich exportných trhoch, ale aj na celkové pohyby na rozvíjajúcich sa trhoch, keď sa krajina stane atraktívnejšou pre zahraničné investície. Aj keď svetové ekonomické dianie posledného desaťročia malo väčšinou na Slovensko relatívne malý vplyv, udalosti nadchádzajúceho desaťročia môžu byť dôležitejšie.

6 Zahraničný obchod

Marek JAKOBY

M.E.S.A. 10

Účasť v medzinárodných hospodárskych vzťahoch je pre Slovensko životne dôležitá. Vyplýva to predovšetkým z veľkosti domáceho trhu. Dokazuje to vysoký podiel zahraničnoobchodnej výmeny na HDP.

Podobne ako iné oblasti ekonomiky, aj oblasť zahraničného obchodu významne zasiahol proces transformácie. Bezprostredne pritom nadväzuje na štruktúru hospodárstva, predovšetkým priemyslu. Od začiatku transformácie sa v oblasti zahraničného obchodu ukazujú dva základné problémy, výrazná deficitnosť tovarovej výmeny so zahraničím a nedostatočné zmeny v komoditnej štruktúre obchodu.

Výrazné deficity obchodnej bilancie v rokoch 1996-1998 súvisia hlavne s disproporčným vývojom domáceho dopytu a ponuky domácich producentov. Ďalším významným faktorom bolo aj udržiavanie fixného kurzu koruny, niektoré kroky v oblasti obchodnej politiky, ako aj externé faktory (konjunktúra v segmentoch relevantných exportných položiek). Hlavným dôvodom nedostatočných zmien v komoditnej štruktúre obchodu je pretrvávajúca nedostatočná kvalitatívna konkurencieschopnosť slovenských výrobcov a následná nevhodná kvalitatívna štruktúra slovenského exportu. Nedostatočné zmeny v komoditnej štruktúre pritom bezprostredne súvisia s doterajším nedostatočným pokrokom v reálnej reštrukturalizácii podnikovej sféry.

V oblasti zahraničného obchodu sa prejavuje aj absencia ucelenej koncepcie zahraničnoobchodnej politiky štátu, čo však pramení z neexistencie ucelenej hospodárskej politiky. Zvyšovanie exportnej výkonnosti zostáva aj naďalej jednou z hlavných výziev slovenskej ekonomiky.

6.1 Úvod

Zahraničný obchod (ZO) je časť sféry obehu tovaru a služieb, ktorá predstavuje výmenu so zahraničím. V užšom chápaní zahrňuje výmenu hmotného tovaru so zahraničím. Má dve základné funkcie - transformačnú a rastovú.⁹⁰ Transformačná funkcia ZO spočíva v prispôsobovaní (transformácii) vytvoreného hrubého domáceho produktu pred jeho použitím. Rastová funkcia vyjadruje jeho vplyv na efektívne využívanie domácich zdrojov. Prostredníctvom tejto funkcie získava krajina dodatočné zdroje ekonomického rastu. Realizuje sa v dvoch rovinách: 1. zvýšenie odbytu v zahraničí (exportu) umožňuje domácim subjektom zvýšiť stupeň špecializácie a tým aj efektívnosti vzhľadom na dosahované nižšie jednotkové náklady, a 2. dovozom si krajina zabezpečuje statky, ktoré sama nevyrába, resp. ktoré by bola schopná produkovať len s vyššími nákladmi.

Slovenská republika vzhľadom na malý vnútorný trh patrí medzi krajiny, v ktorých zahraničný obchod zohráva kľúčovú úlohu. Malé krajiny sú totiž obvykle vo väčšej miere závislé na dovoze surovín a materiálov, a na druhej strane na umiestňovaní domácej produkcie na zahraničných trhoch. Okrem toho, Slovensko zdedilo z predtransformačného obdobia rozsiahle výrobné kapacity, ktoré nemajú odbyt na domácom trhu, pričom existujúca základňa na druhej strane neposkytuje domácomu trhu požadovaný sortiment výrobkov, predovšetkým investičného a spotrebného charakteru (OECD, 1999). Zahraničný obchod je tiež v mnohých prípadoch významným faktorom ekonomického rastu. Slovensko je spomedzi stredoeurópskych tranzitívnych krajín najviac otvorenou ekonomikou (pozri tabuľku 1).

TABUĽKA 1. Stupeň otvorenosti vybraných tranzitívnych krajín v roku 1997, %

	SVK	CZ	H	PL	SLO
Export/HDP	49,5	43,8	41,8	18,0	46,0
Obrat/HDP	109,6	96,0	88,2	47,6	97,4

Prameň: CESTAT

Zahraničný obchod SR je jednou z oblastí, ktoré doterajšia ekonomická transformácia poznačila najciteľnejšie. Prejavilo sa to v nominálnom raste aj zmene teritoriálnej štruktúry zahranično-obchodnej výmeny. Nominálny rast súvisel so zrušením štátneho monopolu v oblasti zahraničnoobchodných vzťahov po roku 1989 a liberalizáciou zahraničného obchodovania. Ťažisko obchodnej výmeny sa presunulo z trhov bývalej RVHP predovšetkým do Európskej únie.

Negatívnymi črtami slovenského zahraničného obchodu sú výrazné prebytky dovozov nad vývozmi tovarov (deficit obchodnej bilancie) a nedostatočná zmena

⁹⁰ Lipková (1997) a Yarbrough (1994).

komoditnej štruktúry, keď významnú časť vývozov tvoria produkty na nižšej úrovni spracovania, s nižšou pridanou hodnotou. Konkurencieschopnosť týchto produktov je pritom veľmi citlivá na cenové zmeny na svetových trhoch. Štruktúra exportu, ktorá v konečnom dôsledku odráža aj štruktúru priemyslu, pritom úzko súvisí aj s nárastom deficitu obchodnej bilancie v prvých rokoch transformácie. Dôvodom je to, že slovenskí vývozcovia nedokázali zvýšenými vývoznymi neutralizovať výrazný nárast domáceho dopytu po zahraničných tovaroch.

Na strane dovozu zostáva Slovensko aj naďalej závislé na dodávkach strategických surovín, predovšetkým ropy a zemného plynu z Ruska, pričom sa neudiala ani čiastočná diverzifikácia. Zaostalosť používaných technológií navyše zvyrazňuje surovinovú náročnosť domácej výroby, čo konzervuje existujúcu komoditnú štruktúru vývozu.

6.2 Vývoj základných ukazovateľov zahraničného obchodu SR

Po období medzi rokmi 1991 až 1993, keď zahraničný obchod SR vykazoval záporné saldo, sa výsledky obchodu v roku 1994 zlepšili a obchodná bilancia dosiahla prebytok vo výške 2,6mld. Sk. Zlepšenie bolo dôsledkom priaznivej situácie na svetových trhoch, 10% devalvácie kurzu slovenskej koruny v roku 1993 a zavedenia 10% dovoznej prirážky.

Už v roku 1995 však zahraničný obchod SR opätovne vykázal deficit, ktorý v ďalších rokoch postupne narastal, až dosiahol rekordných 80,9mld. Sk v roku 1998. Nárast deficitu bol zapríčinený absenciou reštrukturalizácie priemyslu a následnou neschopnosťou presadiť sa výraznejšie na zahraničných trhoch, a zachovaním fixného kurzu slovenskej koruny, ktorý trval až do októbra 1998, keď sa stal politickou otázkou.⁹¹ V dôsledku faktického zhodnocovania slovenskej koruny (fixný kurz a vyššia inflácia ako vo väčšine krajín obchodných partnerov) tak dochádzalo k zlacňovaniu dovozov a znižovaniu konkurencieschopnosti cien slovenského vývozu. Negatívne pôsobili aj jednotkové náklady práce, ktorých tempo rastu predstavovalo na Slovensku v období 1995-1997 jedno z najvyšších spomedzi tranzitívnych ekonomík (pozri Lukas, 1999).

Ako chybnú možno v tejto súvislosti hodnotiť aj politiku vlády v oblasti zahraničných úverov a štátnych záruk, ktoré v období 1995-1998 smerovali prakticky výlučne do oblastí infraštruktúry bez dosahu na zvyšovanie exportnej výkonnosti a tým na návratnosť získaných devíz. Celkový objem bankových úverov so štátnou zárukou pritom v roku 1999 predstavoval 14% HDP (100 mld. Sk, pozri OECD, 1999). Vzhľadom na faktickú vyčerpanosť štátnych financií pritom nemožno očakávať, že v najbližšej budúcnosti dôjde k posunu poskytovaných štátnych záruk na proexportné projekty.

⁹¹ M.E.S.A. 10 (1997).

Zatiaľ čo v roku 1994 bol hlavným motorom rastu HDP výrazný rast zahraničného dopytu a tým aj exportu, v ďalšom období odrážal výrazný rast dovozov a zvyšujúci sa deficit rastúcu disproporciu medzi neúmernym rastom domáceho dopytu a pomalým rastom domácej ponuky (produkcie). V roku 1996 bol vplyv vývozu (zahraničného dopytu) na rast HDP dokonca záporný, čo vyplýva z jeho nižšej reálnej hodnoty v porovnaní s rokom 1995 (OECD, 1999). Deficit obchodnej bilancie tiež rozhodujúcou mierou prispel k deficitu bežného účtu platobnej bilancie, ktorý v období 1996 - 1998 presahoval 10% HDP.

Pre korektné porovnanie historického vývoja zahraničného obchodu SR je možné použiť až údaje od roku 1993, keďže dovtedy bolo Slovensko súčasťou ČSFR a vzájomný obchod s ČR bol súčasťou štatistiky vnútorného obchodu.

TABUĽKA 2. Základné ukazovatele tovarového zahraničného obchodu SR

	1993	1994	1995	1996	1997*	1998	3Q1999**
Vývoz, mld. Sk	167,5	214,4	255,1	270,6	324	374,9	303,9
Rast vývozov, %		28	19	6,1	19,7	15,7	9,9
Dovoz, mld. Sk	193,5	211,8	260,8	340,9	392,4	455,8	336,4
Rast dovozov, %		9,5	23,1	30,7	15,1	16,1	0,9
Obch.bilancia, mld. Sk	-26	2,6	-5,7	-70,3	-68,4	-80,9	-32,6
Rast bilancie, mld. Sk		28,6	-8,3	-64,6	1,9	-12,5	24,2
Obch.bilancia/HDP	-7	0,6	-1,1	-12,2	-10,5	-11,3	-5,6
BÚ/HDP	-5,4	4,8	3,7	-11,2	-9,9	-10,1	-5,6

* Vzhľadom na zmenu metodiky štatistiky v roku 1997 nie sú hodnoty korektne porovnateľné. ** Predbežné údaje. BÚ je bežný účet platobnej bilancie. Prameň: Štatistický úrad SR, Ministerstvo hospodárstva a NBS.

Tabuľka 2 potvrdzuje pomerne dynamický vývoj zahraničného obchodu od roku 1993, vyjadrený vysokým rastom exportu, s výnimkou prepadu v roku 1996 a importu medzi rokmi 1993 až 1998. Po výrazne expanzívnej fáze dovozných cyklov na rozhodujúcich trhoch krajín OECD v rokoch 1994 a 1995 pocítilo v roku 1996 Slovensko, podobne ako ostatné tranzitívne ekonomiky, výrazné spomalenie rastu, prípadne aj pokles dopytu na trhoch OECD (OECD, 1999). Po priaznivom roku 1994 vyššie tempá rastu dovozov v roku 1995 a predovšetkým v roku 1996 viedli k deficitu obchodnej bilancie, ktorý po 3 roky presahoval 10% HDP. Pod doteraz najvyšší nárast importu v roku 1996 sa podpísalo aj zrušenie cieľ na dovoz malolitražných automobilov (+17mld. Sk dovozu) a dovoz lietadiel v rámci deblokácií ruského dlhu (+8,7mld. Sk).

V roku 1998 vykázala obchodná bilancia rekordný deficit vo výške 80,8mld. Sk, čo predstavovalo 11,3% HDP. V roku 1999 došlo k výraznému zlepšeniu obchodnej bilancie, predovšetkým vďaka výraznému poklesu tempa rastu importu. Informácie o vývoji zahraničného obchodu za prvé tri štvrt'roky 1999 naznačujú

isté zlepšenie. Vývoz vzrástol medziročne o 9,9% (+27,4mld. Sk), zatiaľ čo dovoz sa zvýšil iba o 0,9% (+3,1mld. Sk). Výsledkom je obchodný deficit vo výške 57,3% deficitu za rovnaké obdobie v roku 1998.

Pri hodnotení zahraničného obchodu sa zvyčajne uvádzajú hodnoty zahraničného obchodu s tovarom, pričom sa neopodstatnene venuje menšia pozornosť obchodu so službami. Aj keď ich význam v prípade Slovenska paradoxne klesá, stále predstavujú asi 20% vývozov a dovozov (pozri tabuľku 3).

TABUĽKA 3. Pomer služieb k tovarom v zahraničnom obchode Slovenska

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Vývoz, pomer služieb k tovarom, %	35,9	33,7	27,7	23,4	26,3	21,6	20,1
Dovoz, pomer služieb k tovarom, %	26,8	24,2	20,9	18,3	20,4	17,6	16,8

* Údaj za 1-3Q1999. Prameň: NBS.

TABUĽKA 4. Vývoj zahraničného obchodu so službami, mld. Sk

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Vývoz	60,1	72,3	70,7	63,4	73	80,9	61,1
Dovoz	51,8	51,2	54,4	62,3	70,5	80,2	56,6
Bilancia	8,3	21,1	16,3	1,1	2,5	0,7	4,5

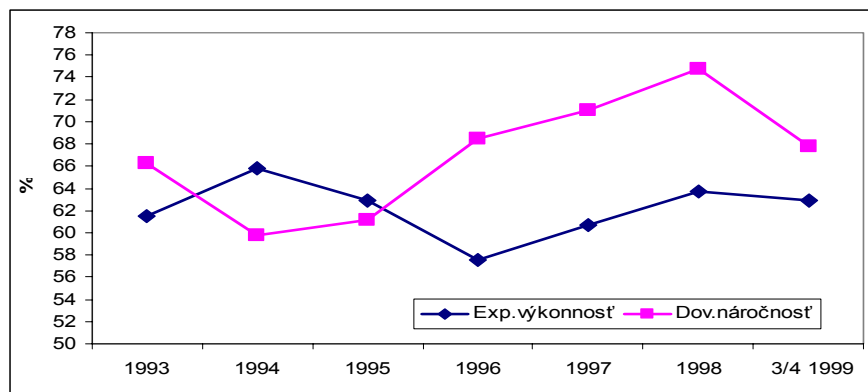
Podľa platobnej bilancie. * Údaj za 1-3Q1999. Prameň: NBS.

Výrazný pokles aktívneho salda bilancie služieb v roku 1996 (tabuľka 4) bol zapríčinený zvýšením devízových výdavkov v cestovnom ruchu (+5,3mld. Sk). Slovensko dosahuje aktívnu bilanciu služieb predovšetkým vďaka tranzitu zemného plynu, ktorý sa rozhodujúcou mierou podieľa na aktívnom salde bilancie dopravy. Mierne aktívum dosahuje aj v oblasti cestovného ruchu.

Popri základných ukazovateľoch zahraničného obchodu je dôležité posúdiť vývoj exportnej výkonnosti a dovoznej náročnosti. Na hodnotenie exportnej výkonnosti sa najčastejšie používa ukazovateľ podielu exportu tovarov a služieb na hrubom domácom produkte (HDP). Z grafu 1 jednoznačne vidieť pokles exportnej výkonnosti po roku 1994 a jeho vyvrcholenie v roku 1996, keď sa zároveň výraznejšie zvýšila dovozná náročnosť (dovoz/HDP). Zvyšovanie dovozov je pritom dané jednak nedostatočnou úrovňou domácej ponuky, ktorá nezodpovedala rastúcemu domácejmu dopytu a v neposlednom rade spomínanou vysokou surovinovou a materiálovou náročnosťou slovenského priemyslu. Disproporcía medzi vývojom domáceho dopytu a ponuky sa najvýraznejšie prejavila v roku 1998, keď reálny rast dovozov tovarov a služieb (9,5%) predstavoval 2,3-násobok rastu domáceho dopytu (4,1%). Výsledkom bola rekordná výška dovoznej náročnosti, 74,8%.

Príčinou rastu dovozov bolo znižovanie dovoznej prirážky v súlade s rozhodnutím Svetovej obchodnej organizácie (WTO)⁹² a zrušenie fluktuálneho pásma $\pm 7\%$ slovenskej koruny k 1. októbru 1998 a následné rýchle znehodnotenie meny o 19%. Zrušenie režimu fixného kurzu s fluktuálnym pásmom prišlo pritom pomerne neskoro, keď snaha udržať kurz v predvolebnom období stála Národnú banku v priebehu augusta a septembra okolo 1 mld USD, v dôsledku čoho klesli jej devízové rezervy na úroveň 2,3-násobku priemerných mesačných dovozov. Za bezpečné minimum sa pritom považuje 3-násobok.

GRAF 1. Exportná výkonnosť a dovozná náročnosť SR



Prameň: Prepočty autora podľa údajov Štatistického úradu SR a NBS.

Okamžitým efektom uvedených príčin bol októbrový 10,9 mld. Sk deficit zahraničného obchodu spôsobený snahou dovozcov predzásobiť sa kvôli očakávaniu ďalšieho poklesu hodnoty koruny. Podobné správanie dokumentuje aj vývoj v apríli 1998, keď zníženie dovoznej prirážky zo 7% na 5% spôsobilo rast deficitu na 8 mld. Sk. V ostatných mesiacoch sa schodok udržiaval na 5 až 6 mld. Sk, s výnimkou decembra, keď výraznejší deficit (8,5 mld. Sk) zodpovedal vyššiemu dopytu vyvolanému vianočnými nákupmi. Vývoj obidvoch kriviek v roku 1999 potvrdzuje, že zlepšenie obchodnej bilancie bolo dosiahnuté vďaka poklesu tempa rastu dovozu, ovplyvneného oslabením kurzu koruny, nie však výraznejším zvýšením exportnej výkonnosti.

Zaujímavé je aj devízové porovnanie zahraničného obchodu v roku 1999. Napriek nominálnemu rastu exportu došlo totiž v devízovom vyjadrení k jeho poklesu. Nominálny rast exportu 9,9% je nižší ako znehodnotenie kurzu koruny oproti USD (približne 15%).

⁹² Znižovanie dovoznej prirážky prebiehalo podľa nasledovného harmonogramu: 1.1.1998 zo 7% na 5%; 1.4.1998 z 5% na 3%; a 1.10.1998 z 3% na 0%.

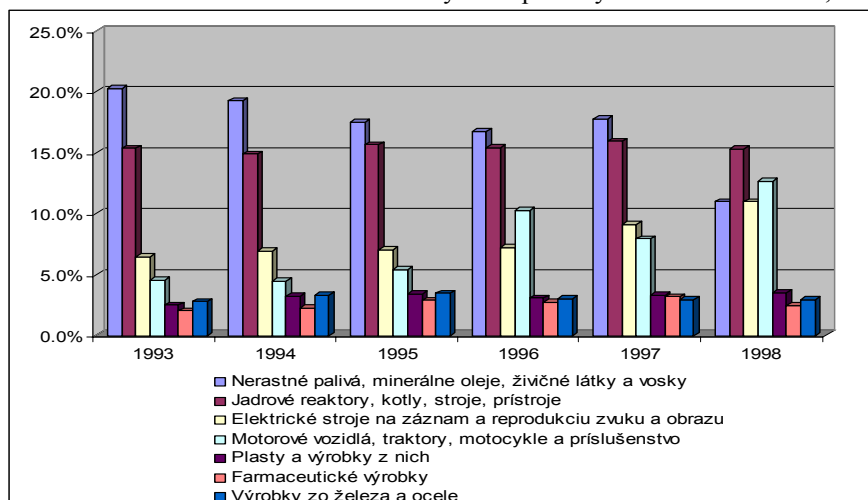
6.3 Komoditná štruktúra

Ako je zrejme z grafu 3, od roku 1995 sa v slovenskom vývoze znižuje váha exportu železa a ocele, čo možno považovať za pozitívny trend. Treba si však uvedomiť, že čiastočne to súvisí aj s dopytovým cyklom (OECD, 1999) a všeobecným poklesom cien v tomto segmente. V prípade Slovenska je tento segment obzvlášť citlivý vzhľadom na to, že pokles exportu a tým aj výroby ocele zasiahol druhého najväčšieho zamestnávateľa a najväčšieho slovenského exportéra, Východoslovenské železiarne Košice (VSŽ, 28,6mld. Sk). V roku 1996 poklesli tržby v tejto spoločnosti o 23,3% a export sa nominálne znížil o 11,5% (Top Trend 1997). Pozitívny je mierny vzostupný nárast vývozu strojov na záznam a reprodukciu obrazu, moderného odvetvia s vyššou pridanou hodnotou, a motorových vozidiel. Tento nárast bol dosiahnutý predovšetkým vďaka jednému z najväčších zahraničných investorov v SR, Volkswagenu Bratislava, ktorý sa v roku 1998 celkovým exportom v objeme 56,4mld. Sk stal najväčším slovenským exportérom. Vplyv Volkswagenu na znižovanie deficitu obchodnej bilancie však nie je v skutočnosti taký výrazný, keďže podľa dostupných údajov podnik dováža približne 85-90% svojich vstupov.

Popri Volkswagene však svoj export dynamicky zvyšujú aj ďalšie podniky vyrábajúce komponenty pre automobilový priemysel. Podľa informácií Zväzu automobilového priemyslu (ZAP) zvýšili slovenské podniky v roku 1998 dodávky pre svetové automobilové koncerny o 9mld. Sk na celkových 26 mld. Sk (ZAP, 1999). Ako však vidno aj z grafu 3, ostatná časť strojárkeho priemyslu svoj podiel na exporte až do roku 1998 prakticky nezvyšovala. Súvisí to s faktickou agóniou väčšiny strojárskych firiem v rámci bývalého koncernu ZŤS, ako aj s tým, že DMD Holding, ktorý mal podľa pôvodných zámerov koordinovať a zlepšiť obchodné aktivity jednotlivých podnikov, nepriniesol želaný efekt. Slovenský export je dnes do značnej miery závislý na tých istých výrobkoch, na akých bol aj pred rokom 1989. Najväčším problémom je, že ide najmä o jednoduché výrobky na nízkom stupni spracovania určené pre medzispotrebu. Vývozná konkurencieschopnosť takýchto výrobkov závisí predovšetkým na cenových faktoroch, pričom ich pozícia je vratká tak z dôvodu možného rastu cien vstupov, ako aj z dôvodu závislosti vývozu na konjunkturálnej situácii cieľových trhov.

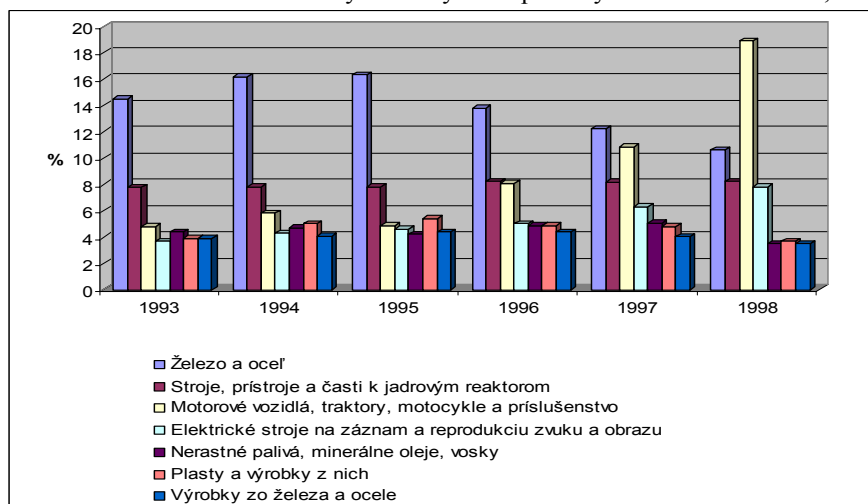
Negatívny vplyv na cenovú konkurencieschopnosť má tiež reálne zhodnocovanie meny. Konkrétnym príkladom sú odbytové problémy VSŽ v roku 1998 kvôli konkurencii producentov z Ukrajiny a krajín juhovýchodnej Ázie. Konkurencieschopnosť produktov týchto ekonomík sa totiž po viacnásobných devalváciách ich národných mien výrazne zvýšila. Samotné VSŽ pritom priznali, že podiel produkcie s vyššou pridanou hodnotou, ktorá je odolnejšia proti makroekonomickému šoku, sa na celkovej produkcii v roku 1998 podieľal len približne 15%.

GRAF 2. Komoditná štruktúra dovozu. Vybrané položky colného sadzovníka, %



Prameň: Ministerstvo hospodárstva.

GRAF 3. Komoditná štruktúra vývozu. Vybrané položky colného sadzovníka, %.



Prameň: Ministerstvo hospodárstva.

6.4 Vplyv zahraničných investícií

Prechod slovenských výrobcov na sofistikovanejšiu produkciu si vyžaduje predovšetkým výraznejší pokrok v oblasti reštrukturalizácie priemyslu, nové technológie, know – how a osvojenie si nových manažérskych a marketingových postupov. Predpokladom je však vytvorenie inštitucionálnych podmienok, najmä

efektívnej vlastnickej štruktúry a dostatku investičných a finančných zdrojov. Prvú z uvedených podmienok spochybnil doterajší spôsob privatizácie a dostupnosť investičných zdrojov výrazne obmedzuje problematický stav bankového sektora, predovšetkým štátom kontrolovaných bánk, vysoké úrokové sadzby, úpadok kapitálového trhu a v neposlednom rade nedostatok priamych zahraničných investícií (PZI). Pritom aj napriek relatívne nízkemu prílevu sú to práve podniky so zahraničnou účasťou, ktoré sa výrazne zapájajú do zahraničnoobchodných tokov. Dokumentuje to aj tabuľka 5.

Viac ako tretinu zahraničného obchodu od roku 1994⁹³ realizujú podniky so zahraničným kapitálom. Každoročne pritom objemy ich dovozov prevyšujú ich vývozy a predovšetkým od roku 1996 tak výrazne ovplyvňovali výšku obchodnej bilancie. Ukazuje sa však, že vysoké pasívum spôsobujú dovozy spotrebných tovarov, predovšetkým veľkými obchodnými organizáciami. Ich podiel na celkovom dovoze subjektov so zahraničným kapitálom v roku 1998 predstavoval podľa NBS takmer 40% (53,9mld. Sk), zatiaľ čo ich podiel na vývoze tvoril len 5,5% (6,6mld. Sk). Pri očistení od vplyvu obchodných organizácií tak subjekty so zahraničným kapitálom vytvorili v roku 1998 obchodný prebytok 9,4mld. Sk. Pomerne malý objem PZI (bez obchodných organizácií) produkuje takmer tretinu slovenského vývozu (30,3% v roku 1998), pričom na dovoze sa podieľal 22,9% podielom. Pozitívny vplyv PZI dokumentuje to, že 16 subjektov so zahraničnou účasťou patriacich v roku 1997 podľa Top Trend medzi 80 najväčších exportérov v SR zvýšilo predaj na export medziročne takmer o 9,7mld. Sk, čiže v priemere o 27%. (Top Trend, 1998). Pre ďalšie zníženie deficitu obchodnej bilancie a zvýšenie exportnej výkonnosti je preto nevyhnutný vyšší prílev priamych zahraničných investícií, a to v prvom rade do výrobných odvetví.

6.5 Konkurencieschopnosť slovenskej produkcie

Po roku 1994 postupne vyprchali efekty devalvácií kurzu koruny z rokov 1990 a 1993, na ktorých bola založená cenová konkurencieschopnosť slovenskej produkcie. Vláda medzitým svojou hospodárskou politikou nevytvorila potrebné inštitucionálne a vecné predpoklady na prechod k produkcii založenej na necenovej konkurencieschopnosti. Pri fixnom výmennom menovom kurze a dosahovanej inflácii, ktorá prevyšovala hodnoty v západných krajinách, dochádzalo od roku 1995 k reálnemu zhodnocovaniu domácej meny, čo vyvolávalo následne pokles cenovej konkurencieschopnosti slovenskej produkcie na zahraničných trhoch. Efekt lacnej pracovnej sily sa začal výraznejšie strácať najmä od roku 1996, keď po prvý raz došlo k výraznému predstihu rastu reálnych miezd pred produktivitou práce.

⁹³ V predchádzajúcom období NBS účasť zahraničných investícií na zahraničnom obchode nesledovala.

Rok 1996 sa tak skončil s rekordným obchodným deficitom 70,2 mld. Sk, ktorý bol prekonaný už o dva roky neskôr (80,9 mld. Sk).

TABUĽKA 5. Podiel podnikov so zahraničnou účasťou na zahraničnom obchode

	1994		1995		1996		1997		1998	
	mld.Sk	%	mld.Sk	%	mld.Sk	%	mld.Sk	%	mld.Sk	%
Vývoz	63,6	37	85,6	34	96,5	36	108,2	37	120,7	32
Dovoz	65,7	42	89,9	36	131,7	39	152,8	44	158,5	35
Bilancia	-2,1	-	-4,3	75	-35,2	50	-44,6	66	-37,8	47

Prameň: NBS

TABUĽKA 6. Porovnanie konkurencieschopnosti skupín výrobkov.

	SR	MHVEK
Pracovne náročné výrobky	1,39	0,77
Kapitálovo náročné výrobky	0,95	1,03
Vysoko sofistikované výrobky	0,57	0,94
Výrobky tradičných odvetví	1,74	0,88
Výrobky moderných odvetví	0,58	0,96
Tovary krátkodobej spotreby	1,63	0,95
Výrobná spotreba	1,64	0,84
Tovary dlhodobej spotreby	0,71	0,95
Investičné a komponentné tovary	0,57	0,93

Porovnanie podľa pokrytia dovozu vývozom. MHVEK označuje malé hospodársky vyspelé krajiny. Prameň: Outrata (1998).

Slovensko sa na zahraničných trhoch najviac presadzuje výrobkami pracovne a kapitálovo náročnými (tabuľka 6), teda produktmi tradičných odvetví, ktoré dosahujú najvyššie hodnoty koeficientu pokrytia dovozu vývozom. Podľa účelu použitia ide pritom o výrobky krátkodobej spotreby a produkty určené do výrobnnej spotreby ako suroviny, materiály či polotovary. Tie sa tradične presadzujú v medzinárodnom obchode vďaka cenovej konkurencieschopnosti a ich podiel na celkovom vývoze spracovateľského priemyslu predstavuje 50%, na dovoze 27%. Podiel výrobkov dlhodobej spotreby a investično-komponentných výrobkov na celkovom exporte spracovateľského priemyslu dosahuje 34%, zatiaľ, čo podiel na dovoze sa pohybuje okolo 44% (Outrata, 1998). Na druhej strane je Slovensko nútené dovážať vysoko sofistikovanú produkciu, reprezentovanú modernými odvetviami, ktoré majú podobu tovarov dlhodobej spotreby a investičných tovarov. Ďalšie užitočné poznatky o konkurencieschopnosti Slovenska poskytuje aj porovnanie s malými hospodársky vyspelými európskymi krajinami (MHVEK, tabuľka 7). V porovnaní s MHVEK zaznamenáva slovenská ekonomika priaznivejšie ukazovatele pri výrobkoch pracovne a kapitálovo náročných v tradičných odvetviach, s charakterom krátkodobej spotreby a určenými na výrobnú

spotrebu (Oustrata, 1998). Uvedené závery potvrdzuje aj hodnotenie podľa výmenných relácií (Terms of Trade). Vzhľadom na to, že nie je dostupná štatistika v tejto oblasti za posledné dva roky, môžeme uviesť len vývoj v období 1994-1996 v tabuľke 8.

TABUĽKA 7. Konkurencieschopnosť skupín výrob podľa vybraných ukazovateľov

Skupina výrob.	OB/pridaná hodnota		Koeř. pokrytia dovozu vývozom		RCA	
	SR	Mhvek	SR	Mhvek	SR	Mhvek
Pracovne náročné	64,1	-21,7	1,39	0,77	54,1	-31,4
Kapitálovo náročné	95,7	1,9	0,95	1,03	16,5	-33,1
Náročné na V&V	-136,7	-28,6	0,57	0,94	-34,1	-11,0
Tradičné odvetvia	107,8	-9,8	1,74	0,88	76,8	-17,4
Moderné odvetvia	-201,6	-34,2	0,58	0,96	-33,2	-9,2
Tovary krátkodobej spotreby	82,9	1,9	1,63	0,95	70	-9,9
Polovýrobky	123,2	-16,8	1,64	0,84	71	-22,5
Tovary dlhodobej spotreby	-18	-9,2	0,71	0,95	-12,8	-10,2
Investičné a komponentné výr.	-142,8	-14,7	0,57	0,93	-35,7	-12,3

Mhvek = malé hospodársky vyspelé krajiny. Prameň: Ústav svetovej ekonomiky SAV.

TABUĽKA 8. Vývoj výmenných relácií slovenského priemyslu

Skupina výroby	Koeficient rastu cien exportu a importu v období 1994-1996
Tradičné výroby	0,98
Moderné výroby	0,89

Prameň: Ústav svetovej ekonomiky SAV.

Predložené údaje ukazujú, že zatiaľ čo exportné a importné ceny pri tradičných odvetviach mali v rokoch 1994-1996 tendenciu vyvíjať sa približne rovnakým tempom (koeficient výmenných relácií sa blíži hodnote 1, pozri tabuľku 8), pri moderných výrobách so sofistikovanejšou produkciou rast exportných cien výrazne zaostal za vývojom dovozných cien (Oustrata, 1998). Štatistický úrad SR v súčasnosti nesleduje vývoj výmenných relácií ani cien v zahraničnom obchode, čo fakticky znemožňuje ďalšiu analýzu tohto dôležitého ukazovateľa.

Pri podrobnejšej analýze komoditnej štruktúry zahraničného obchodu SR možno konkurencieschopnosť slovenského vývozu posúdiť aj pomocou tzv. ukazovateľa odkrytých komparatívnych výhod RCA⁹⁴. Údaje v tabuľkách 9 a 10

⁹⁴ Revealed Comparative Advantage = (podiel exportu vybranej skupiny tovarov na celkovom exporte) -(podiel dovozu danej skupiny na celkovom dovoze).

potvrdzujú, že najväčšie komparatívne výhody dosahuje Slovensko predovšetkým v produktoch určených pre výrobnú spotrebu (železo a oceľ, výrobky zo železa a ocele, hliník a výrobky z hliníka; chemický syntetický alebo umelý hodváb, soľ; síra; zeminy a kamene; sadra; vápno a cement) a pre krátkodobú spotrebu (odevy, obuv, výrobky z papiera a kartónu). Najväčšiu pozitívnu zmenu aj podľa tohto hodnotenia predstavuje produkcia motorových vozidiel a príslušenstva.

Ako ukazuje porovnanie tabuliek 9 a 10, v roku 1998 si okruh 18 položiek udržal najväčšiu komparatívnu výhodu. U viacerých z nich však došlo k posunu relatívnej váhy. Popri výraznom posune skupiny Vozidlá iné ako koľajové, kam patrí aj produkcia už skôr spomínaného Volkswagenu, pozitívny pohyb zaznamenali najmä tradičné položky (odevy, obuv, papier a lepenka), prípadne medziprodukty (hliník a výrobky z hliníka, organické chemické výrobky). Vývoz všetkých týchto tovarových skupín predstavuje významný podiel na produkcii príslušných odvetví, z čoho vyplýva ich takmer existenčná závislosť na zahraničných trhoch.

TABUĽKA 9. Vývozné položky SR s najväčšou komparatívnou výhodou

Pr	Kapitola colného sadzobníka	RCA	Export*	Import*
1	72 Železo a oceľ	13.42	16.28	2.86
2	44 Drevo, drevené výrobky a drevené uhlie	2.86	3.41	0.55
3	54 Chemický syntetický alebo umelý hodváb	2.74	2.95	0.21
4	62 Odevy a odevné doplnky, iné ako pletené	2.01	2.54	0.53
5	94 Nábytok; lekársko-chirurgický nábytok	1.87	2.76	0.89
6	39 Plasty a výrobky z nich	1.81	5.03	3.21
7	40 Kaučuk a výrobky z neho	1.46	2.83	1.37
8	48 Papier, kartón a lepenka; výrobky z papiera	1.42	3.46	2.05
9	25 Soľ; síra; zeminy a kam.; sadra; vápno a cement	1.32	1.90	0.58
10	64 Obuv, gamaše a podobné výrobky	1.19	1.75	0.56
11	70 Sklo a sklenené výrobky	1.12	1.64	0.52
12	89 Lode, člny a plávajúce konštrukcie	0.89	0.90	0.01
13	86 Železničné a električkové lokomotívy	0.87	1.41	0.55
14	73 Výrobky zo železa a ocele	0.83	4.16	3.33
15	87 Vozidlá iné ako koľajové	0.81	5.25	4.44
16	76 Hliník a výrobky z hliníka	0.30	1.34	1.04
17	29 Organické chemické výrobky	0.22	3.03	2.81
18	4 Mlieko a mliečne výrobky, vajcia, med	0.19	0.57	0.38
Spolu			61.42	26.09

*Percentuálny podiel na exporte alebo importe. Komparatívne výhody podľa ukazovateľa RCA a podielu na exporte za rok 1994.

TABUĽKA 10. Vývozné položky SR s najväčšou komparatívnou výhodou

Pr	Kapitola colného sadzobníka	RCA	Export*	Import*	ΔPr
1	72 Železo a oceľ	8,15	10,63	2,48	0
2	87 Vozidlá iné ako koľajové	6,27	18,86	12,62	13
3	62 Odevy a odevné doplnky, iné ako pletené	3,15	3,72	0,56	1
4	48 Papier, kartón a lepenka; výrobky z papiera	1,76	3,59	1,84	4
5	44 Drevo, drevené výrobky a drevené uhlie	1,74	2,44	0,71	-3
6	76 Hliník a výrobky z hliníka	1,51	2,52	1,01	10
7	54 Chemický syntetický alebo umelý hodváb	1,22	1,70	0,48	-4
8	64 Obuv, gamaše a podobné výrobky	0,98	1,72	0,75	2
9	94 Nábytok; lekársko-chirurgický nábytok	0,93	2,23	1,30	-4
10	25 Soľ; síra; zem. a kam.; sadra; vápno a cement	0,91	1,27	0,37	-1
11	70 Sklo a sklenené výrobky	0,79	1,40	0,61	0
12	89 Lode, člny a plávajúce konštrukcie	0,76	1,17	0,41	0
13	29 Organické chemické výrobky	0,63	2,52	1,90	4
14	73 Výrobky zo železa a ocele	0,61	3,54	2,93	0
15	86 Železničné a električkové lokomotivy	0,58	1,54	0,96	-2
16	40 Kaučuk a výrobky z neho	0,57	2,07	1,51	-9
17	4 Mlieko a mliečne výrobky, vajcia, med	0,25	0,44	0,19	1
18	39 Plasty a výrobky z nich	0,24	3,74	3,51	-12
Spolu			65,1	34,13	

*Percentuálny podiel na exporte alebo importe. Komparatívne výhody podľa ukazovateľa RCA a podielu na exporte za rok 1998. ΔPr Zmena poradia oproti poradiu v roku 1994. Prameň: Ministerstvo hospodárstva SR.

TABUĽKA 11. Položky dovozu SR s najväčšou komparatívnou nevýhodou

Pr	Kapitola colného sadzobníka	RCA	Import*	Export*
1	27 Nerastné palivá, minerálne oleje a výrobky	-14.62	19.26	4.64
2	84 Jadrové reaktory, kotly, stroje, prístroje	-6.97	14.86	7.89
3	85 Elektrické stroje a zariadenia a ich časti	-2.56	6.92	4.35
4	26 Rudy kovov, stroky a popoly	-1.93	2.03	0.09
5	90 Nástroje a prístroje optické	-1.90	3.40	1.50
6	30 Farmaceutické výrobky	-1.02	2.29	1.27
7	38 Rôzne chemické výrobky	-0.42	1.43	1.01
8	88 Lietadlá, kozmické lode a ich časti	-0.32	0.43	0.12
9	28 Anorganické chemické výrobky	-0.14	1.18	1.05
Spolu			51.81	21.92

*Percentuálny podiel na exporte alebo importe. Komparatívne výhody podľa ukazovateľa RCA a podielu na dovoze za rok 1994. Prameň: Ministerstvo hospodárstva.

TABUĽKA 12. Položky dovozu SR s najväčšou komparatívnou nevýhodou

Pr.	Kapitola colného sadzobníka	RCA	Import*	Export*	ΔPr
1	27 Nerastné palivá, minerálne oleje a výrobky	-7.47	11.02	3.52	0
2	84 Jadrové reaktory, kotly, stroje, prístroje	-7.12	15.33	8.17	0
3	85 Elektrické stroje a zariadenia a ich časti	-3.18	11.01	7.80	0
4	30 Farmaceutické výrobky	-1.61	2.47	0.85	2
5	90 Nástroje a prístroje optické	-1.60	2.45	0.84	0
6	26 Rudy kovov, strosky a popoly	-1.06	1.13	0.08	-2
7	38 Rôzne chemické výrobky	-0.66	1.21	0.54	0
8	28 Anorganické chemické výrobky	-0.50	1.13	0.62	1
9	88 Lietadlá, kozmické lode a ich časti	-0.49	0.62	0.13	-1
10	2 Mäso a jedlé droby	-0.21	0.26	0.05	-
Spolu			46.63	22.61	

*Percentuálny podiel na exporte alebo importe. Komparatívne výhody podľa ukazovateľa RCA a podielu na dovoze za rok 1998. ΔPr Zmena poradia oproti poradiu v roku 1994. Prameň: Ministerstvo hospodárstva SR.

Nárast exportu v období 1994-1998 v komoditách ako odevy a obuv možno dať do súvislosti s rastom práce vo mzde pre značkové zahraničné firmy vo viacerých slovenských subjektoch, čo prináša nízku pridanú hodnotu výroby. Obidve odvetvia sa pritom vyznačujú významným rozsahom nevyužívaných kapacít. Len v odvetví odevného a pletárskeho priemyslu predstavovala práca vo mzde v roku 1999 70% celkovej produkcie (Trend Top 1999 v priemysle, pozri aj tabuľku 13). Treba zdôrazniť, že ide o dlhodobu neudržateľný trend, keďže v súvislosti s rastúcimi nákladmi na pracovnú silu sa dá predpokladať presun podobných zákaziek do krajín s lacnejšou pracovnou silou.

Výrazný nárast exportu hliníka a hliníkových výrobkov z 2,9mld. Sk v roku 1994 na 9mld. Sk v roku 1998 zabezpečila skupina bývalých ZSNP v Žiari nad Hronom, predovšetkým spoločnosť Slovalco s účasťou významného zahraničného investora. V rokoch 1997 a 1998 došlo k výraznému spomaleniu tempa rastu exportu, ako dôsledok poklesu cien hliníka na svetových trhoch. Zvýšenie exportu papiera, lepenky a papierenských výrobkov umožnila celosvetová konjunktúra v odvetví po roku 1993. Odvetvie významne pozitívne vplýva na obchodnú bilanciu SR vzhľadom na existujúcu domácu surovinovú základňu. V posledných rokoch sa v ňom uskutočnili významné modernizačné investície (SCP Ružomberok, Harmanecké papierne, Assi Domän Štúrovo) spolu so vstupom zahraničných investorov (Assi Domän a SCA Mölnlycke). Prakticky nezmenená z hľadiska komoditnej štruktúry vývozu zostala pozícia stavebných surovín (súra; zeminy a kamene; sadra; vápno a cement). Naopak, negatívne pozoruhodný je výrazný (12 priečok) pokles komparatívnej výhody, zároveň aj podielu na celkovom exporte, u

plastov. Tento pokles bol spôsobený rastom importu v sledovanom období (o 135% na 16mld. Sk), ktorý výrazne prevýšil nárast exportu (o 30% na 14mld. Sk).

Uvedené závery potvrdil aj vývoj vývozu za prvé tri štvrťroky 1999. Popri pokračovaní pozitívneho trendu nárastu exportu v skupine stroje a prístroje (29,2%) a vozidlá (17%) zaznamenal najvýraznejší medziročný rast export nerastných výrobkov (39,9%), čo spoločne s nárastom vývozov v skupine dreva a výrobkov z dreva (22,7%) a výrobkov z kameňa, sadry a cementu do veľkej miery konzervuje nevyhovujúcu štruktúru.

TABUĽKA 13. Podiel exportov na tržbách vybraných odvetví v roku 1998, %

Celulózo- papierenský priemysel	Výroba hliníka a hliníkových výrobkov*	Organické chemické výrobky**	Odevný priemysel	Kožiarsky a obuvnícky priemysel
64,4	72,7	59,8	64,4	60,3

* Odvetvie reprezentuje údaj za skupinu ZSNP. ** Odvetvie reprezentuje výroba základných chemikálií (OKEČ 241). Prameň: Top Trend 1999, Top Trend 1999 v priemysle a Ministerstvo hospodárstva.

Na strane dovozov, popri relatívne stabilnom podiele importu vstupných surovín, sa najvýraznejšou konkurenčnou nevýhodou a zároveň vysokým podielom na celkovom dovoze vyznačujú výrobky moderných odvetví (strojárská produkcia, elektrické stroje a zariadenia, pozri tabuľky 11 a 12). Takmer polovicu dovozov pritom tvorila v roku 1998 prakticky totožná skupina položiek, ako v roku 1994, keď došlo len k minimálnym vnútorným posunom.

Z hľadiska štruktúry podľa tried colného sadzovníka na strane vývozu dominovali najmä dopravné prostriedky, základné kovy a výrobky zo základných kovov, stroje, prístroje a elektrické zariadenia a textilie a textilné výrobky. Pozitívnym znakom vo vývoji komoditnej štruktúry exportu aj v roku 1998 bol rast podielu vývozu motorových vozidiel z 10,9% v roku 1997 na 18,9% v roku 1998.

Na Slovensko sa predovšetkým dovážali stroje, prístroje a elektrické zariadenia, vozidlá a ostatné dopravné prostriedky, nerastné suroviny a palivá a výrobky chemického priemyslu. Podiel dovozu nerastných palív pritom poklesol zo 17,7% v roku 1997 na 10,9%. Toto zníženie však nebolo dosiahnuté znížením energetickej náročnosti slovenského hospodárstva, ale predovšetkým nižšími svetovými cenami v roku 1998. V dôsledku výrazného rastu cien ropy v druhej polovici roka 1999, znehodnotenia koruny a stagnácii rastu celkového dovozu sa však podiel dovozu uhl'ovodíkových palív v roku 1999 opäťovne zvýšil.

6.6 Transformačný efekt

Ďalším ukazovateľom, ktorý vypovedá o pokroku v oblasti reštrukturalizácie a zlepšení skladby zahraničného obchodu je transformačný efekt. Tento ukazovateľ

vyjadruje pomer vývozu hotových výrobkov (triedy medzinárodnej klasifikácie SITC 5,6,7 a 8) a dovozu surovín a materiálov (triedy SITC 2 a 3).

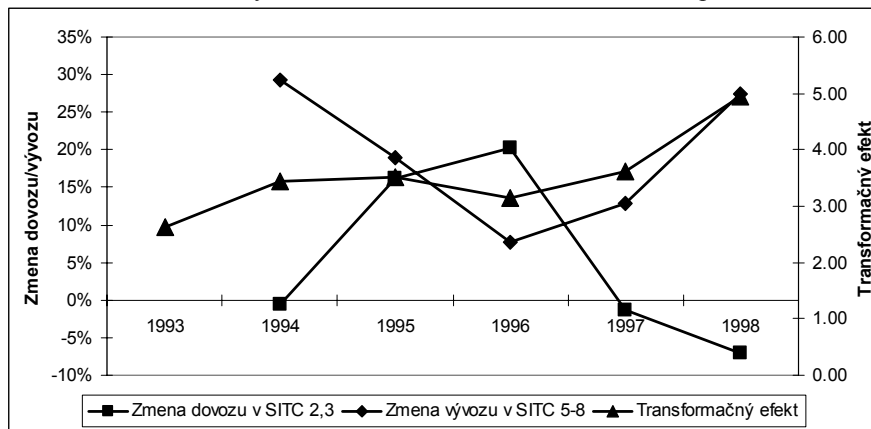
TABUĽKA 14. Porovnanie transformačného efektu v SR a Českej republike

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1-2Q1999
SR	1,58	2,31	2,64	3,44	3,62	3,18	3,28	4,94	5,23
ČR	2,85	3,13	4,95	5,20	5,40	5,44	5,81	7,80	-

Prameň: Prepočty MESA 10 podľa údajov Štatistických úradov SR a ČR.

Podľa tabuľky 14 došlo v roku 1996 po prvýkrát od začatia transformácie v SR k poklesu transformačného efektu, čo znamená, že dovoz surovín rástol v roku 1996 rýchlejšie ako vývoz hotovej produkcie. Vývoj transformačného efektu od roku 1993 a jeho závislosť od vývoja vývozu a dovozu relevantných skupín SITC môžeme demonštrovať aj na grafe 4. Po zlepšení transformačného efektu v roku 1994, daného výrazným medzioročným rastom hotových výrobkov, došlo v roku 1995 k jeho faktickej stagnácii spôsobenej takmer rovnakým percentuálnym rastom vývozu a dovozu relevantných komoditných skupín. Výrazne vyšší rast dovozu v porovnaní s vývozom v roku 1996 sa podpísal pod historický pokles transformačného efektu. Určité zlepšenie možno pozorovať v roku 1998 a v prvom polroku 1999, keď transformačný efekt vzrástol na 4,94 a 5,23 bodu. Vývoj priaznivo ovplyvnil predovšetkým vývoz strojov a zariadení, ktorý zaznamenal medzioročné zvýšenie o takmer 60mld Sk a jeho podiel na celkovom exporte sa zvýšil z 27,5% na 40%. Na druhej strane, pozitívny vplyv mal aj pokles svetových cien surovín, predovšetkým ropy. V porovnaní s Českou republikou je však v prípade SR hodnota transformačného efektu stále výrazne nižšia.

GRAF 4. Transformačný efekt a medzioročná zmena dovozu v skupinách SITC



Prameň: Prepočty autora na základe údajov ŠÚ SR

6.7 Hospodárske politiky v zahraničnom obchode

Vzhľadom na to, že v slovenskej ekonomike nedochádzalo k žiaducej reštrukturalizácii a stagnovala necenová konkurencieschopnosť, vláda sa počas uplynulých rokov snažila riešiť problematiku obchodného deficitu obmedzovaním dovozu. Významnejšie antiimportné opatrenia nasledovali hlavne po roku 1996, keď v dôsledku nešťastného zrušenia ciel na malolitrážne automobily sa práve ich dovoz významne podpísal na dovtedy rekordnom deficite obchodnej bilancie. Vzhľadom na pomerne nízku všeobecnú úroveň dovozných ciel (3,5% v roku 1997) a praktickej nemožnosti ich zvyšovania vzhľadom na členstvo SR vo Svetovej obchodnej organizácii (WTO), obľúbeným nástrojom riešenia obchodnej nerovnováhy sa stala dovozná prirážka. Jej efekt na zahraničnoobchodnú bilanciu je však len krátkodobý, bola však vďačným dodatočným zdrojom príjmov štátneho rozpočtu.

Rovnaký cieľ regulácie dovozu mali aj tri zákonné antiimportné opatrenia SR prijaté v roku 1997, a to zákon o ochrane pred dumpingom pri dovoze tovaru, zákon o ochranných opatreniach pri dovoze a zákon o subvenciách a vyrovnávacích opatreniach. Kým zmyslom prvého a tretieho predpisu je čeliť nekalým praktikám prílivu tovarov dovážaných za dumpingové ceny či podporeného zakázanými subvenciami, zákon o ochranných opatreniach pri dovoze má jednoznačne protekcionistický charakter, keď za pomerne široko definovaného predpokladu „vážnej ujmy“ alebo „hrozby vážnej ujmy“ domácemu výrobnému odvetviu umožňuje zvýšiť výšku dovozného cla alebo limitovať objem dovozu množstvovými kvótami.

Zatiaľ čo tieto normy možno považovať za viac-menej štandardné, úplne neštandardným opatrením bolo zavedenie dovozných depozit v máji 1997. Podľa tohto opatrenia, ktoré bolo v podstate reakciou na podobný krok zo strany ČR, boli dovozcovia za každý zrealizovaný dovoz nútení zložiť na 6-mesačný neúročený účet sumu, zodpovedajúcu 20% hodnoty dovozu. Dovozné depozity mali len krátku životnosť a v júli 1997 boli nahradené dovoznou prirážkou.

Pravdepodobne najkontroverzejším opatrením bolo sprísnenie certifikačných požiadaviek na dovoz tovaru, ktoré na jeseň toho istého roku znamenalo faktickú likvidáciu väčšieho počtu menších dovozcov. Podstatou problému bola nutnosť preukázania certifikátu, čiže potvrdenia o tom, že tovar certifikácii nepodlieha priamo na hraniciach, zdĺhavá procedúra vybavovania certifikátov a v neposlednom rade neuznávanie certifikátov renomovaných medzinárodných značiek. Odhliadnuc od skutočnosti, že sprísnenie certifikácie najcitelnejšie zasiahlo malých dovozcov (M.E.S.A. 10, 1997), v podstate malo toto opatrenie za následok skôr oneskorenie dovozov a nie skutočné znižovanie dopytu po zahraničnom tovare (OECD, 1999).

Ďalším problémom zahraničného obchodu SR je neefektívne fungovanie inštitúcií na podporu exportu, ktorým je vytýkaná netransparentnosť a neefektívnosť pri poskytovaní podpory. V oblasti inštitucionálnej podpory zahraničného obchodu nedošlo pritom zatiaľ prakticky k žiadnemu pokroku ani po nástupe novej vlády v novembri 1998.

Proexportnú inštitucionálnu podporu majú v slovenských podmienkach poskytovať predovšetkým Eximbanka a Fond na podporu zahraničného obchodu (FPZO). Predovšetkým Eximbanka, ktorá vznikla v roku 1997, nepriniesla pre slovenský export to, čo sa od nej pri jej vzniku očakávalo. V roku 1998 podporila úvermi len 0,8% celkového vývozu, čo je veľmi málo napríklad v porovnaní s podobnými inštitúciami v ČR (5,5%), či Rakúsku (9,5% vývozu). Nedostatočný je aj objem zdrojov Eximbanky na poisťovacie operácie. Podľa guvernéra Eximbanky mala táto inštitúcia koncom roka 1999 na poisťovacie operácie prostriedky v objeme 1,3mld. Sk, kým podobná česká inštitúcia EGAP mala k dispozícii 70mld. Kč⁹⁵. Eximbanke sa nepodarilo získať dostatočný objem cudzích zdrojov a významným zdrojom jej príjmov zostávajú kontroverzné povinné príspevky vývozcov a dovozcov vo výške 0,05% hodnoty jednotlivých vývozov a dovozov, ktoré by mali byť zrušené až v prvej polovici roku 2000. Často kritizovaný je v prípade Eximbanky fakt, že Eximbanka, ako inštitúcia zriadená podľa osobitného zákona, nepodlieha zákonu o bankách, a tým ani dohľadu NBS a nemusí sa riadiť pravidlami obozretného podnikania. Činnosť Eximbanky tak môže byť v rozpore so záujmami a cieľmi menovej politiky NBS (M.E.S.A. 10, 1998).

Problémom činnosti FPZO, ktorý je zameraný hlavne na propagáciu Slovenska v zahraničí a až do 1.1.2000 bol financovaný povinnými príspevkami vývozcov a dovozcov, je predovšetkým netransparentnosť prideľovania podpory. Zároveň sa ukazuje, že informovanosť o možnostiach, ktoré FPZO poskytuje, je v podnikateľských kruhoch nedostatočná. FPZO pritom pracuje s nezanedbateľnými prostriedkami, keď len v roku 1998 dosiahol príjem z povinných príspevkov viac ako 800mil. Sk.

6.8 Teritoriálna štruktúra

Teritoriálna štruktúra zahraničného obchodu Slovenska zaznamenala od začiatku transformácie pozitívny vývoj. Zatiaľ čo do roku 1993 predstavoval vývoz SR do krajín EÚ zhruba jednu štvrtinu (pozri graf 5), v roku 1998 sa na tomto trhu realizovalo vyše 50% slovenského exportu, čo možno čiastočne pripísať aj prístupu nových krajín do EÚ v roku 1995. Pozitívnym faktorom zvyšovania vývozov na trhy EÚ bola postupná implementácia liberalizačných ustanovení asociačnej dohody, ktorá bola asymetricky výhodnejšia pre Slovensko.

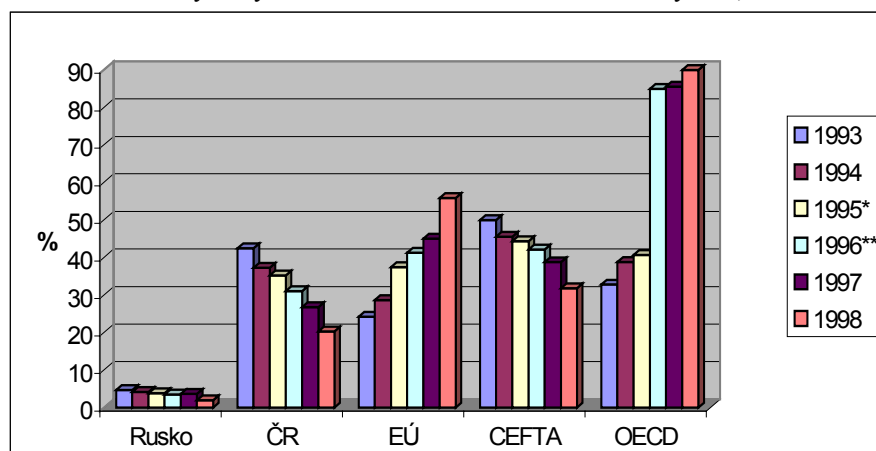
⁹⁵ Národná obroda, 16.12.1999.

Rýchle preorientovanie slovenských vývozcov na solventnejšie západné trhy na jednej strane a pretrvávajúca závislosť slovenského hospodárstva od surovínových dodávok z Ruska na strane druhej spôsobili čoraz hlbší obchodný schodok slovensko-ruského obchodu (pozri aj graf 6). V roku 1997 dosiahol deficit vzájomného obchodu 42mld. Sk. V roku 1998 došlo k ďalšiemu posunu v teritoriálnej štruktúre slovenského exportu, keď sa podiel vývozu do krajín OECD zvýšil na 89,9%. Vývoz do krajín OECD vzrástol medziročne o 21,2%, export do EÚ sa zvýšil o 37,6%. Vývoz do krajín CEFTA sa nezmenil.

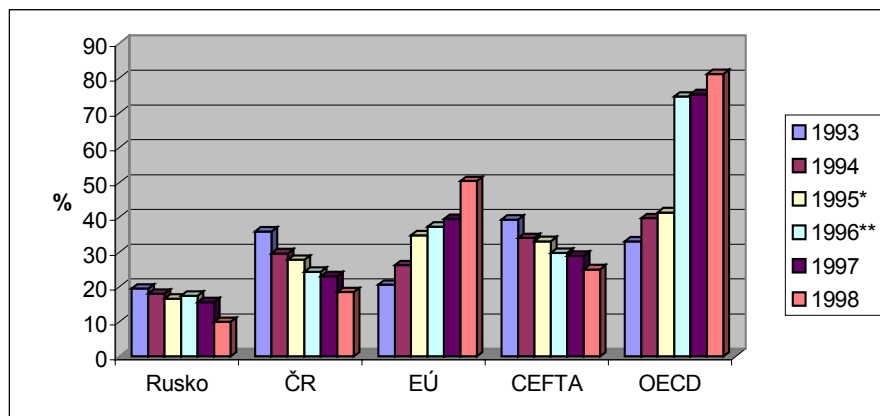
Z hľadiska najväčších obchodných partnerov sa zvýšil export do Nemecka o 41,7%, Rakúska o 19,8% a do Talianska o 38,3%. Naopak, k najväčšiemu poklesu došlo vo vývoze do Ruska o 36,1% a do ČR o 7,7%. Najviac slovenského exportu smeruje do Nemecka, 28,9% a ČR, 20,3%. Nemecko sa v roku 1998 stalo najväčším zahraničnoobchodným partnerom SR, keď s podielom 28,9% na vývoze SR predstihlo Českú republiku (20,3%), ktorej podiel na vývoze aj dovoze klesá už od roku 1993. Špecifickým problémom klesajúcej obchodnej výmeny s ČR je recesia českej ekonomiky v rokoch 1997-1999. K poklesu vzájomného obchodu dochádza pritom aj napriek existencii colnej únie.

Najväčší deficit v zahraničnom obchode zaznamenala Slovenská republika s Ruskom (-38,2mld. Sk), Nemeckom (-9,4mld. Sk) a ČR (-8mld. Sk). Dlhodobá pasívna bilancia s Ruskom má korene vo vysokej závislosti SR na ruských surovinách. Z Nemecka a ČR do SR smerujú najmä motorové vozidlá, stroje a strojné zariadenia. Tento stav potvrdzuje aj komoditná štruktúra slovenského zahraničného obchodu, keď sa najvyšší deficit v roku 1998 dosiahol v položkách nerastné palivá (-36,8mld. Sk) a stroje a zariadenia (-42,3mld. Sk).

GRAF 5. Podiel vybraných teritórií na celkovom slovenskom vývoze, %



GRAF 6. Podiel vybraných teritórií na celkovom slovenskom dovoze, %



* Vstup Rakúska, Švédska a Fínska do EÚ. ** Vstup ČR, Poľska, Maďarska do OECD
 Prameň: Štatistický úrad SR.

6.9 Záver

Účasť Slovenska v medzinárodných hospodárskych vzťahoch je pre túto krajinu životne dôležitá. Vyplýva to predovšetkým z nedostatočnej surovínovej základne a veľkosti domáceho trhu. Dokazuje to vysoký a rastúci podiel zahraničnoobchodnej výmeny na HDP.

Podobne ako iné oblasti ekonomiky, aj oblasť zahraničného obchodu významne zasiahol proces transformácie. Bezprostredne pritom nadväzuje na štruktúru hospodárstva, predovšetkým priemyslu, keďže prostredníctvom vývozu sa realizujú jeho výstupy a prostredníctvom dovozov získava významnú časť vstupov. Od začiatku transformácie sa v oblasti zahraničného obchodu ukazujú dva základné problémy, výrazná deficitnosť tovarovej výmeny so zahraničím a nedostatočné zmeny v komoditnej štruktúre obchodu.

Výrazné deficity obchodnej bilancie v rokoch 1996-1998 súvisia hlavne s disproporčným vývojom domáceho dopytu a ponuky domácich producentov. Ďalším významným faktorom bolo aj udržiavanie fixného kurzu koruny, niektoré kroky v oblasti obchodnej politiky (napríklad zrušenie ciel na malolitrážne automobily v roku 1996), ako aj externé faktory (konjunktúra v segmentoch relevantných exportných položiek). Hlavným dôvodom nedostatočných zmien v komoditnej štruktúre obchodu je pretrvávajúca nedostatočná kvalitatívna konkurencieschopnosť slovenských výrobcov a následná nevhodná kvalitatívna štruktúra slovenského exportu. Určitý pokrok v tejto oblasti bol pritom dosiahnutý predovšetkým vďaka pôsobeniu zahraničných investícií. Nedostatočné zmeny v komoditnej štruktúre pritom bezprostredne súvisia s doterajším nedostatočným pokrokom v reálnej reštrukturalizácii podnikovej sféry.

V oblasti zahraničného obchodu sa prejavuje aj absencia ucelenej koncepcie zahraničnoobchodnej politiky štátu, čo však pramení z neexistencie ucelenej hospodárskej politiky. Zvyšovanie exportnej výkonnosti zostáva aj naďalej jednou z hlavných výziev slovenskej ekonomiky. Práve zahraničný obchod by mal byť pre slovenskú ekonomiku významným faktorom dosiahnutia udržateľného vysokého ekonomického rastu.

Medzi základné predpoklady zvyšovania exportnej výkonnosti môžeme zaradiť:

- reálnu reštrukturalizáciu podnikovej sféry vrátane funkčného mechanizmu bankrotov a možnosti reštrukturalizácie podniku pod dohľadom veriteľov, čo povedie k oživeniu finančných tokov;
- výrazné zvýšenie prílevu priamych zahraničných investícií;
- pokračovanie v úspornej fiškálnej politike v rámci snahy o znižovanie úrokových sadzieb a daňová politika nabádajúca k zvýšeniu sklonu k úsporám a zníženiu spotreby, teda aj dopytu po dovozoch;
- reštrukturalizáciu a privatizáciu bánk;
- kapitálové posilnenie Eximbanky;
- zjednotenie proexportných aktivít FPZO, obchodno-ekonomických oddelení zastupiteľských úradov a obchodných komôr;
- vypracovanie komplexnej zahraničnoobchodnej politiky.

6.10 Použitá literatúra

- Bucha, T. (1999), „Eximbanka zefektívni pomoc podnikateľom“, *Národná obroda*, 16.12.
- Hospodárske prehľady OECD (1999), „*Slovenská republika*“, OECD.
- Hošková, A. (1999), „Priame zahraničné investície na Slovensku v roku 1998“, *Biatec*, č.7.
- Interné materiály Zväzu automobilového priemyslu (ZAP), 1999.
- Jakoby, M. a Krautmannová, I. (1998), „Zahraničný obchod“, *Sluby a realita (Slovenská ekonomika 1995 - 1998)*, MESA 10, Bratislava.
- Jakoby, M. a Pažitný, P. (1998), „V slovenskom exporte naďalej dominujú výrobky s nízkou pridanou hodnotou“, príspevok do magazínu *Trade Fórum*, august.
- Jurzyca, E., Jakoby, M. a Pažitný, P. (1999), „Celkový ekonomický vývoj“, *Slovensko 1998 - 1999, Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.
- Kolektív (1998), „*Podpora rastu exportnej výkonnosti - základ hospodárskej stratégie transformácie slovenskej ekonomiky*“, Jamex, Bratislava.
- Lipková, Ľ (1997), „*Medzinárodné hospodárske vzťahy*“, Sprint, Bratislava.
- Lukas, Z. (1999), „*Slovakia: Challenges On The Path Towards Integration*“, WIIW, Viedeň.

- (1997), „Rozhodnutie o povinnej certifikácii importovaných tovarov“, *Slovenský mesačný spravodaj*, M.E.S.A. 10, č.9.
- Monitoring týždenníka TREND, *TOP TREND 98*, Trend Top 1999 v priemysle.
- Outrata, R. (1998), „Medzinárodná konkurencieschopnosť slovenského priemyslu a proces približovania k Európskej únii“, *Ekonomický časopis*, č. 46.
- Yarbrough, B.V. and Yarbrough, R.M (1994), „*The World Economy (Trade and Finance)*“, Dryden Press, Fort Worth.

7 Trh práce

Martina LUBYOVÁ

Prognostický ústav Slovenskej akadémie vied

Slovensko síce od roku 1994 vykazuje pomerne vysoký hospodársky rast meraný vývojom HDP, tento rast sa však neprejavil v oblasti dynamiky zamestnanosti, najmä čo sa týka tvorby pracovných miest.

Pôvodné naštartovanie rastu v roku 1994 súviselo s oživením exportu. Keď sa neskôr objavili problémy s vonkajšou rovnováhou ekonomiky, pokračovanie rastu zabezpečila vláda najmä prostredníctvom veľkorysej investičnej politiky spojenej s rastom verejnej spotreby. Táto stratégia bola dlhodobo neudržateľná a koncom roka 1998 vyústila do reštrikcií, ktoré nepodporili rozvoj tvorby pracovných miest. Počas celého obdobia 1989-1995 sa prakticky udržiaval stav prezamestnanosti charakteristický tým, že pokles reálnej výroby oproti roku 1989 bol stále väčší ako pokles zamestnanosti. Až v roku 1996 sa hrubý ukazovateľ produktivity práce (meraný ako podiel reálneho HDP k celkovej zamestnanosti) dostal nad úroveň roka 1989.

Za uvedenú situáciu môže do značnej miery pomalé a netransparentné uplatňovanie kľúčových štrukturálnych reforiem. Udržiavanie neprosperujúcich podnikov oddaľovaním konkurzov, resp. prípravou revitalizácií, spočiatku prispeli k udržaniu zamestnanosti. Udržiavaním zamestnanosti sa zároveň spomaľovala a oddaľovala jej reštrukturalizácia. S odstraňovaním niektorých spomenutých bariér reštrukturalizácie v rokoch 1998-99 prišiel zákonite ďalší pokles zamestnanosti, ktorý bude zrejme pokračovať.

7.1 Úvod

Miera nezamestnanosti bola vždy najhorším makroekonomickým ukazovateľom SR. Prudký nárast nezamestnanosti sa na počiatku prechodového obdobia vnímal ako signál reštrukturalizácie ekonomiky. Ani po desiatich rokoch transformácie sa však nepodarilo znížiť mieru nezamestnanosti pod dvojcifernú úroveň, v období posledných rokov nezamestnanosť dokonca opäť rastie. V tejto kapitole sa snažíme prispieť k objasneniu príčin tejto situácie.

Kapitola obsahuje stručný popis vývoja základných indikátorov trhu práce po roku 1989. Veľkú pozornosť sme venovali uvádzaniu medzinárodne porovnateľných indikátorov vypočítaných podľa metodiky používanej v Európskej únii a Medzinárodnej organizácii práce. Z tohto dôvodu sa niektoré údaje môžu odlišovať od bežne publikovaných údajov v SR. Napríklad definícia obyvateľstva v produktívnom veku je u nás vymedzená dôchodkovým vekom, zatiaľ čo v Európskej únii sa bežne používa veková skupina 15-64 ročných.

Rozbor situácie si na mnohých miestach vyžadoval porovnanie údajov z niekoľkých zdrojov, najmä z výberových skúmaní, ktoré zatiaľ u nás nie sú v povedomí širšej verejnosti, avšak obsahujú medzinárodne porovnateľné údaje. Ide najmä o tzv. výberové zisťovania pracovných síl (obdoba Labour Force Survey), ktoré sa vykonávajú podľa metodiky Medzinárodnej organizácie práce a nemusia sa prekrývať s bežnými administratívnymi údajmi (z evidencie o nezamestnaných, podnikového výkazníctva a pod.). Kľúčové indikátory porovnávame s priemernými hodnotami v Európskej únii (pochádzajúce najmä z Community Labour Force Survey) a s porovnateľnými údajmi za krajiny višegrádskej štvorky (Česká republika, Maďarsko, Poľsko, Slovensko).

V kapitole predkladáme nielen popis situácie, ale aj štylizované fakty a výsledky akademických štúdií. Stručné zhrnutie kľúčových problémov trhu práce v SR sa nachádza na začiatku kapitoly. Závery potom obsahujú aj niektoré hodnotiace momenty a odporúčania, najmä v kontexte prístupu Slovenskej republiky do Európskej únie.

7.2 Zamestnanosť

7.2.1 Globálne zmeny a produktivita

Ak sledujeme globálne zmeny voči roku 1989, až do roku 1995 prevyšovala redukcia reálneho HDP nad redukciou celkovej zamestnanosti. Počiatočný prechodný pokles výroby bol sprevádzaný síce výrazným, ale menej proporcionálnym poklesom zamestnanosti. Pre ilustráciu, v počiatočných rokoch transformácie v období 1989-93 bol pokles reálneho HDP v stálych cenách približne 25%, zatiaľ čo pokles celkovej zamestnanosti predstavoval asi 15%. Pri porovnávaní vývoja priemyselnej výroby a zamestnanosti predstavovali tieto

hodnoty 38% a 25%. Len počínajúc rokom 1996 došlo k obratu a hrubý ukazovateľ produktivity práce (meraný ako pomer reálneho HDP k celkovej zamestnanosti) začal stúpať nad úroveň roku 1989. (Tabuľka 1 ukazuje vývoj produktivity práce za hlavné sektory ekonomiky.)

TABUĽKA 1. Vývoj produktivity práce v odvetviach 1989-1997

Index 1989=100	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Priemysel	97	87	84	83	91	96	99	103
Stavebníctvo	97	70	91	70	71	75	78	86
Poľnohospodárstvo	95	94	78	92	90	97	105	108

Pozn. Reálna produkcia v stálych cenách 1995 delená celkovou zamestnanosťou v odvetví.
Prameň: Výpočty založené na údajoch ŠÚ SR.

Počiatkové obdobie transformácie bolo v SR sprevádzané výrazným poklesom zamestnanosti. Na základe administratívnych údajov bol kumulatívny pokles celkovej zamestnanosti v období 1989-98 takmer 20%. Zamestnanosť poklesla tak v absolútnych hodnotách, ako aj relatívne vzhľadom k populácii v produktívnom veku. Tento pokles možno rozložiť do troch fenoménov:

- zmeny v demografických pomeroch
- odliv do nezamestnanosti
- odliv do stavu ekonomickej neaktivity (mimo zdrojov pracovných síl).

Počas prechodného obdobia sa zvýšil počet populácie v produktívnom veku. V podmienkach tranzitívnej depresie sa demografický tlak na trhu práce prejavil hlavne nárastom nezamestnanosti. Toto možno dokumentovať jednoduchou kalkuláciou na základe administratívnych údajov. V roku 1990 boli podiely zamestnaných, nezamestnaných a ekonomicke neaktívnych vo vekovej skupine 15-64 približne 72%, 1% a 27%. Do roku 1998 sa tieto podiely zmenili na približne 56%, 12% a 32%. Tak sa podiel zamestnaných vo vekovej skupine 15-64 znížil o 15 percentných bodov, zatiaľ čo podiel neaktívnych osôb sa zvýšil asi o 5 percentuálnych bodov a podiel nezamestnaných sa zvýšil dvakrát toľko. Na základe tohto výpočtu možno tvrdiť, že pokles zamestnanosti predstavoval relatívne väčšie bremeno pre nezamestnanosť než pre odliv do stavu ekonomickej neaktivity.

Celkový trend vo vývoji zamestnanosti možno hodnotiť na základe administratívnych údajov a údajov z VZPS. Administratívne údaje vychádzajúce z hlásení podnikov dokumentujú, že v období 1989-97 klesla celková zamestnanosť o takmer 18%. Tento pokles bol väčší u žien, ktorých zamestnanosť klesla o takmer 25% v porovnaní s 9% u mužov. Podiel žien na celkovej zamestnanosti klesol o 4 percentuálne body. S výnimkou dvoch rokov celková zamestnanosť ročne klesala.

Administratívne údaje majú tendenciu podhodnocovať zamestnanosť v porovnaní s údajmi z VZPS. Tieto poukazujú na pozitívne tendencie v raste zamestnanosti, ktoré sa objavili v priebehu rokov 1995-96. Počínajúc rokom 1997

však začala celková zamestnanosť opäť klesať. Medziročná zmena v roku 1997 predstavovala -4,7% celkovo a -6,7% u žien. Na Slovensku pokračoval ďalší pokles zamestnanosti aj v rokoch 1998 a 1999.

Mnohé súčasné problémy v oblasti zamestnanosti možno pripísať na vrub relatívne vysokému podielu priemyslu na celkovej zamestnanosti a súčasnej kríze niektorých priemyselných odvetví. Štruktúra priemyslu v SR je charakterizovaná vyšším podielom ťažkého priemyslu a prevahou produkcie s nižšou pridanou hodnotou. Obzvlášť kritická je situácia v strojárstve, ktoré na základe objemu výroby predstavuje tretie najväčšie odvetvie (za chemickým a ťažkým priemyslom). Rast produktivity v strojárstve je v súčasnosti dosahovaný hlavne prostredníctvom znižovania počtu zamestnancov, ktorého následkom je ďalšie zvyšovanie napätia na trhu práce.

7.2.2 Štrukturálne zmeny zamestnanosti

Odvetvová štruktúra zamestnanosti prekonala počas prechodového obdobia významnú zmenu (tabuľka 2). Administratívne údaje ukazujú, že podiel zamestnanosti v priemysle na celkovej zamestnanosti klesol zo 44% na 37% a podiel služieb vzrástol zo 44% na 54%. Zamestnanosť v poľnohospodárstve, ktorej podiel predstavoval pôvodne 12%, klesla na menej ako 9%. I keď Slovensko bolo tradične viac poľnohospodársky orientovanou časťou bývalého Československa, súčasný podiel poľnohospodárstva na celkovej zamestnanosti je pomerne nízky. Na základe údajov VZPS predstavuje podiel zamestnanosti v poľnohospodárstve asi 8%, čo nie je oveľa viac než priemer dosahovaný v rámci EÚ (5% v roku 1997) a menej než porovnateľné hodnoty za Portugalsko, Grécko a Írsko.

Stále pretrváva výrazný rozdiel medzi Slovenskom a EÚ, pokiaľ ide o podiel priemyslu na celkovej zamestnanosti - v SR je tento podiel približne o 10 percentných bodov vyšší. Opačná tendencia sa zachováva v zamestnanosti v službách, ktorej podiel na celku je v SR takmer o 13 percentných bodov nižší ako priemer v rámci EÚ. Tieto výsledky naznačujú, že v rámci približovania sa k štruktúre zamestnanosti v EÚ možno v budúcnosti očakávať ďalšie zníženie podielu zamestnanosti v priemysle a jeho zvýšenie v sektore služieb.

Miery zamestnanosti podľa pohlavia a vekových skupín ukazujú, že po roku 1994 nedošlo k veľkým zmenám. Súčasná miera zamestnanosti pre vekovú skupinu 15-64 rokov je 58,8%, ktorá je blízka porovnateľnému údaju za EÚ dosahujúcemu hodnotu 60,5%. Čo sa týka rozdielov podľa pohlaví, možno v SR stále pozorovať relatívne vyššie miery zamestnanosti u žien a relatívne nižšie miery zamestnanosti u mužov, než sú priemerné hodnoty vykazované za EÚ, ktoré sú 50,5% a 70,5%. Treba poznamenať, že na Slovensku je dôchodkový vek 60 rokov u mužov a 53-57 rokov u žien, čo sú nižšie hodnoty ako v ostatných transformujúcich sa ekonomikách a v EÚ. V dôsledku toho sú miery zamestnanosti založené na

„skutočnej“ populácii v produktívnom veku (15-54Ž/59M) na Slovensku stále vyššie, než je priemer v rámci EÚ. Na základe limitovaných časových radov (kvôli absencii vhodných VZPS údajov pred rokom 1994) je zrejmé, že k najvýraznejšiemu poklesu miery zamestnanosti došlo u mladých ľudí vo vekovej skupine 15-24 rokov.

TABUĽKA 2. Zmeny v odvetvovej štruktúre zamestnanosti

	1994	1995	1996	1997	1998	EÚ15 '97 ^(a)
Spolu (tis. osôb)	2 178,5	2 243,5	2 293,7	2 185,2	2 171,9	149 042
% podiel žien	46,2	46,0	45,8	44,9	45,1	41,8
Index predch. rok=100	99,2	103,0	102,2	95,3	99,4	100,6
% podiel v: ^(b)						
poľnohospodárstve	9,9	8,7	9,1	8,2	7,5	5,0
priemysle	39,7	38,9	39,9	39,4	39,6	29,4
službách	50,4	52,4	51,0	52,4	52,9	65,6

Pozn.: Zamestnanosť podľa definície MOP, údaje z VZPS. (a) Údaje za EÚ pochádzajú z Community Labour Force Survey. (b) Celkové podiely vyjadrené ako zamestnanosť v odvetví / celková zamestnanosť. Podiely žien vyjadrené ako zamestnanosť žien v odvetví / celková zamestnanosť v odvetví. Prameň: ŠÚ SR, pre (a) Employment in Europe, European Communities, 1998.

Budovanie súkromného sektora začalo prakticky v roku 1990 a pokračovalo v roku 1991 malou privatizáciou. Podiel súkromného sektora na celkovej zamestnanosti predstavoval v roku 1989 asi 1%. V súčasnosti tento podiel presiahol 60%. Tento nárast bol dosiahnutý na úkor zamestnanosti vo verejnom sektore, ktorej podiel na celkovej zamestnanosti poklesol z 80% na 35%. Tretia skupina, reprezentovaná zamestnanosťou v družstvách, zaznamenala pokles na menej ako polovicu a v súčasnosti sa na celkovej zamestnanosti podieľa iba necelými 7%. Družstvá môžu byť zaradené aj do súkromného (neverejného) sektora. Ako by sa dalo očakávať, súkromný sektor trvalo vykazuje rýchlejšiu rast zamestnanosti a objemov výroby ako sektor verejný.

Regionálne rozdelenie zamestnanosti odráža jedno zo základných protirečení Slovenska - vysoký stupeň regionálnej segmentácie. Pri zamestnanosti nie je regionálna diverzifikácia taká dôležitá vzhľadom na celkové hodnoty, ale dôležitá je jej štruktúra. Podiel Bratislavy na celkovej zamestnanosti predstavuje viac ako 14%, podiely ostatných krajov sa pohybujú v rozpätí od 10 do 13%, čo zhruba korešponduje s podielmi obyvateľstva v produktívnom veku v krajoch. Avšak odvetvová štruktúra zamestnanosti má tendenciu vykazovať väčšiu koncentráciu. Existuje mnoho mono-industriálnych okresov špecializovaných v jednom alebo málo odvetviach (napr. strojárstvo - Považská Bystrica, Dubnica nad Váhom, Martin, Zvolen, metalurgia - Košice, Žiar nad Hronom, chemický priemysel - Humenné, výroba kožených výrobkov - Topoľčany). Typické poľnohospodárske

okresy lokalizované prevažne v nížinách na juhovýchode vykazujú obzvlášť vysoké miery nezamestnanosti.

Regionálna koncentrácia sa tiež prejavuje prostredníctvom regionálneho rozdelenia podnikateľov - právnych subjektov. Dominantné postavenie Bratislavy potvrdzuje jej vysoký podiel (28%) v rámci celej SR. Podľa OECD (1999) má Bratislava podiel až 52% na počte subjektov so zahraničným kapitálom a podiel 20% na počte podnikateľov - fyzických osôb. Tendencia k vytváraniu priepastných rozdielov medzi hlavným mestom a ostatným územím je zjavná aj v Českej republike a v Maďarsku. V tejto súvislosti treba spomenúť aj úlohu zahraničných investícií pre oživenie tvorby pracovných miest. Maďarsko s najvyšším objemom priamych zahraničných investícií na obyvateľa medzi asociovanými krajinami zatiaľ nezaznamenalo väčší dopad týchto investícií na oživenie trhov práce v krízových regiónoch. Regionálne diferencie, ktoré v tomto smere existovali v roku 1990, sa počas prechodového obdobia ešte viac prehĺbili. Zahraniční investori sa sústreďovali najmä na oblasť Budapešti a niekoľko najrozvinutejších regiónov (napr. župy Győr-Moson-Sopron, Pest, Vas), a nie na krízové oblasti na severe a východe krajiny. Po podporných programoch maďarskej vlády zahraniční investori vo väčšej miere „prekročili Dunaj“ smerom do krízových regiónov, ale podľa údajov maďarského Ministerstva sociálnych vecí a rodiny sa dodnes zahraničné investície v krízových regiónoch neprejavili ako faktor výraznejšie stimulujúci tvorbu pracovných miest.

Regionálna segmentácia v SR má vážne dôsledky pre situáciu na trhu práce. V kombinácii s veľmi nízkou tvorbou pracovných miest totiž znamená, že existuje veľa zaostávajúcich okresov, v ktorých je šanca nezamestnaného nájsť si prácu zanedbateľná.

7.2.3 Flexibilita v oblasti úväzkov a odpracovaných hodín

Vymedzenie pracovného času dodáva slovenskému pracovnému trhu punc nepružnosti.⁹⁶ Údaje VZPS za posledný štvrtrok 1998 ukazujú, že 80% pracujúcich (vrátane SZČO) pracuje asi 40 až 43 hodín týždenne.⁹⁷

⁹⁶ Zákonník práce stanovuje maximálnu týždennú dĺžku pracovného času 43 hodín. Riadny týždenný (na plný úväzok) pracovný čas môže kolísať v rozpätí 40-43 hodín, v závislosti na charaktere práce alebo odvetví ekonomiky. Od roku 1991 je možné určenie rozdielneho celotýždenného pracovného času na plný úväzok (nepresahujúceho 43 hodín) v kolektívnej zmluve. Toto sa však netýka rozpočtovej sféry. Pracovný čas v rámci čiastočného úväzku (tzv. kratší pracovný čas) môže byť stanovený v pracovnej zmluve na základe iniciatívy zamestnanca alebo zamestnávateľa. Vzhľadom k vysokej miere nezamestnanosti od nadčasových hodín vo všeobecnosti odrádza stanovenie maximálne povoleného počtu nadčasových hodín týždenne alebo ročne (8 hodín za týždeň alebo 150 hodín za rok), i keď existujú výnimky. Pracovníkov však nemožno nútiť, aby pracovali dlhšie, než je uvedené maximum.

Na základe údajov VZPS je rozsah práce na čiastočný úväzok tiež veľmi skromný. V poslednom štvrtroku 1998 pracovali na čiastočný úväzok asi 2% zamestnancov. V prípade žien bol podiel väčší (3%) než v prípade mužov (0,8%). Tieto podiely sú výrazne nízke v porovnaní s priemernými hodnotami dosahovaným v rámci EÚ, kde v roku 1997 pracovalo na čiastočný úväzok v priemere až 17% pracovníkov (6% mužov a až 32% žien). Tieto veľké nepomery naznačujú, že slovenský trh práce je dosť nepružný v oblasti pracovných úväzkov. Väčšina ekonomicky aktívneho obyvateľstva je alebo zamestnaná na plný úväzok, alebo nezamestnaná. Potrebnú pružnosť dosahujú zamestnávateľia skôr uzatváraním zmlúv na dobu určitú. Tým sa napomáha segmentácii trhu práce, v rámci ktorej sa vyčleňuje skupina pracovníkov na dobu určitú, resp. sezónnych pracovníkov, ktorí sú v prípade krízy prví postihnutí nezamestnanosťou. Podľa ďalších údajov VZPS v poslednom štvrtroku roku 1998 (tab. 3) bolo iba 0,5% zo zamestnaných podzamestnaných v tom zmysle, že pracovali na čiastočný úväzok, pretože si nemohli nájsť prácu na plný úväzok, alebo zamestnávateľ nebol schopný poskytnúť prácu na plný úväzok.

O prechodových ekonomikách panuje názor, že fenomén „druhého zamestnania“ je veľmi rozšírený. Avšak pohľad na slovenské údaje naznačuje iba veľmi skromný podiel pracujúcich s ďalším zamestnaním. Administratívne údaje ukazujú asi 3% zamestnancov s ďalším zamestnaním, zatiaľ čo údaje z VZPS poukazujú na ešte nižší podiel - v priemere 1% (1,2% u zamestnaných mužov a 0,8% u zamestnaných žien). Iba 0,8% mužov a 0,5% žien uviedlo dodatočný príjem ako motiváciu pre ďalšie zamestnanie. Relatívne nízke údaje sú prekvapujúce vzhľadom k danému nízkemu životnému štandardu. Možným vysvetlením je, že väčšina dodatočných aktivít nie je registrovaná.

TABUĽKA 3. Práca na čiastočný úväzok, podzamestnanosť a ďalšie zamestnanie

% pracovníkov	S čiastočným úväzkom	S ďalším zamestnaním
Spolu	1,9	1,0
Muži	0,8	1,2
Ženy	3,2	0,8
	Podzamestnaní	Dôvod: podpora príjmu
Spolu	0,5	0,6
Muži	0,1	0,8
Ženy	0,9	0,5

Pozn. Posledný štvrtrok 1998. Prameň: VZPS, ŠÚ SR.

⁹⁷ Okolo 15% pracuje viac ako 43 hodín a len 5% menej ako 40 hodín. Asi dve tretiny zamestnancov na čiastočný úväzok pracovalo menej ako 30 hodín týždenne. Asi polovica zamestnaných na čiastočný úväzok pracovala 20 až 24 hodín týždenne. Rozdiely v počte odpracovaných hodín medzi mužmi a ženami neboli výrazné.

7.2.4 Skrytá zamestnanosť

Podiel skrytej ekonomiky na HDP Slovenska sa v roku 1990 odhadoval na približne 3%. Tento podiel vzrástol počas počiatočného obdobia transformácie na 15-20%. Neexistujú oficiálne hodnotenia rozsahu tieňovej ekonomiky. Hajnovičová (1995) odhaduje objem neregistrovanej výroby a aktivít v roku 1993 na 12,8% HDP, pričom 5,6%-ný podiel výroby na HDP je skrytý zo štatistických dôvodov, akým je napríklad neplnenie oznamovacej povinnosti malých a stredných podnikov voči ŠÚ SR. V rámci odvetví priemyslu bol najväčší podiel tieňovej ekonomiky pripočítaný na vrub obchodu, hotelov a reštaurácií (38%), za nimi nasledujú obchodné služby (26%) a stavebníctvo (15%). Zvyšok bol sústredený hlavne v spracovateľskom priemysle, doprave a poľnohospodárstve.

Ďalším zdrojom údajov o rozsahu skrytej ekonomiky sú odhady Infostat a ŠÚ SR uvedené v tabuľke 4. Podľa týchto odhadov objem skrytej výroby rástol v nominálnych hodnotách, jeho podiel na celkovej pridanej hodnote však klesol v období od 1993 do 1996 z približne 13% na 12%.

TABUĽKA 4. Odhady skrytej produkcie v SR v období 1993-96

	1993	1994	1995	1996
V miliardách SKK	43,3	51,5	54,6	63,0
% celkovej pridanej hodnoty	13,0	13,1	12,0	12,0

Prameň: Infostat a ŠÚ SR.

TABUĽKA 5. Priemerná mzda 1989-1998

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Priemerná mzda (SKK/mes.)										
Nom., I 1989=100	100	104,4	120,0	144,6	171,2	200,3	229,0	259,5	293,6	305,5
Reál., I 1989=100	100	94,4	69,6	75,7	72,8	75	78,2	83,8	89,2	91,8
Minimálna mzda (SKK/mes.)										
Medziroč. zmena %	-	-	-	10,0	11,4	0,0	0,0	10,2	0,0	11,1
Index životných nákladov										
Medziroč. zmena %	-	10,6	56,0	10,7	23,1	13,6	9,6	5,8	6,2	6,6
Index 1989=100	100	110,6	172,5	191	235,1	267,1	292,7	309,7	328,9	350,6
Min. mzda / Priem. mzda, %	-	-	53,1	48,4	45,5	38,9	34,1	33,1	29,3	30,0

Pozn.: Priemerná hrubá mzda v Sk za mesiac. Nom. = nominálna, reál. = reálna, I = index.

Jedným z aspektov tieňovej ekonomiky je neregistrovaná zamestnanosť. Objem tzv. obálkových plátov v SR nebol doteraz odhadnutý. Vzhľadom k pomerne vysokému daňovému a príspevkovému zaťaženiu⁹⁸ sa predpokladá, že

⁹⁸ Podľa údajov Informačného systému o cene práce predstavovalo priemerné daňové a

fenomén obálkových platov je rozšírený predovšetkým v menších súkromných podnikoch.

7.2.5 Voľné miesta a štrukturálny nesúlad

Tvorba pracovných miest na Slovensku je veľmi nízka. Počet voľných miest hlásených zamestnávateľmi úradom práce predstavuje jeden zo zdrojov informácií o procese tvorby pracovných miest. Napriek obvyklým nedostatkom údajov o evidovaných voľných miestach sa predpokladá, že miera ich nahlasovania v SR je pomerne vysoká. Prispieva k tomu zákonná povinnosť zamestnávateľov nahlasovať voľné pracovné miesta úradom práce, ako aj podmienenie vzájomných vzťahov medzi zamestnávateľmi a úradmi práce (napr. poskytovania prostriedkov v rámci aktívnej politiky trhu práce) nahlasovaním voľných miest.

Výskumný ústav práce, sociálnych vecí a rodiny v Bratislave uskutočnil prieskum o stave nahlasovania voľných miest a o spolupráci zamestnávateľov a úradov práce vo viacerých okresoch SR (Liška a kol. 1996). Výsledky ukazujú, že spolupráca závisí od veľkosti podniku. Zatiaľ čo v malých podnikoch zamestnávajúcich do 24 zamestnancov bol podiel nahlásených voľných miest na celkovom počte vytvorených pracovných miest 50 až 75%, najefektívnejšie bolo nahlasovanie vo veľkých podnikoch s viac ako 500 zamestnancami, kde bol tento podiel v rozpätí 90 až 95%. Podniky v priemere získali inak ako prostredníctvom úradov práce (mediálne agentúry, inzeráty atď.) asi 45 až 55% zamestnancov.

Vo svetle týchto údajov je alarmujúce, že počet evidovaných voľných miest je veľmi nízky vo vzťahu k počtu evidovaných nezamestnaných. Na konci roku 1998 pripadalo 38 evidovaných nezamestnaných na jedno voľné pracovné miesto. V niektorých krajoch sa tento pomer blížil k 80. Štruktúra nahlásených voľných pracovných miest podľa požadovaného vzdelania ukázala, že na konci roka 1998 bola polovica týchto pracovných miest vhodná pre pracovníkov s nižším učňovským vzdelaním, t.j. s praktickými zručnosťami a nízkym všeobecným vzdelaním. Kumulatívny prírastok voľných pracovných miest v roku 1996 bol viac ako 120 tisíc, v roku 1997 to bolo vyše 150 tisíc. V kombinácii s údajmi o stavoch evidovaných voľných pracovných miest tieto čísla naznačujú, že voľné pracovné miesta existujú v priemere niekoľko mesiacov.⁹⁹

Regionálny nesúlad medzi evidovanou ponukou práce (počet evidovaných nezamestnaných U) a dopytom po práci (počet evidovaných voľných miest V) možno ilustrovať pomocou jednoduchého pomeru $(U-V)/U$, ktorý možno interpretovať ako podiel nezamestnaných, ktorých úrad práce nemôže umiestniť na

príspevkové zaťaženie v roku 1997 okolo 42,2% z celkových nákladov práce.

⁹⁹ Tento údaj však môže byť skreslený smerom nahor, pretože „čistenie“ registra voľných pracovných miest sa môže v praxi uskutočňovať v pravidelných intervaloch, čím sa oneskoruje za skutočným okamihom obsadenia voľného pracovného miesta.

riadne pracovné miesto. Hodnoty blízke 1 indikujú, že absolútny počet voľných pracovných miest je zanedbateľný vzhľadom k počtu evidovaných nezamestnaných v danom regióne. Priemerná mesačná hodnota tohto ukazovateľa za všetky okresy počas obdobia po roku 1990 bola sústavne vyššia než 0,95. To isté platilo pre časové rady ukazovateľa v jednotlivých okresoch: s výnimkou počiatočného obdobia (koniec roka 1990) bola priemerná hodnota ukazovateľa v každom okrese vyššia ako 0,95. Tieto výsledky naznačujú, že slovenský trh práce je charakterizovaný pretrvávajúcou a podstatnou nerovnováhou medzi evidovanou ponukou práce a dopytom po práci.

7.3 Mzdy

7.3.1 Rast miezd

Mzdová regulácia bola v SR uplatňovaná iba nepravidelne a počas obmedzených časových období. Napriek tomu rástli nominálne mzdy len mierne, takže reálne mzdy nedosiahli do konca roka 1998 stále úroveň roku 1989. Reálne mzdy najviac klesli po liberalizácii cien v roku 1991, čoho výsledkom bol ich ročný pokles o 27%. Na konci roka 1998 boli ešte stále o 8% pod úrovňou roku 1989 a predbežné výsledky naznačujú, že počas roka 1999 reálne mzdy ešte mierne poklesli (viď tabuľku 5).

Slovensko je krajinou, v ktorej je tradične nízka úroveň príjmovej nerovnosti. Rutkowski (1996) skúmal mzdovú diferenciáciu v tranzitívnych ekonomikách počas raného obdobia transformácie. Slovensko sa podľa neho vyznačovalo najnižším stupňom mzdovej nerovnosti a relatívne nízkym výskytom chudoby. Ďalšie akademické štúdie potvrdzujú tieto výsledkami (Garner, Lubyová a Terrell, 1994 a OECD, 1996). Renčko (1995) uvádza, že v roku 1994 asi dve tretiny zamestnancov poberali nižšiu mzdu ako dvojnásobok minimálnej mzdy a 90% zamestnancov sa nachádzalo pod úrovňou trojnásobku minimálnej mzdy. Toto viedlo k záverom, že v počiatočnom období transformácie sa na mzdy hľadalo viac ako na nástroj makroekonomickej stabilizácie, pričom sa zanedbávala mikroekonomická funkcia miezd najmä v oblasti motivácie pracovníkov.

Rast reálnych miezd na Slovensku počas prechodového obdobia bol pomerne nízky. Počas obdobia 1989 - 1998 sa priemerné nominálne mzdy zvýšili o viac ako 300%, zatiaľ čo reálne mzdy sa znížili o 8%. V roku 1991 bola zavedená minimálna mzda. Úroveň minimálnej mzdy je určovaná administratívnymi rozhodnutiami ad hoc. V roku 1992 predstavovala minimálna mzda viac než 50% priemernej mzdy, do roku 1999 klesol tento podiel zhruba na 30%.

7.3.2 Mzdová diferenciácia

Údaje z neskoršieho obdobia ekonomickej transformácie dokumentujú výrazný pokrok v oblasti mzdovej diferenciácie. Diferenciácia na základe individuálnych charakteristík (napr. vzdelanie alebo profesia) bola zreteľnejšia ako diferenciácia na základe agregátnych charakteristík (napr. druh vlastníctva alebo odvetvie ekonomiky). Ako vidno z tabuľky 6, najväčší pokles relatívnych miezd bol zaznamenaný u pracovníkov v poľnohospodárstve. Zatiaľ čo v roku 1989 bola úroveň miezd v poľnohospodárstve a priemysle približne rovnaká, v roku 1998 dosahovali mzdy v poľnohospodárstve 79% z celoštátneho priemeru a u miezd v priemysle to bolo 100%. Mzdy v stavebníctve sú tradične vyššie než celoštátny priemer. V roku 1998 dosiahli približne 103% celoštátneho priemeru, čo je zhruba rovnaká hodnota ako v predtransformačnom období.

V odvetvovom členení sú najvyššie mzdy zaznamenané vo finančnom sektore, relatívne vysoké sú tiež mzdy vo verejnej správe, obrane a realitách, a tiež vo výskume a vývoji. V primárnom sektore možno nájsť relatívne vysoké mzdy v ťažobnom a energetickom priemysle. Pritom energetika je známa tým, že má spomedzi odvetví priemyslu najväčšie rozdiely medzi rastom produktivity práce a reálnymi mzdami (v prospech reálnych miezd). Medzi odvetvia s relatívne nízkymi mzdami sa zaraďujú hotelové a reštauračné služby, vzdelávanie, obchod, zdravotníctvo a sociálne služby, v ktorých je priemerná mzda porovnateľná so mzdou v poľnohospodárstve a lesníctve.

TABUĽKA 6. Štruktúra miezd 1989 - 1998. Priemerná mzda podľa odvetví NH

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Priemerná mzda (Sk/mes.)										
Spolu	3 142	3 281	3 770	4 543	5 379	6 294	7 195	8 154	9 226	10 003
% priemeru v:										
poľnohospod.	102	103	98	91	85	82	81	81	80	79
priemysle	102	101	102	100	102	103	104	104	104	100
stavebníctve	108	107	102	102	103	103	104	107	108	103

Pozn.: Údaje založené na štatistických výkazoch pre ŠÚ SR. Súvislý časový rad pre sektor služieb nie je možné zostaviť kvôli zmenám v klasifikácii odvetví a nedostatku reprezentatívnych agregovaných údajov. ECU ekvivalent: 38,3 SKK ku koncu 1997, EUR ekvivalent: 43 SKK ku koncu 1998. Prameň: Štatistické ročenky SR a ŠÚ SR.

V priemere sa mzdy v súkromnom sektore výrazne nelíšia od miezd v štátnom sektore (tabuľka 7). Najvyššie platy možno nájsť vo firmách so zahraničným vlastníctvom, najnižšie v družstvách a neziskových organizáciách, ako sú miestne a politické organizácie a charity. Rozdiely v mzdách podľa pohlavia (gender wage gap) dosahujú v SR v priemere 20%, čo znamená, že výška priemernej mzdy žien tvorí asi 80% z výšky priemernej mzdy mužov (tabuľka 8). Diferenciácia podľa

pohlaví je zjavnější v prípade zmluvných miezd (v podnikateľskom sektore) a v nižších mzdových triedach. S rastúcim vzdelaním a rastúcimi mzdami sa rozdiely postupne znižujú, avšak majú tendenciu pretrvávajúť.

TABUĽKA 7. Štruktúra miezd. Priemerná hrubá mzda podľa druhu vlastníctva

	1997		1996	1997
Výberové skúmanie ^(a)		Podnikové výkazy ^(b)		
Spolu (Sk/mes.)	10 886	Spolu (Sk/mes.)	8 224	9 369
Podiel (%) podľa vlastníctva:		Podiel (%) podľa vlastníctva:		
Súkromné	95,9	Súkromné	101,6	100,5
Družstevné	89,7	Družstevné	78,6	77,1
Obecné	86,0	Verejné	98,6	99,6
Štátne	106,6	Štátne	99,7	100,7
Zahraničné	104,9	Zahraničné	126,8	128,9
Pol. strany, tretí sektor	81,3			
Medzinárod. súkromné	103,5			
Zmiešané	110,2			

Pozn.: (a) Výpočty založené na údajoch Informačného systému o cene práce. (b) Bez zamestnancov malých podnikov a zamestnancov súkromných podnikov nezapísaných v obchodnom registri (celkové priemery sú preto v rôznych tabuľkách rozličné). Prameň: (a) Štruktúra miezd zamestnancov v SR, 1997, ŠÚ SR. (b) Ročenka práce, sociálnych vecí a rodiny 1997, MPSVR SR.

TABUĽKA 8. Mzdové rozdiely podľa pohlaví (pomer priemerných hrubých miezd)

Ženy / muži, podiel v%	1995	1996	1997
Spolu	80,09	78,42	78,0
Podľa vzdelania:			
Základné	74,5	73,8	73,9
Učňovské bez maturity	77,5	75,9	67,5
Str. odborné bez maturity	77,5	75,9	72,6
Učňovské s maturitou	83,5	81,4	75,7
Gymnázium	78,5	81,6	68,1
Str. odborné s maturitou	74,5	77,3	74,7
Vysokoškolské	79,1	77,5	84,2
Vedecký stupeň	79,9	86,7	107,6
Podľa mzdových tried:			
Najnižší podiel (7. trieda)	77,6	78,3	
Najvyšší podiel (11. trieda)	96,3	97,0	
Zmluvné mzdy	64,5	70,6	

Pozn.: V 1995 a 1996 založené na priemerných hodinových mzdách ku koncu roka. V 1997 založené na priemerných mesačných mzdách, ročné priemery. Mzdové triedy sa používajú v rozpočtovej sfére. Prameň: 1995 a 1996: Kostolná a Hanzelová (1997); 1997: výpočty založené na výberovom skúmaní ISCP.

Na Slovensku je zreteľná tendencia rastúcich výnosov z investícií do vzdelania. Výsledky založené na podnikovom prieskume „Informačný systém nákladov práce“ (tabuľka 9) poukazujú na podstatnú a rastúcu mzdovú diferenciáciu v závislosti od vzdelania. V roku 1998 predstavovali mzdy najnižšej a najvyššej vzdelanostnej skupiny 80% a 160% vzhľadom k priemeru.

Filer, Jurajda a Planovský (1999) vyhodnocovali vývoj výnosov zo vzdelania na Slovensku na základe údajov Informačného systému o cene práce. Analyzovaný súbor sa pohyboval v rozpätí od 1,9% do 3,9% z celkových zdrojov pracovných síl v SR. V roku 1997 bol koeficient zachytávajúci efekt vysokoškolského vzdelania na výšku mzdy v porovnaní so vzdelaním základným 0,7. Porovnateľný údaj pre ČR mal hodnotu 0,8. Zhruba porovnateľné údaje pre ostatné krajiny dosahujú nasledovné hodnoty: 0,64 pre UK; 0,73 pre bývalé západné Nemecko; 0,56 pre Taliansko a 0,42 pre Švédsko. Týmto autori zdokumentovali, že v roku 1997 výnosy zo vzdelania v SR dosahovali úroveň bežnú v tradičných trhových ekonomikách. Spomedzi ďalších zaujímavých výsledkov uvedenej štúdie možno uviesť zistenie, že výnosy zo vzdelania v SR výrazne vzrástli v rozpätí rokov 1995 - 1997, keď boli v porovnaní s úrovňou dosahovanou v roku 1994 trikrát vyššie. Výnosy zo vzdelania vzrástli viac v súkromnom sektore než v sektore verejnom a viac v skupine mladších pracovníkov než pracovníkov starších. Miera nárastu bola približne rovnaká u mužov a u žien.

TABUĽKA 9. Štruktúra miezd. Priemerné hrubé mzdy podľa vzdelania

	1996	1997	1998
Spolu (Sk/mes.)	9 106	10 086	65,92 ^(a)
Podiel (%) podľa vzdelania:			
Základné	81,7	66,1	78,3
Učňovské	94,5	86,1	92,6
Stredné odborné	87,6	75,3	86,4
Úplné stredné odborné	93,9	93,9	101,3
Gymnázium	99,6	86,9	101,0
Vysokoškolské	156,9	189,1	158,6

Pozn.: Založené na údajoch výberového skúmania ISCP. (a) V 1998 hrubé hodinové mzdy v poslednom štvrtroku. Prameň: Štatistická ročenka SR (1996), Analýza štruktúry miezd zamestnancov v SR (1997), ŠÚ SR.

Regionálna štruktúra miezd je ovplyvnená prítomnosťou veľkých miest (ako napr. Bratislava, Košice, Banská Bystrica). Najvyššie mzdy (123% celoštátneho priemeru) boli zaznamenané v Bratislave. Najnižšia úroveň miezd bola zistená v Prešovskom kraji, kde je aj najvyššia miera nezamestnanosti. Renčko (1995) vo svojej analýze mzdovej politiky v SR dospel k záveru, že existuje nepriamy vzťah medzi mierou nezamestnanosti a úrovňou miezd v slovenských okresoch.

Priemerné odvodové a daňové zaťaženie v SR predstavuje viac ako 20% z hrubej mzdy zamestnanca. Na základe údajov Informačného systému o cene práce predstavovali dane a platby poisťovniam v roku 1997 priemerne 23% hrubej mzdy zamestnanca. Mzdy predstavovali v priemere 68,8% celkových nákladov práce zamestnávateľa. Ďalších 24,8% z celkových nákladov práce zamestnávateľa tvorili povinné odvody na sociálne poistenie a zabezpečenie. Celkové daňové a odvodové zaťaženie predstavovalo v roku 1997 v priemere 42,2% celkových nákladov práce. Daňové zaťaženie pritom rástlo v období rokov 1993-1999, pretože príjmové pásma pre jednotlivé sadzby boli stanovené v absolútnom vyjadrení a boli upravené až od 1. januára 2000 (viď kapitolu o fiškálnej politike).

7.4 Nezamestnanosť

7.4.1 Celkový vývoj v oblasti nezamestnanosti

V počiatočnom období ekonomickej transformácie bol prudký nárast nezamestnanosti vítaný ako signál reštrukturalizácie ekonomiky. Avšak po desiatich rokoch transformácie sa slovenský trh práce nemôže dostať zo zajatia dvojciferných hodnôt miery nezamestnanosti. Nezamestnanosť v SR sleduje Národný úrad práce (NÚP) a Štatistický úrad SR. Zatiaľ čo NÚP vedie evidenciu nezamestnaných, ktorá obsahuje vyčerpávajúce údaje, Štatistický úrad uskutočňuje výberové zisťovanie pracovných síl (VZPS) na vzorke domácností, pri ktorom sa využíva definícia nezamestnanosti podľa MOP¹⁰⁰. VZPS sa uskutočňuje pravidelne štvrťročne od druhého štvrťroka 1993. Údaje z týchto pravidelných štvrťročných zisťovaní umožňujú medzinárodné porovnanie štatistík o nezamestnanosti. Porovnanie údajov o vývoji nezamestnanosti podľa uvedených zdrojov je znázornené na grafe 1.

V roku 1991 sa miera evidovanej nezamestnanosti v SR prudko zvýšila z takmer nulovej hodnoty na približne 12%. Odvtedy osciluje v rozpätí dvojciferných hodnôt, pričom na konci roka 1998 dosiahla asi 16% (428 tisíc osôb). Skupina evidovaných nezamestnaných pritom zahŕňala si 20 tisíc osôb, ktorí neboli okamžite schopní prijať zamestnanie (išlo najmä o účastníkov rekvalifikácie, práceneschopných nezamestnaných, nezamestnaných ošetrovujúcich člena rodiny a p.). Ak neberieme do úvahy tieto osoby, možno evidovanú nezamestnanosť znížiť

¹⁰⁰ Podľa tejto definície sa za nezamestnaného považuje človek, ktorý nepracoval v uplynulom týždni za mzdu ani inú formu odmeny, aktívne si hľadá zamestnanie a je schopný nastúpiť do zamestnania v priebehu nasledujúcich dvoch týždňov. Na evidenciu na úrade práce sa pritom neprihliada, pretože táto na seba spravidla viaže rôzne inštitucionálne a administratívne anomálie. Definícia MOP teda lepšie vystihuje ekonomickú podstatu nezamestnanosti než údaje o evidovanej nezamestnanosti.

asi o 1 percentuálny bod (táto tzv. disponibilná nezamestnanosť sa začala vykazovať od roku 1998).

Dynamika trhu práce vyjadrená pomocou tokov evidovaných nezamestnaných je v SR vo všeobecnosti slabá. Na základe priemerných mesačných údajov za jednotlivé kalendárne roky je zrejmé, že celkový obrat evidovanej nezamestnanosti (suma prítoku a odtoku evidovaných nezamestnaných) predstavuje menej než 20% celkovej nezamestnanosti (tabuľka 10). Slabá dynamika trhu práce sa odráža tiež vo veľkosti mesačných tokov nezamestnaných, ktoré zriedkavo prekročili 10% z ich celkového počtu. V rokoch 1990-1991 prítok nezamestnaných vysoko prevyšoval ich odtok, v dôsledku čoho sa vybudoval vysoký stav evidovaných nezamestnaných. Neskôr boli prítok a odtok zhruba rovnaké, čím sa stav vysokej nezamestnanosti zakonzervoval. V rokoch 1997 a 1998 začal prítok opäť prevyšovať odtok a celková úroveň nezamestnanosti rástla.

TABUĽKA 10. Dynamika evidovanej nezamestnanosti

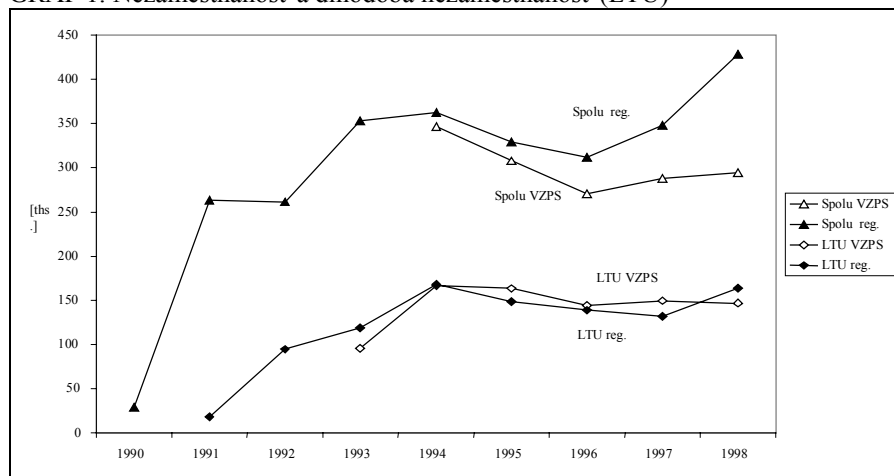
(%)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Prítok / Stav	66,2	18,3	8,8	10,7	7,4	8,5	9,8	9,9	9,4
Odtok / Stav	28,5	5,2	10,0	7,9	8,2	9,4	9,9	9,4	7,7
Prítok / Odtok	43,1	28,4	113,8	73,9	110,0	110,7	100,9	95,5	81,4
Obrat	94,7	23,5	18,9	18,5	15,6	17,9	19,7	19,3	17,1

Pozn.: Údaje predstavujú ročné priemery mesačných údajov (toky sú 1/12 kumulatívnych ročných tokov, stavy sú priemery stavov ku koncu mesiaca v danom roku). Obrat = (Prítok + Odtok) / Stav. Prameň: NÚP.

Evidovaná nezamestnanosť je na Slovensku vyššia než nezamestnanosť podľa VZPS (definície MOP), čo poukazuje na možné demotivačné vplyvy zabezpečenia v nezamestnanosti, najmä formou sociálnych dávok a platieb poistného za nezamestnaného štátom. Rozdiel medzi mierou nezamestnanosti na základe VZPS a evidovanou mierou nezamestnanosti sa koncom roka 1998 blížil k 5 percentuálnym bodom v prospech evidovanej miery (11,8% podľa VZPS v porovnaní so 16,4%-nou evidovanou mierou). V rámci dlhodobej nezamestnanosti sú rozdiely medzi evidovanou nezamestnanosťou a nezamestnanosťou na základe VZPS menej zrejmé. Na obr. možno vidieť, že veľký rozdiel medzi registrovanou nezamestnanosťou a nezamestnanosťou podľa definície MOP je zapríčinený hlavne skupinou krátkodobo a strednodobo nezamestnaných.

Dlhodobá nezamestnanosť začala rásť od začiatku prechodového obdobia, kým jej podiel na celkovej nezamestnanosti na základe údajov VZPS nedosiahol približne 50%. Tento podiel je iba o málo vyšší než priemer za EÚ v roku 1997, ktorý predstavoval celkovo 49%, 48% u mužov a 51% u žien. Porovnateľné údaje za SR boli celkovo 52%, 50% u mužov a 54% u žien. Na konci roka 1998 bol podiel evidovanej dlhodobej nezamestnanosti 38% (graf 1).

GRAF 1. Nezamestnanosť a dlhodobá nezamestnanosť (LTU)



Podľa evidencie nezamestnaných (NÚP) a výberového zisťovania VZPS (LFS). Evidovaná ku koncu roka, VZPS za posledný štvrtrok. Prameň: NÚP, ŠÚ SR.

7.4.2 Štrukturálne aspekty nezamestnanosti

Vzdelanostná štruktúra nezamestnaných odhaľuje, že najzraniteľnejšie sú skupiny s najnižšou kvalifikáciou a vzdelaním. Podľa VZPS tvorila na konci roka 1998 skupina so základným vzdelaním alebo bez ukončeného základného vzdelania 37,5% dlhodobo nezamestnaných, pričom jej podiel na celkovej nezamestnanosti predstavoval 27,4%. Podiel osôb s nižším než úplným stredným vzdelaním na dlhodobej nezamestnanosti bol až 75%.

Často spomínaným problémom slovenského trhu práce je nízka mobilita pracovných síl. Jednou z foriem mobility je vnútorné sťahovanie sa obyvateľstva. Rozsah vnútorného sťahovania v SR mal po roku 1980 dlhodobo klesajúcu tendenciu (tabuľka 11). Počas posledných troch rokov nastalo síce mierne oživenie, ale absolútne ani relatívne ukazovatele zďaleka nedosahujú úroveň roku 1990. Objem sťahovania klesá s rastúcou vzdialenosťou: sťahovanie v rámci okresov (na kratšie vzdialenosti) prevláda nad sťahovaním sa medzi krajinami. V roku 1998 bola intenzita sťahovania zhruba 16 osôb z tisíca. Táto hodnota sa zdá byť veľmi nízka na to, aby sa zmiernila regionálna segmentácia trhu práce.

Ďalšou formou mobility pracovných síl je dochádzka do zamestnania, ktorá sa uplatní najmä pri menších vzdialenostiach. V tejto súvislosti treba spomenúť výrazné zlepšenie v evidencii voľných pracovných miest, ktoré dáva možnosť získavať informácie o ponuke voľných pracovných miest vo všetkých okresoch

SR.¹⁰¹ Ani podstatné zvýšenie mobility by však v súčasnosti nepomohlo výraznejšie znížiť celkovú nezamestnanosť. Dôvodom je pomerne hlboký a trvalý nedostatok voľných pracovných miest vo všetkých krajoch a okresoch SR. V roku 1998 sa disproporcía medzi počtami evidovaných nezamestnaných a voľných pracovných miest vo všetkých slovesných krajoch zhoršila (graf 2). Najkritickejšia je situácia v Košickom a Nitrianskom kraji, kde na jedno evidované voľné pracovné miesto pripadá okolo 80 evidovaných nezamestnaných. Najpriaznivejšia situácia je tradične v Bratislavskom kraji. Pomerne dobrá je i situácia v Trenčianskom a Trnavskom kraji, kde na jedno evidované voľné pracovné miesto pripadá „len“ okolo 20 evidovaných nezamestnaných. Tieto ukazovatele naznačujú, že väčšie účinky mobility na znižovanie nezamestnanosti nemožno v súčasnosti očakávať, pretože takmer vo všetkých krajoch ponuka práce značne prevažuje dopyt.

Napriek tomu rozdiely v mierach nezamestnanosti medzi kraji rastú. Slovenský trh práce je trvalo poznačený výraznou regionálnou segmentáciou. Regionálne rozdiely sú najvýraznejšie v oblasti miery nezamestnanosti. Tradične najnižšia je miera nezamestnanosti v Bratislave, najvyššia v okrese Rimavská Sobota (viac než 30%). Rozpätie evidovanej miery nezamestnanosti medzi jednotlivými okresmi dlhodobo rastie a v súčasnosti dosahuje viac než 30 percentných bodov. Situácia v jednotlivých okresoch SR je znázornená na obr. 3.

Tabuľka 12 zachytáva vývoj variability miery nezamestnanosti medzi slovenskými okresmi. Absolútna variabilita vyjadrená ako štandardná odchýlka sa počas obdobia 1991-98 viac než zdvojnásobila. Relatívna variabilita vyjadrená koeficientom variácie sa v danom období takmer zdvojnásobila.¹⁰² Možno teda uzavrieť, že rozdiely v miere nezamestnanosti medzi slovenskými okresmi sa počas obdobia transformácie nezmenšovali, ale rástli, a to v absolútnom aj relatívnom vyjadrení.¹⁰³

¹⁰¹ Do roku 1998 prebiehala výmena informácií o voľných pracovných miestach hlavne medzi susediacimi okresmi. Aby sa umožnila výmena informácií o voľných pracovných miestach medzi všetkými okresmi, zriadil Národný úrad práce SR centrálnu evidenciu voľných pracovných miest v elektronickom formáte. Zoznamy voľných pracovných miest sú pravidelne publikované aj vo vybraných médiách.

¹⁰² Štandardná odchýlka je absolútnou mierou variability. Tieto sú citlivé na celkovú úroveň meranej veličiny: majú tendenciu rásť spolu s meranou veličinou. Preto sa v rokoch s priemerne vyššou nezamestnanosťou vykazujú aj vysoké absolútne miery variability. Uvádzame preto aj relatívnu mieru variability - koeficient variácie - ktorý je vyjadrený ako štandardná odchýlka delená priemerom miery nezamestnanosti. Tento umožňuje porovnávať variabilitu v jednotlivých rokoch bez ohľadu na celkovú úroveň nezamestnanosti.

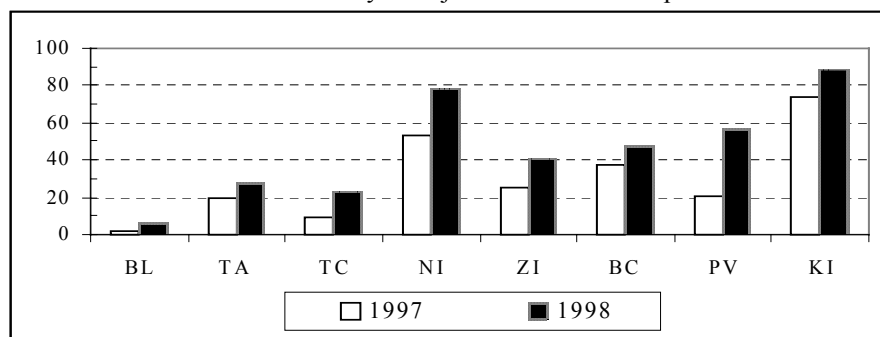
¹⁰³ Istá časť nárastu variability medzi rokom 1996 a 1997 je výsledkom nového administratívno-územného usporiadania. Prechod od 38 k 79 okresom spôsobil, že okresy sa stali menšími a homogénnejšími a rozdiely medzi nimi sa zväčšili. Z tohto pohľadu je potešujúci mierny pokles variability ku koncu sledovaného obdobia.

TABUĽKA 11. Vnútorné sťahovanie v SR

	1980	1985	1990	1991	1992	1992	1994	1995	1996	1997	1998
Počet osôb	115,6	102,2	100,8	93,1	92,6	85,0	82,6	68,3	80,2	82,5	84,8
z toho v rámci (%):											
- okresu	56,5	57	59,4	60,2	61,1	59,6	58,7	55,8	50	43,5	44,0
- kraja	24	23,3	22,5	21,5	21,5	22,2	21,9	23,5	50	33,4	33,8
Medzi krajinami	19,5	19,7	18,1	18,3	17,4	18,2	19,4	20,7	-	23,1	23,2

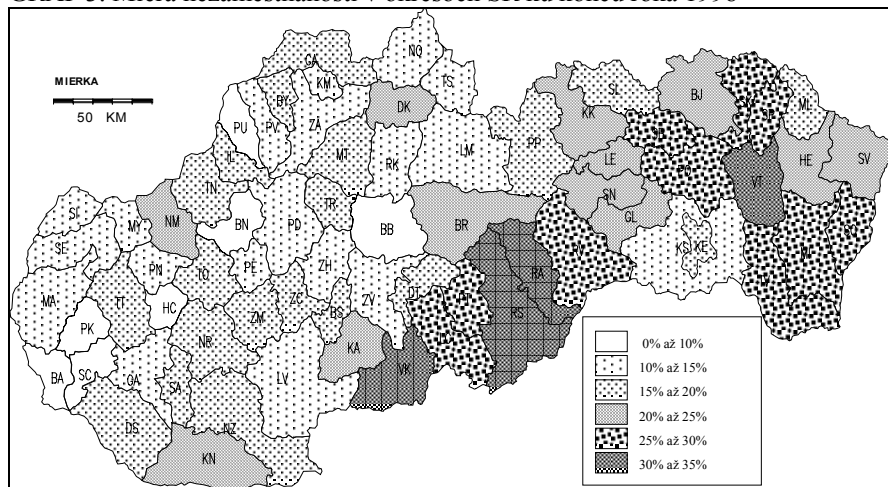
Pozn.: Sťahovanie vyjadrené zmenou trvalého bydliska. Údaje za rok 1996 nie sú k dispozícii. Prameň: Štatistický úrad SR.

GRAF 2. Počet evid. nezamestnaných na jedno hlásené voľné pracovné miesto



Pozn.: Údaje k 31.12. daného roku. Označenie krajov: BL Bratislavský, TA Trnavský, TC Trenčiansky, NI Nitriansky, ZI Žilinský, BC Banskobystrický, PV Prešovský, KI Košický. Zdroj: Vlastné výpočty podľa údajov NÚP.

GRAF 3. Miera nezamestnanosti v okresoch SR ku koncu roka 1998



Pozn.: Údaje o evidovanej miere nezamestnanosti k 31. 12. Prameň: NÚP.

TABUĽKA 12. Vývoj variability miery nezamestnanosti medzi okresmi v SR

(%)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Abs. variabilita	3,2	3,7	4,9	5,1	4,8	5,1	6,0	7,3
Rel. variabilita	25,1	30,9	29,6	31,5	32,9	34,8	42,6	41,6

Pozn.: Ide o evidovanú mieru nezamestnanosti ku koncu roku. Absolútna variabilita je vyjadrená ako štandardná odchýlka za všetky okresy v SR. Relatívna variabilita je vyjadrená ako koeficient variácie (=štandardná odchýlka / priemer). Prameň: Vlastné výpočty založené na údajoch NÚP SR.

Uvedené rozlišovanie medzi absolútnou a relatívnou variabilitou ukazuje v novom svetle i situáciu v jednotlivých krajoch (CPHR, 1999). Zatiaľ čo Bratislavský kraj s najnižšou mierou nezamestnanosti vykazuje aj najmenšie rozpätie v absolútnom meradle, v relatívnom meradle je tu variabilita medzi okresmi najväčšia. Naopak, Prešovský kraj, kde je miera nezamestnanosti najkritickejšia, je na druhom mieste čo do relatívnej homogenosti okresov. Po zohľadnení absolútnych i relatívnych kritérií možno povedať, že medzi kraje vykazujúce najväčšiu segmentáciu trhu práce patria Banskobystrický, Trenčiansky a Košický kraj, zatiaľ čo najmenšia vnútorná segmentácia je zjavná v Nitrianskom kraji.

Podľa VZPS bola v poslednom štvrtroku 1998 miera nezamestnanosti pre vekovú skupinu 15-64 rokov 12%. Táto hodnota je trochu vyššia ako priemer v rámci EÚ, ktorý v roku 1997 dosahoval 10,6%. Výskyt nezamestnanosti na Slovensku je relatívne vysoký u žien a mladých ľudí. Miery nezamestnanosti u žien sú trvalo vyššie ako u mužov. Na konci roku 1998 predstavoval rozdiel asi 1 percentuálny bod (11,1 v porovnaní k 12,9%). Zdá sa, že osoby mladšie ako 25 rokov sú na trhu práce vážne handicapované, nakoľko miera nezamestnanosti v tejto skupine bola na konci roka 27% a 24% v roku 1997. V tejto kategórii bol v roku 1997 porovnateľný priemer za EÚ 21%.

V najmladšej a najstaršej vekovej skupine pracovnej sily je však miera nezamestnanosti u žien nižšia než u mužov. V skupine mladých (15-24 rokov) to môže byť čiastočne zapríčinené vojenskou službou. Zamestnávateľia pociťujú nechť zamestnávať mladých mužov pred absolvovaním vojenskej služby, pričom čakacia doba na zaradenie na vojenskú službu sa predlžuje. Ďalším vysvetlením nižšej miery nezamestnanosti mladých žien je ich častý odchod z radov pracovnej sily. Ženy vo veku od 21 do 25 rokov oveľa častejšie odchádzajú mimo zdrojov pracovných síl než muži rovnakej vekovej kategórie.

Odhadnúť postavenie etnických skupín na slovenskom trhu práce je zložité kvôli nedostatku vhodných údajov. Hlavná ťažkosť spočíva v tom, že spomedzi troch hlavných ukazovateľov - zamestnanosť, populácia a nezamestnanosť - sú iba posledné dva monitorované na základe národnosti. Skutočnosť, že evidencia nezamestnaných obsahuje informácie o národnosti, bola viackrát kritizovaná zo

strany predstaviteľov rómskej a maďarskej menšiny¹⁰⁴. Ďalšie problémy vyplývajú z tendenčnosti štatistických údajov o národnostnej štruktúre obyvateľstva (základné sčítanie obyvateľstva sa uskutočňuje samosčítacou metódou), a tiež z absencie agregovaných údajov o nezamestnaných podľa národností. Limitované dostupné informácie poskytuje tabuľka 13.

Podľa agregátnych ukazovateľov bolo na konci roka 1996 úradmi práce registrovaných 62 tisíc nezamestnaných Rómov, čo predstavovalo 19% celkovej registrovanej nezamestnanosti. Tento údaj možno porovnať s 1,6%-ným podielom Rómov na celkovej populácii SR (podľa oficiálnych údajov sčítania ľudu) alebo s podielom na populácii okolo 10% (podľa najvyšších neoficiálnych odhadov). Podiel nezamestnaných poberajúcich podporu v nezamestnanosti je v skupine Rómov nižší než jeho priemerná hodnota najmä vďaka dlhému obdobiu trvania nezamestnanosti Rómov, ktorí po vyčerpaní podporného obdobia poberajú sociálne dávky. Takéto porovnanie na základe agregovaných údajov však možno použiť len ako hrubú ilustráciu, nakoľko nezachytáva napr. vekovú štruktúru populácie.

TABUĽKA 13. Nezamestnanosť podľa etnických skupín

	1990	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Spolu, tis.	39 603	301 951	260 274	368 095	371 481	333 291	329 749	347 753	428 209
% Rómov	21,2	15,5	15,5	14,0	13,5	16,6	19,0	19,2	n.a.
% nezamestnaných poberajúcich hmotné zabezpečenie v nezamestnanosti ^(a)									
			1992	1993	1994	1995			
Spolu			33,6	33,4	22,9	27,0			
Rómovia			15,2	10,7	4,7	5,3			

Pozn.: (a) Podiely v rámci danej skupiny. Prameň: NÚP.

Individuálne údaje o nezamestnanosti boli analyzované napr. v štúdiu venovanej hodnoteniu aktívnej politiky trhu práce v SR (Lubyová a Van Ours, 1999). Štúdia ukázala, že z celkového prítoku nezamestnaných do evidencie v roku 1993 vo vybraných 20 slovenských okresoch tvorili 4% občania maďarskej národnosti a 5% Rómovia. Miera pravdepodobnosti zaradiť sa do pracovného procesu bola rovnaká u nezamestnaných maďarskej národnosti a slovenskej národnosti, zatiaľ čo u Rómov tento ukazovateľ vykazoval najnižšie hodnoty v porovnaní so všetkými ostatnými skupinami.

¹⁰⁴ Menovite fakt, že národnosť bola určovaná pracovníkmi úradu práce. Dôvodom separátneho monitorovania Rómov je hlavne tá skutočnosť, že charakteristiky a príčiny ich nízkej schopnosti integrovať sa do spoločnosti sú veľmi špecifické a nemožno ich „rozpušťať“ v rámci ostatných znevýhodnených skupín na trhu práce, nakoľko toto by zakrylo podstatné príčiny problému. Monitorovanie môže byť užitočné v tom zmysle, že ilustruje zlé postavenie Rómov na trhu práce, a tým pripraví pôdu pre opatrenia na jeho zlepšenie.

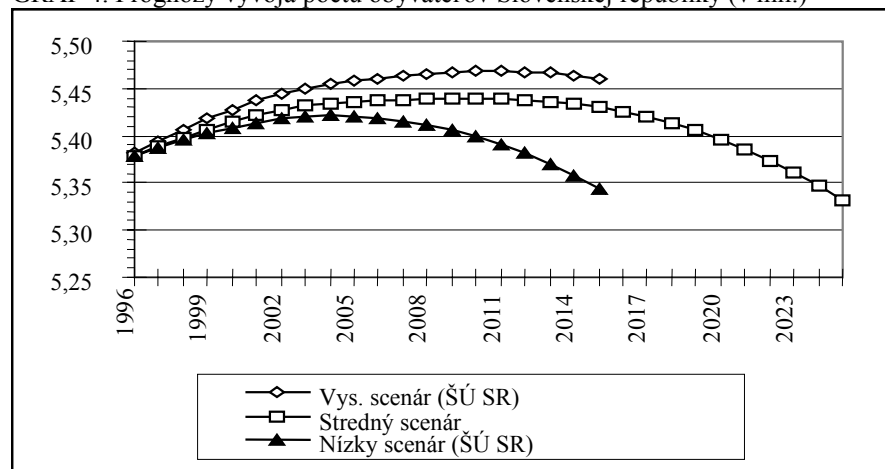
V praxi však nemožno na základe agregátnych údajov dospieť k žiadnym spoľahlivým tvrdeniam o nezamestnanosti Rómov, pretože tieto údaje nezachytávajú, či je situácia zapríčinená napríklad predpojatými zamestnávateľmi, demotivačnými účinkami sociálnych dávok na strane Rómov, inými faktormi alebo ich kombináciou. Preto vniesť jasno do situácie môže iba dodatočná evidencia alebo výskumy založené na špeciálnych prieskumoch. Napriek tomu je jasné, že kľúčom k odstráneniu zlému postaveniu Rómov na trhu práce je vzdelanie.

7.5 Vplyv demografie na trh práce

7.5.1 Celkový vývoj

V porovnaní s ostatnými tranzitívnymi ekonomikami je demografická situácia na Slovensku relatívne dobrá. Predovšetkým zásluhou silných ročníkov 70-tych rokov populácia v produktívnom veku stále rastie tak v absolútnych hodnotách, ako aj v pomere k celkovému počtu obyvateľstva. Tzv. pomer závislosti definovaný ako podiel populácie v poproduktívnom veku k populácii v produktívnom veku ešte stále mierne klesá. S jeho nárastom sa počíta až po roku 2005 - 2010. Výrazná redukcia miery pôrodnosti po roku 1989 sa však odzrkadľuje v novej alarmujúcej tendencii: napriek ročnému nárastu absolútneho počtu žien v plodnom veku absolútne počty živonarodených detí trvalo klesajú.

GRAF 4. Prognózy vývoja počtu obyvateľov Slovenskej republiky (v mil.)



Prameň: Štatistický úrad SR a výpočty autorky.

Vysoký a nízky variant prognózy počtu obyvateľov SR zobrazenej na obr. 4 vypracoval Štatistický úrad SR na základe demografických údajov z roku 1995 (ako revíziu pôvodnej prognózy založenej na údajoch z roku 1993). Stredný variant

sme vypočítali na základe demografických údajov z roku 1995. Východiskovým bodom pre vysoký variant sú aktuálne miery úmrtnosti v roku 1994 a pre nízky variant aktuálne miery úmrtnosti v roku 1995. Základňou stredného variantu sú vekovo špecifické miery úmrtnosti z roku 1995, ktoré sú ďalej mierne redukované. Stredný variant ďalej predpokladá trvalú redukciu miery pôrodnosti do roku 2005 a jej neskorší veľmi mierny nárast.¹⁰⁵

Vplyv demografických faktorov na trh práce bude v krátkodobom horizonte zrejme nepriaznivý, nakoľko ponuka práce sa bude zvyšovať, pričom nemožno očakávať adekvátne oživenie tvorby pracovných príležitostí. V dlhodobom horizonte sa starnutie obyvateľstva zrejme odrazí na zvýšení vekovej hranice odchodu do dôchodku, čo takisto prispeje k zvýšeniu ponuky práce.

Z hľadiska počtu obyvateľov a miery ekonomickej aktivity sú regionálne rozdiely v SR oveľa menej výrazné než z hľadiska nezamestnanosti. Podiel jednotlivých krajov na počte obyvateľov sa mení zhruba od 10 po 14%.¹⁰⁶ Značne rozdielne sú však charakteristiky pôrodnosti, ktoré stúpajú smerom od západu na východ krajiny. Najvyššie hodnoty hrubej miery pôrodnosti boli v roku 1998 v Prešovskom a Košickom kraji (13,6 a 12,6 promile), pričom Bratislavský kraj dosahoval len 7,9 promile. Hrubé miery úmrtnosti kolíšu už menej výrazne – od 8,5 promile (Prešovský kraj) po 11,5 promile (Banskobystrický kraj). Tento demografický vývoj predznamenáva prehľbovanie sa problémov na trhu práce najmä vo východnej časti Slovenska, pokiaľ sa nepodarí oživiť tvorbu pracovných miest natoľko, aby trh práce absorboval rastúce zdroje pracovných síl.

7.5.2 Ekonomická aktivita obyvateľstva

Podľa vývoja miery ekonomickej aktivity obyvateľstva môžeme tranzitívne obdobie rozdeliť do dvoch etáp. Do roku 1994 bol zaznamenaný relatívne výrazný pokles miery ekonomickej aktivity obyvateľstva, ktorý bol oveľa výraznejší u žien (administratívne údaje poukazujú na pokles ich miery ekonomickej aktivity o takmer 22% počas obdobia 1989-94). Po roku 1994 klesala miera ekonomickej aktivity oveľa miernejšie. Podľa OECD (1996) bola miera ekonomickej aktivity na Slovensku tradične nižšia než v ČR (i keď rozdiel bol malý - okolo 5 percentných bodov). Táto tendencia pretrvala počas celého obdobia transformácie. Miera ekonomickej aktivity klesla v SR relatívne viac ako v ČR a v Poľsku, avšak menej ako v Maďarsku.

¹⁰⁵ Implikovaná úhrnná pôrodnosť na jednu ženu v plodnom veku v roku 2015 je pri nízkom, strednom a vysokom variante 1,33; 1,42 a 1,60.

¹⁰⁶ Napriek pomerne vyrovnanému podielu na obyvateľstve, hustota osídlenia v jednotlivých krajoch je veľmi premenlivá (od 70 po 302 osôb na km²), čo je dôsledkom veľkých rozdielov v rozlohe krajov.

TABUĽKA 14. Miera ekonomickej aktivity podľa veku a pohlavia v roku 1998

Vek	Spolu	Muži	Ženy
15-64	66,8	73,2	60,4
15 – 24	43,2	45,3	40,9
25 – 49	87,2	92,6	81,7
50-64	42,4	55,6	31,0
65+	1,5	2,3	1,0
15-59m/54ž	72,5	76,4	68,3
Spolu	45,7	51,1	40,6

Zdroje pracovných síl / obyvateľstvo v produktívnom veku v %. Prameň: Vlastné výpočty založené na VZPS a údajoch o obyvateľstve od ŠÚ SR.

Medzinárodné porovnania miery ekonomickej aktivity sú sťažené rôznymi zdrojmi údajov a rôznymi definíciami produktívneho veku. Preto sa na účely porovnávania v EÚ používajú údaje pochádzajúce z výberových zisťovaní o pracovných silách (VZPS) a údaje o populácii vo veku od 15 do 64 rokov. Po zavedení VZPS u nás v roku 1993 je možné poskytnúť porovnateľné údaje aj za Slovensko (tabuľka 14). V roku 1997 bola miera ekonomickej aktivity 67,6%, čiže takmer identická s priemerom dosahovaným v EÚ v tom istom roku (67,8%). Porovnateľné údaje za SR pre mužov (75%) a ženy (61%) poukazujú na to, že naši muži sú relatívne menej aktívni a ženy relatívne viac aktívne ako priemer v EÚ (78% a 58%).

V roku 1998 miera ekonomickej aktivity obyvateľstva vo veku 15 - 64 rokov v SR opäť mierne klesla a dosiahla 66,8%. Najvyššie miery ekonomickej aktivity sú dosahované vo vekovej skupine od 25 do 49 rokov: 94% u mužov a 81% u žien. Veľmi nízka miera ekonomickej aktivity v hodnote 1,4% v najstaršej vekovej skupine (nad 64 rokov) je odrazom nízkeho štatutárneho dôchodkového veku na Slovensku. Iba 2% mužov a 1% žien vo veku nad 64 rokov je ekonomicky aktívnych. Nízky dôchodkový vek žien (53 až 57 rokov) sa zreteľne prejavuje vo výraznom poklese miery ich ekonomickej aktivity po 55. roku veku, keď je tento ukazovateľ asi o 10 percentných bodov nižší v porovnaní s mužmi.

Možno teda zhrnúť, že ekonomická aktivita obyvateľstva u nás v súčasnosti dosahuje hodnoty porovnateľné s priemerom EÚ a zrejme nemožno rátať s jej ďalším podstatným poklesom, ktorý by zredukoval ponuku práce.

Podiel slovenskej populácie v predproduktívnom, produktívnom a poproduktívnom veku na celkovej slovenskej populácii bol v roku 1998 20,4%, 61,8% a 17,8% (údaje vychádzajú zo „skutočného“ produktívneho veku 15-54Ž/59M). Vekové štruktúry ostatných národností v SR vykazujú rozsiahle výkyvy. Najviac sa z tejto schémy vymyká rómske etnikum, u ktorého je podiel obyvateľstva v poproduktívnom veku na celkovom rómskom obyvateľstve len 5%, pre produktívny vek je to iba 40%. Podľa toho možno v budúcnosti očakávať

výrazný nápor na trh práce od tejto skupiny, a to najmä vo východnej časti Slovenska. Ostatné národnosti majú vo všeobecnosti nižší podiel predproduktívneho veku a vyšší podiel poproduktívneho veku na celkovom obyvateľstve než slovenská národnosť.

Zhodnotiť postavenie menšín na slovenskom trhu práce je ťažké kvôli absencii vhodnej štatistiky. Hlavná ťažkosť spočíva v skutočnosti, že spomedzi hlavných troch ukazovateľov - zamestnanosť, obyvateľstvo a nezamestnanosť - iba posledné dva sú sledované v členení podľa národností. Ďalšie obmedzenie spočíva v tendencii sledovanej národnostnej štruktúry obyvateľstva (sčítanie založené na samosčítacej metóde) a v absencii úhrnných údajov o nezamestnanosti podľa národností. Administratívne údaje o zamestnanosti vychádzajúce z podnikových prieskumov neobsahujú položku o národnosti zamestnancov. Štruktúra zamestnanosti podľa národností je sledovaná vo VZPS, avšak taktiež nie je dostupná na úhrnnej úrovni.

7.6 Politika trhu práce

7.6.1 Pasívna politika trhu práce

Pasívna politika trhu práce v SR bola často podrobovaná inštitucionálnym reformám. Časté reformy boli typické aj v iných prechodových ekonomikách, keď sa inštitúcie v praxi prispôbovali rýchlo sa meniacim podmienkam. Podstatná reštriktívna reforma systému vyplácania podpory v nezamestnanosti sa vo väčšine krajín odohrala v priebehu rokov 1991-92. Pôvodne veľkorysé pravidlá sa ukázali neudržateľné pod tlakom rýchlo rastúcej nezamestnanosti. U nás bola takáto reštriktívna reforma uskutočnená na začiatku roka 1992. Doba poberania hmotného zabezpečenia v nezamestnanosti bola skrátená z 12 na 6 mesiacov, podmienky nároku na hmotné zabezpečenie boli sprísnené a mierne sa znížili aj miery nahradenia predchádzajúceho zárobku hmotným zabezpečením (zo 65% na 60% počas prvých troch mesiacov jeho poberania a zo 60% na 50% v ďalšom období). Reforma bola aplikovaná retroaktívne, t.j. aj na občanov, ktorí sa stali nezamestnanými pred 1.1. 1992.

TABUĽKA 15. Výdavky na politiku zamestnanosti, % HDP

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Politika zamestnanosti ^(a)	1,02	0,80	0,82	1,16	1,29	1,08	1,08
Rekvalifikácia ^(b)	0,02	0,03	0,02	0,03	0,03	0,04	0,02
Podpora tvorby prac. miest ^(c)	0,13	0,26	0,39	0,67	0,62	0,36	0,22
Podpora v nezamestnanosti	0,86	0,50	0,38	0,31	0,33	0,43	0,54
Pre porovnanie: starobné dôchodky	6,7 ¹⁹⁸⁹	8,9	8,4	8,3	8,2	8,0	8,1

(a) Výdavky na pasívnu a aktívnu politiku spolu. (b) Vráťane rekvalifikácie zamestnancov podporovanej úradmi práce. (c) Vráťane miest pre absolventov škôl. Prameň NÚP, MPSVR.

Na rozdiel od ostatných prechodových ekonomík bol systém zabezpečenia v nezamestnanosti v SR v období 1995-97 opäť postupne uvoľnený (predĺžením podporných dôb, menej prísnymi podmienkami nároku a pod.). Obdobie poberania hmotného zabezpečenia v nezamestnanosti sa predĺžilo v závislosti od veku nezamestnaného, neskôr v závislosti od predchádzajúceho obdobia platenia príspevkov do Fondu zamestnanosti. Táto reforma bola podmienená rozpočtovými úvahami. Po presunutí platieb poisťného za poberateľov hmotného zabezpečenia v nezamestnanosti zo štátneho rozpočtu na Národný úrad práce sa zvýšením počtu poberateľov hmotného zabezpečenia dosiahla úspora v štátnom rozpočte. V súčasnosti sa pod tlakom zvýšených pasívnych výdavkov v dôsledku rastúcej nezamestnanosti toto obdobie opäť skracuje a znižuje sa horná hranica podpory v nezamestnanosti.

Uvedené reformy pasívnej politiky trhu práce sa odrazili najmä na kolísaní podielu nezamestnaných, ktorí mali nárok na hmotné zabezpečenie v nezamestnanosti (tabuľka 16). Reštriktívna reforma v roku 1992 znížila tento podiel z 82% na 34%. Mierne uvoľňovanie systému po roku 1995 sa odrazilo vo zvýšení tohto podielu z 23% v roku 1994 na 28% v roku 1998. Po reštrikcii v roku 1992 sa síce prechodne znížil aj počet evidovaných nezamestnaných, tu však ťažko možno odlíšiť vplyv reformy od sezónnych a iných činiteľov.

TABUĽKA 16. Podiel evidovaných nezamestnaných poberajúcich podporu v nezamestnanosti

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Spolu	82	34	34	23	23	28	27	28
Muži	81	34	34	23	23	30	29	30
Ženy	83	33	35	23	23	26	24	26

Prameň: NÚP, MPSVR SR.

Obľúbeným opatrením znižovania tlaku na trhu práce takmer počas celého obdobia transformácie bolo masové penzionovanie, vrátane invalidných a mimoriadnych starobných dôchodkov. Dôchodcovia a zamestnanci v dôchodkovom veku boli postupne vyradovaní z radov pracovných síl. Ako vidno v tabuľke 17, podiel zamestnaných dôchodcov na celkovej zamestnanosti sa počas transformačného obdobia znížil z približne jednej tretiny na jednu desatinu. Odchody do predčasného starobného dôchodku sa pohybovali zhruba na úrovni 4-5% prítoku do evidovanej nezamestnanosti, čím ju v tomto rozsahu permanentne znižovali (adepti na mimoriadny starobný dôchodok boli nezamestnaní, ale nezahŕňali sa do evidencie). Na druhej strane sa tým neúmerne zaťažil systém dôchodkového zabezpečenia, ktorý sa svojej krízy dočkal skôr, než sa všeobecne očakávalo na základe demografických pomerov. Vzhľadom k nízkemu dôchodkovému veku sa odchod do mimoriadneho starobného dôchodku mohol vo

všeobecnosti povoliť už vo veku 51 rokov u žien a 58 rokov u mužov (pre niektoré skupiny pracovníkov dokonca skôr v závislosti od tzv. pracovných kategórií). Toto extenzívne využívanie odchodu do dôchodku ako nástroja trhu práce sa ukončilo z dôvodu hroziaceho deficitu systému dôchodkového zabezpečenia.

TABUĽKA 17. Odchody do mimoriadneho starobného dôchodku

	1989	1993	1994	1995	1996	1997
Ročné prитоky do mimoriadneho starobného dôchodku						
Počet osôb	-	19 546	15 996	17 250	14 142	15 675
% pomer k prитоку nezamestnaných		4,7	4,9	4,8	3,7	3,9
% podiel dôchodcov na zamestnanosti	1984	1987	1990	1992	1994	1996
	33,3	32,7	27,7	13,1	12,6	10,4

Prameň: MPSVR SR.

7.6.2 Aktívna politika trhu práce

Programy aktívnej politiky trhu práce (APTP) môžu byť zamerané na zlepšenie chodu trhu práce z mnohých hľadísk. V praxi sa však takmer výlučne zameriavajú na znižovanie nezamestnanosti. Preto by mal výber jednotlivých opatrení, resp. prístupov APTP závisieť od prevládajúceho typu nezamestnanosti na danom trhu práce. Z tohto hľadiska možno hovoriť o určitej typológii nezamestnanosti stručne zhrnutej v Boxe 1.

Z troch situácií popísaných v Boxe 1 je pre prechodové ekonomiky typická najmä tretia, t.j. nedostatočná tvorba pracovných miest. Medzi príčiny možno zaradiť nedostatok kapitálových zdrojov, veľkú neistotu ohľadne budúceho vývoja trhov a odvetví, nedostatky v oblasti technológií a manažérskych postupov, a pod. Existencia dlhodobej nezamestnanosti a štrukturálnej nezamestnanosti je skôr druhotným javom - dôsledkom slabej tvorby pracovných miest. Štrukturálny nesúlad je ťažké analyzovať v situácii, keď na množstvo nezamestnaných rôznych profesií a vzdelania pripadá len veľmi málo pracovných miest v každej kategórii. Štrukturálne opatrenia APTP zamerané na lepšie umiestňovanie nezamestnaných na voľné miesta (typu rekvalifikácie, resp. podpory mobility pracovných síl) sú účinné až vtedy, keď sú tieto miesta prítomné vo väčšej miere. Z uvedeného vyplýva, že programy zamerané na podporu tvorby pracovných miest majú na slovenskom trhu práce svoje opodstatnenie, otázný je však spôsob ich realizácie).

Sústava programov APTP bola v SR zavedená v roku 1991 a postupne sa vyvinula do komplexného systému rôznych typov programov. Posledná veľká reforma sa uskutočnila v roku 1997. Opatrenia APTP v SR do roku 1997 zahŕňali nasledovné programy: spoločensky účelné pracovné miesta (SÚPM), verejno-prospešné pracovné miesta (VPPM), rekvalifikácia, poradenstvo, zriaďovanie

chránených dielní a pracovísk, podpora pri obmedzovaní pracovného času, miesta pre mladistvých a absolventov škôl. Zákonom č. 387/1996 Zb. bola táto štruktúra zmenená nasledovne: rekvalifikácia, podpora vytvárania nových pracovných miest, podpora zamestnávania osobitných skupín občanov; podpora na udržanie pracovných miest, podpora prevádzky pracovných miest, podpora vypracovania projektov na oživenie zamestnanosti, podpora zamestnávania občanov so zmenenou pracovnou schopnosťou.

BOX 1. Typológia nezamestnanosti z hľadiska vhodnosti uplatňovania nástrojov APTP

Na trhu práce je dostatok voľných miest, ale nezamestnanosť je vysoká vďaka štruktúrálnemu nesúladiu medzi nezamestnanými a voľnými miestami v oblasti vzdelania, profesii a pod. Odporúčaným prístupom v tomto prípade je rekvalifikovanie nezamestnaných po určitom počiatočnom období nezamestnanosti. Počiatočné obdobie nezamestnanosti je nutné na to, aby nezamestnaní mali šancu hľadať a nájsť si vhodné pracovné miesto. Tí, ktorým sa nepodari nájsť si zodpovedajúce zamestnanie, sa potom môžu rekvalifikovať, čím sa ich šance na zamestnanie opäť zvýšia. Rekvalifikáciou sa tiež predíde strate pracovných návykov typickej pre dlhé obdobie nezamestnanosti. Tento druh štruktúrálnnej nezamestnanosti je však typický skôr pre krajiny OECD než pre prechodové ekonomiky.

Na trhu práce existuje tvorba pracovných miest, avšak úbytok nezamestnaných je menší ako prírastok miest, a to vďaka veľkému podielu dlhodobo nezamestnaných. Dlhodobo nezamestnaní majú jednak oveľa menšiu intenzitu hľadania, jednak sú horšie prijímaní zamestnávateľmi, ktorí zvyknú mať voči nim predsudky. V takom prípade je optimálnym prístupom rekvalifikácia dlhodobo nezamestnaných. Ponuková stránka trhu práce (zamestnávateľa) si nevyžaduje zvláštne dotácie, pretože tvorba voľných miest je spontánna. Tento typ nezamestnanosti je opäť typický viac pre krajiny OECD pre vzostupné obdobie ekonomického cyklu. V počiatočných obdobiach oživenia ekonomického cyklu dochádza k určitej zotrvačnosti v pretrvávaní nezamestnanosti. Pripisuje sa to najmä existencii tzv. tvrdého jadra dlhodobo nezamestnaných, ktoré sa vytvorilo v predchádzajúcom období ekonomickej recesie.

Situácia na trhu práce je charakterizovaná nedostatočnou tvorbou pracovných miest. V takom prípade je dôležité poznať príčinu tohto stavu. Pokiaľ je ňou nedostatok kapitálu, resp. nedostatočná likvidita, vhodným opatrením sú dotácie, resp. iná podpora tvorby pracovných miest v nádeji, že sa tým dosiahne neskôr určitý multiplikačný efekt (t.j. istá samoreprodukcia pracovných miest v konsolidovaných podnikoch). Treba však poznamenať, že v tomto smere sú pravdepodobne účinnejšie iné opatrenia než APTP. Veľmi účinná by bola napríklad ústretová úverová politika. Pokiaľ je nedostatočná tvorba pracovných miest dôsledkom slabej adaptácie nových modernejších technologických postupov výroby, vhodným opatrením je opäť podpora tvorby pracovných miest, doplnená rekvalifikáciou a školením manažmentu a vedúcich odborných pracovníkov.

Prameň: Lubyová, CPHR, 1997.

Z porovnania starej a novej štruktúry aktívnych programov je zrejmé, že v súčasnosti sa viac pozornosti venuje opatreniam preventívneho charakteru, ako aj opatreniam zameraným na špecifické skupiny (invalidi, starší ľudia, dlhodobá

nezamestnanosť, mladí a absolventi škôl). Pôvodné programy vytvárania pracovných príležitostí boli zjednotené do jedného, i keď rozdiel medzi dvoma typmi pracovných príležitostí zostal zachovaný. Za zmienku tiež stojí, že poradenstvo nebolo zahrnuté do novej štruktúry nástrojov APTP. Ocítá sa teda v situácii, keď musí súperiť o financovanie v rámci správnych výdavkov úradov práce, z čoho vyplýva reálne nebezpečenstvo jeho krátenia kvôli operačným potrebám úradov práce. Pritom mnohé skúsenosti ukazujú, že práve individuálna práca a poradenstvo sú najúspešnejšie pri umiestňovaní problémových skupín nezamestnaných.¹⁰⁷

V tejto súvislosti treba poznamenať, že financovanie aktívnych opatrení je v súčasnosti významne krátené v dôsledku nárastu pasívnych platieb nezamestnaným. V prvom štvrťroku 1999 bol napríklad pomer aktívnych a pasívnych výdavkov 1:14. Za týchto podmienok pripravuje Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny koncepciu politiky zamestnanosti. V situácii nedostatočnej tvorby pracovných príležitostí a existencie rozsiahleho „tvrdého jadra“ dlhodobo nezamestnaných s nízkou kvalifikáciou sa preferujú krátkodobé ciele vytvárania pracovných príležitostí v oblasti verejno-prospešných prác. Pripravuje sa aj pilotný programom individuálneho prístupu a rekvalifikácie pre mladých nezamestnaných vo viacerých okresoch východného Slovenska, kde je problém nezamestnanosti mládeže najzreteľnejší.

Nový systém nástrojov APTP má viacero nedostatkov. Charakter niektorých nástrojov (napríklad zabráňovanie prepúšťaniu) naruša poistný princíp výberu príspevkov. Selektívne uplatňovania nástrojov vytvára priestor pre korupciu a deformáciu trhového prostredia. Určitým riešením, ktoré by zrejme podporil aj NÚP, by mohla byť paušálna realizácia programov napríklad vo forme zníženia odvodového zaťaženia pre zamestnávateľov, ktorí zamestnávajú osoby z cieľových skupín. Ďalšia kritika súčasného systému vychádza zo skutočnosti, že po územno-správnej reforme vzrástol dvojnásobne počet okresných úradov práce. Národný úrad práce pritom odhaduje, že spomedzi 79 okresných úradov práce asi 40 kontroluje „skutočný“ trh práce. Systém je administratívne nákladný, obzvlášť ak prihladneme na štruktúru aktivít úradov práce (tabuľka 18).

Detailnejšia špecifikácia nákladov na aktívnu politiku práce poskytuje tabuľka 19. Je zjavné, že prioritou APTP na Slovensku bola podpora tvorby pracovných miest. SÚPM boli počas celého uvedeného obdobia najvýznamnejším nástrojom čo do počtu účastníkov aj objemu výdavkov, po nich nasledovali VPPM a rekvalifikácia. Podiel VPPM bol podstatne vyšší na začiatku a konci sledovaného

¹⁰⁷ Nová politika „New Deal“ vlády T. Blaira v Anglicku je postavená na výsostne individuálnom prístupe k nezamestnaným, najmä k mladším vekovým skupinám. Tento prístup je však veľmi nákladný a v Anglicku sa financuje najmä z prostriedkov získaných privatizáciou plynárenského priemyslu.

obdobia. Rekvalifikácia bola využívaná len skromne, aj s ohľadom na vyššie popísané obmedzené možnosti štrukturálnych politík trhu práce v SR. Ostatné nástroje predstavovali zanedbateľný podiel z celkových výdavkov na APTP.

TABUĽKA 18. Zamestnanci a činnosti úradov práce

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Počet zam. ÚP	2 026	993	1 128	3 062	3 527	3 279	4 441	4 462
Nezam. / zam. ÚP	149	262	326	121	94	101	78	96
Zam.ÚP / nezam.	0,007	0,004	0,003	0,008	0,011	0,010	0,013	0,010
Počet umiestnených nezamestnaných							107 889	111 204
Umiestnení / zamestnanci ÚP							24	25
Umiestnení / nezamestnaní							0,31	0,26
Zamestnanci ÚP podľa hlavných činností - % podiel								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Sprostredkovanie		4	2	29	30	24	22	24
Poradenstvo		14	14	5	5	5	3	4
Rekvalifikácia		10	8	2	2	2	2	2
Ekonomická admin.		22	23	9	9	7	9	10
Výplata dávok		3	3	11	9	8	7	7
APTP a informatika				4	4			
Práca so ZPS				2	2			
Kontrola				11	10			
Vedúci pracovníci				13	12			
Iné činnosti		47	49	14	17	53	57	53

Prameň: NÚP, MPSVR SR.

TABUĽKA 19. Nástroje aktívnej politiky trhu zamerané na nezamestnaných

Evid. Nezamestnaní	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
% podiel v:								
Rekvalifikácii	0,8	2,9	0,9	0,8	1,1	1,0	2,0	0,2
Na dotovaných prac. miestach:								
VPPM	3,1	8,9	0,9	1,8	8,5	5,8	5,8	0,5
Iné	6,9	39,3	30,9	27,7	32,8	30,5	18,0	7,8
Výdavky	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Spolu (mil. Sk)	523	3 813	1 107	1 896	3 899	4 290	3 099	2 289
% podiel na:								
Rekvalifikáciu	9	8	11	6	4	5	7	7
Nástroje pre ZPS	0	1	1	1	3	2	5	5
Tvorbu prac. miest	91	92	88	93	93	93	40	
Aktívne / Pasívne	0,19	2,23	0,60	1,11	1,79	1,40	0,78	0,42
Príspevky / Výdavky				1,23	1,02	0,97	1,06	1,03

Pozn.: Kumulatívne údaje ku koncu roka. Dotované pracovné miesta zahŕňajú VPPM, miesta pre absolventov škôl, SÚPM (vrátane pôžičiek pri zahájení SZČO). Prameň: NÚP, MPSVR SR.

Počet vytvorených SÚPM sa v priebehu roka 1992 zvýšil približne na 120 tisíc a potom sa stabilizoval. Počty VPPM sa udržiavali pod úrovňou 1/6 počtov SÚPM. VPPM výrazne vzrástli v roku 1992 a v prvej polovici roku 1995. Nárast v roku 1995 bol výsledkom zmenených priorít APTP. Vďaka obmedzenej dĺžke trvania VPPM boli však tieto zvýšenia ich počtu len prechodné. Veľké zvýšenia výdavkov i počtov vytvorených pracovných miest v roku 1992 súviselo s potrebou minúť prostriedky federálneho rozpočtu pred rozdelením republiky.

Štrukturálne aspekty trhu práce prezentované v predchádzajúcich častiach tejto kapitoly naznačujú, že v SR existuje potenciálna príležitosť pre nástroje APTP štrukturálneho typu, akými sú napr. rekvalifikácia a podpora mobility pracovnej sily. Súčasný stav kritického nedostatku voľných pracovných miest zatiaľ neumožňuje úspešnú aplikáciu týchto nástrojov v širšom meradle. V krátkodobom horizonte je teda perspektívnejšia podpora tvorby pracovných príležitostí. Počet pracovných príležitostí vytvorených v rámci APTP však nemôže byť nikdy dostačujúci. Napríklad počet vytvorených pracovných miest SÚPM a VPPM neprekročil počas obdobia 1990-1996 úroveň asi 150 tisíc, zatiaľ čo počet evidovaných nezamestnaných (nehovoriac o zamestnaných hľadajúcich inú prácu) sa v tomto období blížil k hodnote 400 tisíc.

Vývoj rekvalifikácie zachytený v tabuľke 20 dokumentuje slabé využívanie tohto nástroja. Na rekvalifikáciu zamestnancov bolo ročne vynaložených 2-4% celkových výdavkov na rekvalifikáciu. Zamestnanci pritom tvorili takmer 1/3 rekvalifikovaných na konci roka 1992, neskôr ich podiel klesol asi na 1/10. Náklady na rekvalifikáciu sú nižšie pre zamestnaných, nakoľko úrad práce hradí náklady do výšky 50% (v opodstatnených prípadoch môže byť krytie vyššie). Príspevok je podmienený prevenciou znižovania zamestnanosti či masového prepúšťania, alebo podmienkou najmenej 12-mesačnej zamestnanosti po ukončení kurzu. Miery úspešnosti ukončenia kurzu počas jednotlivých kalendárnych rokov sú tiež vyššie pre rekvalifikujúcich sa zamestnaných než pre nezamestnaných (tabuľka 20).

Prípadová štúdia zameraná na dva slovenské okresy - Lučenec a Rimavskú Sobotu (Liška a kol., 1996b) naznačuje, že miera úspechu rekvalifikácie nezamestnaných bola pomerne vysoká. V roku 1994 sa asi 80% rekvalifikovaných nezamestnaných zaradilo po absolvovaní rekvalifikačného kurzu do pracovného procesu, v roku 1995 sa tento pomer blížil k 60%. Vysoká miera úspešnosti mohla byť dôsledkom praxe úradov práce, ktoré v podmienkach nedostatku pracovných príležitostí niekedy podmieňovali rekvalifikáciu nezamestnaného príslubom o následnom poskytnutí pracovného miesta od budúceho zamestnávateľa. Vzhľadom k veľkému nedostatku voľných pracovných miest nebol takýto postup neopodstatnený.

TABUĽKA 20. Rekvalifikácia nezamestnaných a zamestnancov podporovaná úradmi práce

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Osoby v rekvalifikácii							
Stav ku koncu roka	10 282	4 432	3 744	4 666	3 772	7 494	1 194
% podiel							
Nezamestnaní	73	72	78	80	84	91	87
Zamestnanci	27	28	22	20	16	9	13
Výdavky							
Spolu (mil. Sk)	70,7	117,4	108,2	164,1	200,6	257,6	167,0
% podiel							
Nezamestnaní	96	96	96	97	98	97	98
Zamestnanci	4	4	4	3	2	3	2
Výdavky/prítok osôb	1995		1996		1997		1998
Spolu ('000 Sk / os.)		8,0		9,0		9,6	11,1
Nezamestnaní		8,3		9,5		10,0	11,3
Zamestnanci		3,2		2,8		4,4	5,5
Úspešní absolventi/prítok osôb (%)							
Spolu		-		104		87	142
Nezamestnaní		101		103		85	140
Zamestnanci		-		116		105	195

Prameň: NÚP.

Vo väčšine slovenských okresov bola rekvalifikácia uplatňovaná vo veľmi skromnom rozsahu v porovnaní s podporou tvorby pracovných príležitostí. Avšak veľký podiel osôb s nízkym stupňom vzdelania medzi dlhodobo nezamestnanými (takmer 80% z dlhodobo nezamestnaných má nižšie než úplné stredné vzdelanie) naznačuje potrebu masovej rekvalifikácie v budúcnosti, ak dôjde k oživeniu tvorby pracovných miest.

Problémy vznikajúce pri hodnotení efektívnosti programov APTP sú podrobnejšie popísané v Boxe 2. Na Slovensku zatiaľ neexistujú systematické štúdie efektu mŕtvej váhy. Dostupné údaje sú buď kazuistickej povahy, alebo sa zakladajú na expertných odhadoch. Emmerich (1994) sa zaoberal programom spoločensky účelných pracovných miest a vo svojej štúdii uvádza, že na seminári pre podnikateľov využívajúcich program SÚPM päť zo siedmich prítomných podnikateľov uviedlo, že by boli dotknuté pracovné miesta vytvorili aj bez finančnej podpory z úradu práce. I keď ide len o malú vzorku podnikateľov, nimi vytvorený počet miest bol pomerne vysoký: kumulatívne vytvorili od roku 1991 207 pracovných miest, z ktorých 156 bolo dotovaných cez program SÚPM. Odhadom efektu mŕtvej váhy pri vynakladaní prostriedkov na APTP v dvoch slovenských okresoch - Lučenec a Rimavská Sobota - sa zaoberali Líška, Prušová,

Bradáčová (1996). Ich údaje sa zakladali na expertných odhadoch a výsledky pre jednotlivé programy sú sumarizované v tabuľke 21.

BOX 2. Hodnotenia efektívnosti programov APTP

Hodnotenie efektívnosti APTP je pomerne komplikované. Štúdie založené na analýze individuálnych údajov sú väčšinou zaťažené určitým selektívnym skreslením, ktoré sťažuje interpretáciu výsledkov. Pozitívne účinky programov na jednotlivca sa väčšinou merajú zvýšením pravdepodobnosti získania trvalého zamestnania po absolvovaní programu. Účastníci programov sa porovnávajú s ostatnými nezamestnanými, pričom v praxi je veľmi ťažké zohľadniť nenáhodný spôsob výberu účastníkov programov. Pokiaľ je napríklad určitý program zameraný na istú skupinu nezamestnaných, existuje riziko, že pravdepodobnosť zamestnania sa u tejto skupiny je systematicky skreslená nejakými faktormi, ktoré sú pre ňu charakteristické a odlišujú ju od iných skupín nezamestnaných. Výsledky porovnávania tejto skupiny s neúčastníkmi programov sú potom ťažko interpretovateľné. Štúdie založené na individuálnych údajoch teda môžu viesť k protichodným výsledkom, ktoré majú navyše nejednoznačnú interpretáciu.

Ďalším problémom hodnotenia efektívnosti pôsobenia programov APTP na jednotlivcov je všeobecná prax pri ich uplatňovaní. Nezriedka sú totiž miestne úrady práce hodnotené podľa úspešnosti dosiahnutej pri uplatňovaní jednotlivých programov. Ukazovateľom úspešnosti môže byť napríklad počet rekvafikovaných, ktorí sa po absolvovaní kurzu úspešne zamestnali. V snahe o dosiahnutie vysokej efektívnosti potom môže nastať tendencia zapájať do programov len „schopnejších“ jednotlivcov, ktorí by nemuseli byť odkázaní na pomoc úradu práce. Z „beznádejných“ prípadov, napríklad nekvafikovaných nezamestnaných, sa potom postupne stávajú dlhodobo nezamestnaní. Ich skorším zapájaním do programov by sa tomu dalo do istej miery predísť. V súčasnosti v mnohých krajinách OECD silnie názor, že je lepšie zabráňovať vzniku dlhodobej nezamestnanosti, než sa následne zameriavať na zapájanie dlhodobo nezamestnaných do práce.

Mnohé výberové skreslenia výsledkov pri skúmaní efektívnosti programov APTP možno obísť analýzou agregovaných údajov, ktoré spravidla zahŕňajú celý skúmaný súbor (napríklad všetky okresy SR). Analýza týchto údajov má však tiež svoje úskalí. Niektoré procesy sa v agregovaných údajoch ťažko identifikujú. Napríklad pri hodnotení úbytkov nezamestnaných vďaka participácii v programoch APTP sa nezohľadňuje určitý obrat nezamestnaných na tom istom pracovnom mieste. Na jednom mieste sa môže vystriedať niekoľko evidovaných nezamestnaných, pričom ostatní sa môžu vrátiť späť do evidencie. Takéto multiplikačné efekty spôsobujú, že skutočný účinok vytvorených miest na úbytky nezamestnaných sa nadhodnocuje a náklady programov pripadajúce na jedného účastníka sa podhodnocujú.

Ďalšími faktormi zahmlievajúcimi skutočné účinky programov APTP na situáciu na trhu práce sú tzv. efekt mŕtvej váhy a substitúcia. Efekt mŕtvej váhy spočíva v tom, že prostriedky na APTP sa použijú na vytvorenie pracovných miest, ktoré by sa boli vytvorili aj bez podpory z fondov APTP. Tento problém je výrazný najmä pri vytváraní miest v súkromnom sektore (u nás pri tzv. spoločensky účelných pracovných miestach, či ich súčasných modifikáciách). V situácii, keď je prístup k úverom ťažký, takmer nemožný, prostriedky APTP supľujú úvery, ktoré by mali prichádzať z bankovej sféry. Inštitúcie trhu práce nemôžu v praxi zisťovať, či je podnikateľ, ktorý sa hlási o podporu na vytvorenie pracovného miesta, skutočne od tejto podpory závislý, alebo či by vytvoril miesto aj bez nej a podpora mu sčasti nahradí bankový úver.

Prameň: Lubyová, CPHR, 1997.

TABUĽKA 21. Vybrané výsledky štúdie o efektívnosti vynakladania prostriedkov Fondu zamestnanosti SR (Liška, Prušová, Bradáčová, 1996)

	LUČENEC		RIMAVSKÁ SOBOTA	
	1994	1995	1994	1995
Počet pracovných miest				
SÚPM	533	1314	1 005	2 313
VPPM	172	907	335	2700
Mŕtva váha (a)				
SÚPM	-	45 – 51%	-	52 - 68%
VPPM	-	10 – 35%	-	11 - 14%
Predčasne ukončené prac. miesta				
SÚPM	20%	20%	-	-
VPPM (< 6 mes.)	22%	52%	0%	23%
Efektívnosť výdavkov (b)				
SÚPM	-	49 – 55%	-	32 - 48%
VPPM	-	65 – 90%	-	86 - 89%

Poznámky: „-“ znamená, že údaje nie sú k dispozícii. (a) Percento miest, ktoré by sa boli vytvorili aj bez podpory z prostriedkov APTP (expertný odhad). (b) Podiel na výdavkoch zodpovedajúci (100% -% mŕtvej váhy). Prameň: Liška, Prušová, Bradáčová (1996), Hodnotenie efektívnosti vynakladania finančných prostriedkov z FZ SR na aktívnu politiku zamestnanosti v okrese Lučenec a Rimavská Sobota, Výskumný ústav práce, sociálnych vecí a rodiny, Bratislava.

Ďalším nežiaducim javom programov APTP je už spomenutý substitučný efekt, ktorý spočíva v tom, že dotované pracovné miesto musí byť obsadené evidovaným nezamestnaným, resp. príslušníkom určitej cieľovej skupiny (napr. absolventom). Tento v podstate zoberie pracovnú príležitosť inému uchádzačovi, ktorý ešte nezamestnaným nie je a v dôsledku tejto substitúcie sa ním môže stať. Substitučný efekt i problém mŕtvej váhy nie sú slovenskými špecialitami. Vyskytujú sa všade tam, kde sa APTP uplatňuje. Empirické výskumy zaoberajúce sa hodnotením podpory vytvárania pracovných miest v súkromnom sektore v Austrálii (1989), Nórsku (1989) a Holandsku (1992) sumarizované v štúdií Calmforsa (1994) prišli s alarmujúcimi výsledkami: oba spomenuté problémy sa súhrnne dotkli 70 až 90 percent prostriedkov vynaložených na podporu vytvárania týchto pracovných miest. Vo Švédsku sa zistilo, že oveľa väčšiu účinnosť (až 40-percentnú) než opatrenia na vytváranie nových miest v súkromnom sektore mali opatrenia zamerané na zabránenie prepúšťania v ohrozených podnikoch. Tu však treba tiež prihliadnuť na povahu prepúšťania vo Švédsku a v prechodových ekonomikách, kde zabráňovanie hromadného prepúšťania môže byť predĺžovaním agónie v prípade neživotaschopných podnikov. Navyše pri zabráňovaní prepúšťania sa zvyšuje riziko efektu mŕtvej váhy a stráca sa aj deklarovaný poistný princíp platenia príspevkov do Fondu zamestnanosti.

7.7 Demotivačné účinky sociálnych dávok

Jednou z najpopulárnejších tém súvisiacich s trhom práce a sociálnym zabezpečením v SR sú demotivačné účinky sociálnych dávok. V tejto časti preto stručne uvádzame niekoľko simulácií ilustrujúcich mieru nahradenia pracovných príjmov sociálnymi príjmami pre vybrané typy domácností. Výška životného minima a zloženie domácnosti podstatným spôsobom ovplyvňujú definovanie výšky sociálnych dávok danej domácnosti, a tým aj pôsobenie potenciálnych demotivačných efektov v oblasti zamestnanosti. Vývoj životného minima pre vybrané typy domácností a jeho vzťah ku hrubým pracovným príjmom (minimálnej a priemernej mzde) je ilustrovaný v tabuľke 22.

TABUĽKA 22. Vývoj životného minima (ŽM), miezd a životných nákladov v počiatočnom období transformácie a súčasný stav

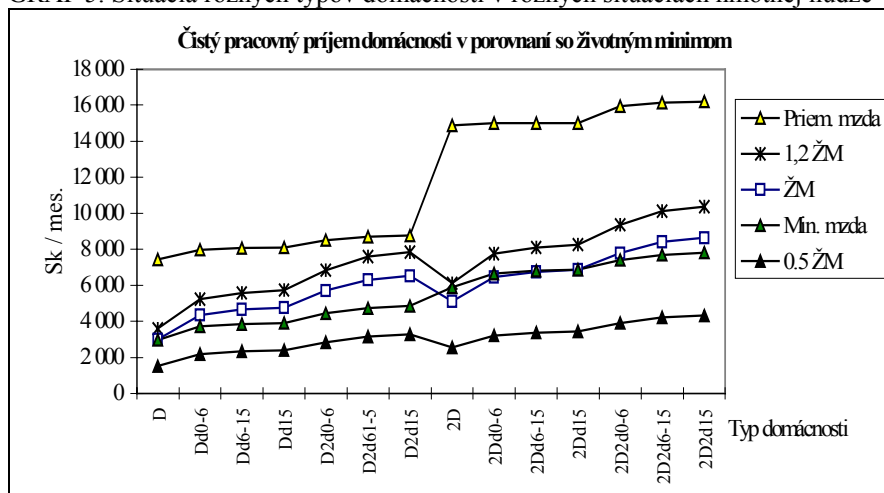
ŽM podľa typu domácnosti	1991	1992	1993	1994	1995	1998
1 dospelý	1 700	1 700	1 980	1 980	2 180	3 000
2 dospelí	3 050	3 050	3 510	3 510	3 850	5 100
2 dospelí + dieťa 0-6 r.	4 100	4 100	4 710	4 710	5 190	6 450
2 dospelí + 2 deti 0-6 r.	4 500	4 500	5 160	5 160	5 650	7 800
2 dospelí + dieťa 15+ r.	5 000	5 000	5 720	5 720	6 320	6 870
2 dospelí + 2 deti 15+ r.	5 800	5 800	6 620	6 620	7 240	8 640
Minimálna mzda	-	2 000	2 200	2 450	2 450	3 600
Priemerná mzda	3 748	4 519	5 261	6 088	7 144	9 600
Index životných nákladov (1989 = 100)	173	191	235	267	293	351

Prameň: Hanzelová, Kostolná, Lubyová, 1999.

Intenzitu demotivačných účinkov inštitútu životného minima možno tiež ilustrovať na príklade vybraných typov domácností. Zákon 195/1997 o sociálnej pomoci odstupňoval hranice garantovaných príjmov podľa dôvodov hmotnej núdze. Preto v ďalšej analýze demotivačného pôsobenia sociálnych dávok treba rozlišovať prípady pracovnej aktivity (nárok na doplnenie príjmu do 1,2-násobku životného minima), prípady hmotnej núdze z objektívnych dôvodov (nárok na doplnenie príjmu do 1-násobku životného minima) a prípady hmotnej núdze zo subjektívnych dôvodov (nárok na doplnenie príjmu do 0,5-násobku životného minima). Nasledujúci obrázok znázorňuje situáciu vývoja pracovných príjmov pre rôzne typy domácností v porovnaní s uvedenými hranicami garantovaných príjmov. Ako vidno z grafu 5, pre domácnosti s pracovným príjmom na úrovni priemernej mzdy nie je hranica 1,2-násobku ŽM demotivujúca, pretože ich pracovný príjem v žiadnom z uvedených prípadov neklesne pod túto hranicu. Iná je však už situácia domácností, kde sa pracovný príjem rovná minimálnej mzde. Tu sa pracovná aktivita prejaví zvýšením príjmu vďaka zavedeniu novej hranice 1,2 ŽM u všetkých domácností (hranica 1 ŽM by bola aktuálna pre zvýšenie príjmu len u domácností s

jedným dospelým členom). Hranica 1,2 ŽM je teda novou stimuláciou domácností s dvoma dospelými členmi. Pokiaľ by nebola zavedená nová hranica, pracovné príjmy týchto domácností by sa takmer kryli s hranicou 1 ŽM a zvýšenie príjmu v dôsledku pracovnej aktivity by sa takmer neprejavilo. Hranica 0,5-násobku ŽM sa javí ako mimoriadne nízka v porovnaní s pracovnými príjmami skupiny zarábajúcej priemernú mzdu. Pre skupinu zarábajúcu minimálnu mzdu nie je rozdiel až taký výrazný, ale pracovná aktivita prináša v priemere zdvojnásobenie príjmu v porovnaní so stavom hmotnej núdze zo subjektívnych dôvodov.

GRAF 5. Situácia rôznych typov domácností v rôznych situáciách hmotnej núdze

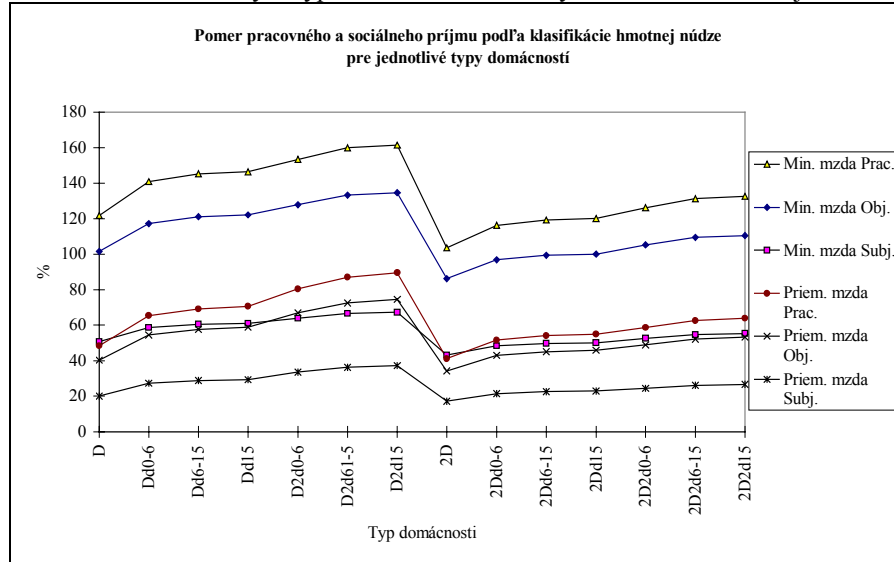


Pozn.: Legenda k označeniam osi x: Typ domácnosti je určený počtom a vekom jej členov. „D“ označuje dospelých, „d“ označuje deti; čísla pred písmenami D resp. d označujú počet dospelých, resp. detí; čísla na konci označujú vekový interval detí. (Např. 2D2d6-15 označuje domácnosť pozostávajúcu z dvoch dospelých členov a dvoch detí vo veku od 6 do 15 rokov). Prameň: Hanzelová, Kostolná, Lubyová, 1999.

Prídavky na deti sú jednou z dávok, ktorým sa prisudzujú najsilnejšie demotivačné účinky, a to najmä po zavedení testovania príjmov pre vznik nároku na prídavky. Zavedením dvoch hraníc pre vznik nároku totiž dochádza k situácii, keď zvýšenie hrubého pracovného príjmu vedie k poklesu čistého príjmu domácnosti z titulu zníženia, resp. straty prídavkov na deti. Prítomnosť takýchto hraníc môže pôsobiť demotivačne, napríklad pri rozhodovaní o zamestnaní sa rodiča, resp. jedného z rodičov nezaopatrených detí. Hranice hrubého pracovného príjmu domácností, pri ktorých dochádza k poklesu čistého pracovného príjmu vďaka strate nároku na rodinné prídavky, závisia od pracovných príjmov a zloženia domácnosti. Napríklad v domácnosti dvoch dospelých s jedným dieťaťom do 6 rokov by prekročenie hranice 1,28-násobku priemernej mzdy viedlo k redukcii

prídavku na dieťa a prekročenie 1,78-násobku priemernej mzdy k jeho úplnej strate. Elasticita celkového čistého príjmu domácností voči hrubému pracovnému príjmu v týchto prípadoch je v istých diskrétnych pásmach záporná, t.j. dochádza paradoxne k zníženiu čistého príjmu po zvýšení hrubého pracovného príjmu, práve vďaka redukcii, resp. strate nároku na detské prídavky. Hranica aj objem prepadu príjmu sa zvyšuje s počtom a vekom nezaopatrených detí.

GRAF 6. Situácia rôznych typov domácností v rôznych situáciách hmotnej núdze



Pozn.: Legenda ku grafu: Označenia osi x – vid' legendu ku grafu 5. Priem. mzda, resp. min. mzda označuje pracovný príjem dospelých členov domácnosti. Prac. označuje variantu, keď dospelí členovia domácnosti pracujú, Obj. a Subj. označujú varianty keď dospelí členovia domácnosti nepracujú, ale majú nárok na sociálnu dávku dopĺňajúcu príjem domácnosti do výšky patričného životného minima (objektívne dôvody hmotnej núdze), resp. do výšky polovice patričného životného minima (subjektívne dôvody hmotnej núdze). Prameň: Hanzelová, Kostolná, Lubyová (1999).

Graf 6 ilustruje tzv. miery nahradenia pracovného príjmu sociálnym príjmom, pozostávajúcim zo sociálnej dávky (v zmysle zákona o sociálnej pomoci) a prídavkov na deti. V prípade pracovnej aktivity ide o mieru nahradenia pracovného príjmu kombináciou pracovného a sociálneho príjmu, ktorá dopĺňa celkový príjem do úrovne 1,2-násobku životného minima. Ako vidno, miera nahradenia výrazne presahuje 100 percent u nízkopríjmových domácností (až do 160 percent v závislosti od počtu detí), kde dospelí členovia pracujú za minimálnu mzdu. V objektívnej núdzi je miera nahradenia viac ako 100 percentná, pokiaľ sú v domácnosti nezaopatrené deti.

Miera nahradenia je pomerne nízka u domácností s priemerným potenciálnym pracovným príjmom, a to v každej situácii. Podobne pre nízkopříjmové domácnosti v subjektívnej núdzi je miera nahradenia pomerne nízka – od 40 do 60 percent vo všetkých situáciách. Je otázne, či je 60-percentná miera nahradenia demotivujúca. Túto otázku nemožno zodpovedať všeobecne. Preto celkové demotivačné účinky uvedených sociálnych dávok závisia jednak od počtu domácností, ktoré spadajú do jednotlivých uvedených kategórií, jednak od ich subjektívneho vnímania miery nahradenia pracovného príjmu sociálnym príjmom.

Typickým prípadom sociálne odkázaného občana u nás je evidovaný nezamestnaný. Preto sme sa zamerali na zhodnotenie miery nahradenia pracovného príjmu u nezamestnaných počas trvania nezamestnanosti. Nakoľko opäť zohľadňujeme aj sociálne dávky a prídavky na deti, musíme použiť koncept modelových domácností. Prepad miery nahradenia je výraznejší u domácností s vyšším príjmom. U nízkopříjmových domácností je miera na úrovni 80 percent a k citeľnému zníženiu na 40 percent prichádza len v prípade subjektívnej núdze. U domácností s priemernou mzdou sa miera pohybuje nad úrovňou 50 percent počas poberania podpory v nezamestnanosti. Po prechode na sociálnu dávku v objektívnej núdzi miera miestami klesá pod 50 percent, prítomnosť detí ju dvíha nad túto hranicu najmä v domácnostiach s jedným dospelým členom. Redukcia miery nahradenia v subjektívnej núdzi je u týchto domácností až na úroveň okolo 30 percent, čo možno považovať na dostatočne nízku pre vylúčenie demotivačných účinkov.

Vo všeobecnosti možno teda uviesť, že demotivačné účinky sociálnych dávok v SR potenciálne existujú, ale ich pôsobenie je veľmi špecifické najmä v závislosti od zloženia domácností a potenciálnych pracovných príjmov ich členov. Pre nízkopříjmové domácnosti s nezaopatrenými deťmi môže byť demotivačné pôsobenie pomerne silné, aj tu však treba byť opatrný pri vynášaní obecných súdov, nakoľko demotivačné pôsobenie závisí aj od subjektívnych faktorov.¹⁰⁸ V každom prípade možno povedať, že nedávne sprísnenie podmienok poberania sociálnych dávok (zavedenie tzv. subjektívnych dôvodov hmotnej núdze) podstatne znížilo ich demotivačné účinky. Efekt tohto zníženia sa však nemusí výraznejšie prejavíť, pretože prechod do stavu zamestnanosti závisí aj od objektívnych podmienok na trhu práce, ktoré sú v súčasnosti kritické.

¹⁰⁸ Niektorí ľudia si napríklad môžu ceniť prácu, ktorá prináša zhruba rovnaký príjem ako sociálna dávka, pretože ich udržiava v stave spoločenskej aktivity a môže poskytovať vyhliadky na zvýšenie pracovného príjmu v budúcnosti.

7.8 Závery

Súčasná ekonomická situácia na Slovensku pôsobí negatívne na trh práce. Slovensko síce od roku 1994 vykazuje pomerne vysoký hospodársky rast meraný vývojom HDP, tento rast sa však neprejavil v oblasti dynamiky zamestnanosti, najmä čo sa týka tvorby pracovných miest.

Počas celého obdobia 1989-1995 sa prakticky udržiaval stav prezamestnanosti charakteristický tým, že pokles reálnej výroby oproti roku 1989 bol väčší ako pokles zamestnanosti. Až v roku 1996 sa hrubý ukazovateľ produktivity práce (meraný ako podiel reálneho HDP k celkovej zamestnanosti) dostal nad úroveň roka 1989. Za uvedenú situáciu môže do značnej miery pomalé uplatňovanie kľúčových štrukturálnych reforiem. Udržiavanie neprosperujúcich podnikov (napr. oddaľovaním konkurzov, resp. prípravou revitalizácií) prispelo k udržaniu zamestnanosti. Udržiavaním zamestnanosti sa zároveň spomaľovala a oddaľovala jej reštrukturalizácia. S odstraňovaním niektorých spomenutých bariér reštrukturalizácie v rokoch 1998-99 prišiel zákonite pokles zamestnanosti, ktorý bude zrejme pokračovať, pretože až ozdravené podniky môžu začať vytvárať väčšie počty pracovných miest.

V oblasti zmien sektorovej štruktúry zamestnanosti išlo Slovensko rovnakou cestou ako ostatné prechodové ekonomiky. V rámci približovania sa k štruktúre zamestnanosti v EÚ možno v budúcnosti očakávať ďalšie prelievanie zamestnanosti z priemyslu do oblasti služieb. Tento prechod sa bude zrejme odohrávať prostredníctvom zvýšenej nezamestnanosti (pokiaľ bude deštrukcia pracovných miest v priemysle predbiehať ich tvorbu).

Slovensko je poznačené veľkými regionálnymi rozdielmi. Bratislava sa veľmi odlišuje od ostatného územia nielen čo do vytvoreného HDP, ale aj v oblasti koncentrácie podnikateľských aktivít a zahraničných investícií. Aj slovenský trh práce je trvale poznačený výraznou regionálnou segmentáciou, pričom najvýraznejšie sú rozdiely v miere nezamestnanosti. Tradične najnižšia je miera nezamestnanosti v Bratislave, najvyššia v okrese Rimavská Sobota. Rozpätie evidovanej miery nezamestnanosti medzi jednotlivými okresmi dlhodobo rastie a v súčasnosti dosahuje viac než 30 percentných bodov. Pritom vnútorná mobilita obyvateľstva klesla v období 1990-98 zhruba o 20%.

Na Slovensku je zatiaľ ťažké hovoriť o štrukturálnej nezamestnanosti (t.j. o nezamestnanosti v dôsledku nesúladu medzi voľnými miestami a nezamestnanými z hľadiska požiadaviek na profesiu, vzdelanie, miesto pobytu a pod.), pretože počet voľných miest sa zdá byť zanedbateľný oproti počtu nezamestnaných. V krátkodobom horizonte je preto priestor na uplatňovanie štrukturálnych nástrojov politiky trhu práce typu rekvalifikácie, resp. podporovania mobility pracovnej sily, obmedzený. Po oživení tvorby pracovných miest však vyvstane veľká potreba najmä na rekvalifikáciu a vzdelávanie. Vzdelanostná a kvalifikačná úroveň

slovenskej pracovnej sily nie je zďaleka optimálna. Svedčí o tom absolútna prevaha nízkokvalifikovaných pracovníkov v skupine dlhodobo nezamestnaných, nižšie zastúpenie vekovej skupiny 18-24 ročných vo vysokoškolskom vzdelávaní než je priemer EÚ, ako aj výrazne nižší podiel zamestnanosti v terciárnom sektore (náročnom na kvalifikáciu) než v krajinách EÚ. Mimoriadne významnú úlohu môže vzdelávanie a rekvalifikácia zohrať u rómskeho etnika, ktorého súčasná pozícia na trhu práce je zúfalá.

Ekonomická aktivita obyvateľstva v priebehu transformácie poklesla natoľko, že v súčasnosti dosahuje hodnoty porovnateľné s priemerom EÚ, a teda už nemožno rátať s jej ďalším podstatným poklesom, ktorý by zredukoval ponuku práce. Vplyv medzinárodnej migrácie na slovenský trh práce je zanedbateľný. Podiel legálne zamestnaných cudzincov na celkových zdrojoch pracovných síl bol v roku 1998 0,23% a ich podiel na celkovej zamestnanosti bol 0,27%.

Slovenský trh práce je veľmi rigidný v oblasti využívania pracovného času a úväzkov. Údaje VZPS naznačujú, že väčšina ekonomicky aktívneho obyvateľstva u nás je alebo zamestnaná na plný úväzok, alebo nezamestnaná. Potrebnú pružnosť dosahujú zamestnávateľia skôr uzatváraním zmlúv na dobu určitú. Tým sa napomáha segmentácii trhu práce, v rámci ktorej sa vyčleňuje marginalizovaná skupina pracovníkov na dobu určitú, resp. sezónnych pracovníkov. Títo sú v prípade krízy prví postihnutí nezamestnanosťou. Nízke evidované podiely pracovníkov s dodatočným zamestnaním môžu poukazovať tiež na väčší rozsah neregistrovaných aktivít.

7.9 Použitá literatúra

- Garner, T., Lubyova, M. and Terrell, K. (1994), „Changes in Expenditure and Income Inequality“: An Examination of the Micro Data (1989 vs.1992)“, *The Czech Republic and Economic Transition in Eastern Europe*, Academic Press, New York.
- Hajnovičová, V. (1995), „Skrytá ekonomika z aspektu stabilizačných a reštrukturalizačných možností ekonomiky Slovenska“, *Pracovný materiál č. 6/1995*, Prognostický ústav SAV, Bratislava.
- Hanzelová, E., Kostolná, Z. a Lubyová, M. (1999), „Vplyv systému zdravotného poistenia a systému sociálnej pomoci na úroveň ponuky práce“, *Výskumná úloha VUSRAP*, Bratislava.
- Kostolná, Z. a Hanzelová, E. (1996), „Zlepšenie účinnosti nástrojov aktívnej politiky trhu práce zameraných na skupiny vyžadujúce zvláštnu starostlivosť“, VÚPSVR, Bratislava.
- Liška, M., Průšová, A. a Bradáčová, K. (1996a), „Monitoring of the Demand Side of Labour Market at the Level of Districts“, mimeo, VÚPSVR, Bratislava.

- Liška, M., Prúšová, A., a Bradáčová, K., (1996b), „Zhodnotenie účinnosti nástrojov aktívnej politiky trhu práce v okresoch Lučenec a Rimavská Sobota“, mimeo, VÚPSVR, Bratislava.
- Lubyová, M., (1996), „Riziká v systéme dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike“, *Ekonomický časopis*, 44, 10, 764-779.
- Lubyová, M., Maroš, M. and Uramová, Ľ. (1998), „Impact of the Transformation of Social Sphere on the Income situation of Slovak Houesholds“, *Ekonomický časopis*, Vol. 46, No. 6.
- Lubyová, M. and Van Ours, J. C. (1999), „Jobs From Active Labour Market Policies and Their Effects on Slovak Unemployment“, *Journal of Comparative Economics*, 27, 90-112.
- OECD (1996), *Labour Market and Social Policies in the Slovak Republic*, Paris.
- OECD (1998), *Trends in International Migration*, Paris.
- OECD (1999), *OECD Economic Surveys. Slovak Republic*. February 1999, Paris.
- Renčko, J. (1995), „Wage Policy in Slovakia: From Macro to Microeconomic Objectives“, in Vaughan-Whitehead (ed.), „*Reforming Wage Policy in Central and Eastern Europe*“, ILO, Budapest.
- Rutkowski, J. J. (1996), „Changes in the Wage Structure during Economic Transition in Central and Eastern Europe“, *World Bank Technical Paper No. 340*, Social Challenges of Transition Series, The World Bank, Washington, D. C.

Pramene

- Mikrocenzus. Údaje o príjmoch domácností v SR, ŠÚ SR*
- Zloženie obyvateľstva SR podľa veku a pohlavia. Výsledky sčítania ľudu, domov a bytov 1991, ŠÚ SR*
- Vekové zloženie obyvateľstva SR, ŠÚ SR*
- Stav a pohyb obyvateľstva SR, ŠÚ SR*
- Výsledky výberového zisťovania o pracovných silách, ŠÚ SR*
- Sociálna štatistika 1996, ŠÚ SR.*
- Štatistické výsledky o nezamestnanosti v SR, Národný úrad práce SR*
- Štatistická ročenka SR, ŠÚ SR*
- Štatistická ročenka ČSFR, ŠÚ SR*
- Štatistická ročenka vzdelávania, 1998, Výskumný ústav informácií a prognóz v školstve, Bratislava*
- Štruktúra a diferenciácia miezd, Trexima and ŠÚ SR*
- Social Policy, 1998, Ministry of Labour, Social Affairs and Family of SR, Bratislava*

Zoznam použitých skratiek

APTP Aktívna politika trhu práce

EÚ Európska únia
HDP Hrubý domáci produkt
ISCP Informačný systém o cene práce
LFS Labour Force Survey (VZPS)
LTU Long-term unemployment (dlhodobá nezamestnanosť)
MOP Medzinárodná organizácia práce (ILO)
MPSVR SR Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
NH Národné hospodárstvo
NÚP Národný úrad práce
SÚPM Spoločensky účelné pracovné miesta
SZČO Samostatne zárobkovo činné osoby
ŠÚ SR Štatistický úrad SR
ÚP Úrady práce
VPPM Verejno-prospešné pracovné miesta
VZPS Výberové skúmania pracovných síl
ŽM Životné minimum

8 Financovanie sociálneho zabezpečenia

Lucia HAULÍKOVÁ

Projektová koordinačná jednotka pri Ministerstve zdravotníctva

Sociálne zabezpečenie bolo do roku 1990 súčasťou širokej sociálnej politiky, ktorá bola koncipovaná v päťdesiatych a šesťdesiatych rokoch a do roku 1993 bola financovaná zo štátneho rozpočtu. Existujúca široká sústava dávok zabezpečovala občana od kolísky až po hrob a dopĺňala nivelizované, málo diferencované mzdy.

Obdobie deväťdesiatych rokov so sebou prinieslo zásadné spoločenské a hospodárske zmeny. Nová ekonomická situácia si vyžiadala riešenie nových sociálnych javov (napr. nezamestnanosť a s ňou spojené zriadenie úradov práce). V nadväznosti na riešenie uvedených javov rástla potreba pripraviť a realizovať systémové zmeny sociálnej politiky, keďže daný sociálny systém je pre transformujúcu sa ekonomiku neúnosný. Jedným z prvých zásahov do systému bolo zavedenie princípu adresnosti. Napriek pozitívnemu prínosu ďalších uskutočnených zmien je na zváženie, či tieto opatrenia boli svojím charakterom systémové, najmä s ohľadom na skutočnú potrebu zmeny koncepcie.

Prvá komplexná koncepcia transformácie sociálnej sféry bola vypracovaná až v roku 1996. Systém sociálnej ochrany budovala na troch fundamentoch - sociálne poistenie, štátna sociálna podpora a sociálna pomoc. Pri uskutočňovaní jednotlivých reformných krokov vznikali výrazné časové sklzy a mnoho krokov (zákonov) nebolo uvedených do života. Jedným z najdôležitejších prínosov tejto koncepcie bola zmena prístupu štátu k občanovi. Pomoc štátu, teda poskytnutie sociálnej pomoci je podmienené hmotnou alebo sociálnou núdzou, ktorú jednotliviec nie je schopný riešiť sám, ba ani s pomocou rodiny.

Na jeseň roku 1999 bol predstavený návrh novej koncepcie sociálneho poistenia, ktorý rešpektuje už uskutočnené reformné kroky. Navrhovaný systém sociálneho poistenia zahŕňa všetky štátom regulované dávky, vyplácané na základe plateného poistného. Jednotlivé časti poistenia budú pilierovo štruktúrované podľa charakteru poistenia (základné, povinné, dobrovoľné, komerčné). Spoločným znakom oboch koncepcií je potreba posilnenia osobnej zodpovednosti občana.

8.1 Úvod

Cieľom tejto kapitoly je prezentovať analýzu základných podmienok, ktoré tvoria ťažisko sociálneho systému na Slovensku. Zámerom tejto časti bolo zároveň poukázať na vzájomné prepojenie stavu ekonomiky a úrovne sociálneho systému. Kapitola je rozdelená na dve časti. Prvá, deskriptívna časť, obsahuje popis prijatých koncepcií transformácie sociálnej sféry a uskutočnených krokov, a taktiež obsahuje popis inštitucionálneho vývoja. Druhá časť, analytická, sa podrobnejšie zaoberá tvorbou zdrojov, výdavkami na sociálne zabezpečenie a samotným hospodárením fondu dôchodkového zabezpečenia a nemocenského poistenia. Vypovedaciu schopnosť tejto kapitoly podporujú údaje Štatistického úradu SR, v prípade medzinárodných porovnaní sa jedná o dáta čerpané z dostupných zahraničných prameňov.

8.2 Sociálna reforma

Federálny scenár sociálnej reformy, ktorý definoval základné piliere nového sociálneho systému, bol vypracovaný spolu so scenárom ekonomickej reformy na jeseň 1990. V roku 1991 sa položili základy politiky zamestnanosti a politiky pracovných príjmov. Legislatívne základy nového systému sociálneho zabezpečenia sa mali vytvoriť v priebehu roka 1992 v časovom a vecnom súlade s prípravou novej sústavy daní a poplatkov¹⁰⁹.

Na Slovensku bol po voľbách v roku 1992 najprv narychlo prijatý zákon o sociálnom a zdravotnom poistení a Slovenská správa sociálneho zabezpečenia bola premenovaná na Národnú poisťovňu, ktorá zastrešovala hospodárenie so všetkými poisťovnými fondmi – dôchodkovým, zdravotným a nemocenským. Na nátlak Medzinárodného menového fondu bol od januára 1993 v zásade zavedený princíp adresného poskytovania prídavkov na deti a štátneho vyrovnávacieho príspevku. V roku 1994 sa Národná poisťovňa rozdelila a z pôvodnej Slovenskej správy sociálneho zabezpečenia vznikla Sociálna poisťovňa. Systém zdravotného poistenia sa riešil po novom: zavedením pluralitného systému poisťovní.

O sociálnej reforme sa na Slovensku uvažuje vo dvoch súvislostiach. Prvou je vzťah medzi sociálnou politikou a ekonomikou, teda otázky zamestnanosti. Po roku 1989 sa hľadala rovnovážnosť tohto stavu a rátalo sa s tým, že prijaté sociálnopolitické rozhodnutia by mali napomáhať vytváraniu zdravého ekonomického prostredia krajiny.

Druhou súvislosťou je vzťah medzi pripravovaným novým systémom sociálneho zabezpečenia a zdedeným systémom sociálneho zabezpečenia z predošlého obdobia.

¹⁰⁹ Nová daňová sústava bola schválená Federálnym zhromaždením ČSFR v apríli 1992.

Pôvodne, ako to z koncepcie transformácie vyplýva, sa tieto úlohy mali splniť schválením a uvedením do života 19 zákonov pre oblasť pracovných aktivít a 21 zákonov pre oblasť sociálneho zabezpečenia. Predpokladaný termín splnenia bol 1. január 1998. Prevažne malo ísť o novelizácie zákonov.

Koncepcia transformácie sociálnej sféry, ktorú schválila NR SR v januári 1996, hovorí o vytvorení systému sociálnej ochrany. Tento systém sa zakladá na troch fundamentoch:

- sociálne poistenie;
- štátna sociálna podpora;
- sociálna pomoc.

8.2.1 Sociálne poistenie

V koncepcii z roku 1996 tvorcovia reformy pod sociálne poistenie zahŕňali:

- Nemocenské poistenie¹¹⁰, ktoré tvorí sústava dávok, ktoré majú krátkodobý charakter a financované sú systémom priebežného financovania zo zdrojov, ktorým je poistné platené zamestnávateľmi, zamestnancami a štátom verejnoprávnej Sociálnej poisťovni,
- Dôchodkové zabezpečenie¹¹¹, ktoré tvorí sústava dávok dlhodobého charakteru financovaných obdobne ako nemocenské poistenie,
- Doplnkové dôchodkové poistenie¹¹² nadväzujúce na dôchodkové zabezpečenie, ktoré je štátom regulované, uzatvárané na zamestnávateľsko-zamestnaneckom princípe a financované z príspevkov na individuálne účty poistencov,
- Odškodňovanie pracovných úrazov a chorôb z povolania, ktoré v súčasnosti vykonáva na základe povinného poistenia zodpovednosti zamestnávateľa komerčná Slovenská poisťovňa a.s.

Napriek tomu, že sociálne poistenie bolo ešte v koncepcii z roku 1996 definované ako ťažisko celého systému, sú v jeho napĺňaní najväčšie sklzy. Samotný zákon, ktorým sa zmení sociálne zabezpečenie na sociálne poistenie nebol prijatý. Jedným z dôvodov je i skutočnosť, že ak by mal byť uvedený do života princíp poistenia, museli by byť zo súčasného systému odstránené všetky prvky falošnej solidarity a teda výška dôchodku by bola v priamej úmere k celkovej sume

¹¹⁰ Nemocenské poistenie upravuje zákon č.54/1956 Zb. o nemocenskom poistení zamestnancov a zákon č. 32/1957 Zb. o nemocenskej starostlivosti v ozbrojených silách v znení neskorších predpisov. Zahŕňa nemocenské, podporu pri OČR, peňažnú pomoc v materstve, vyrovnávací príspevok v tehotenstve a materstve.

¹¹¹ Dôchodkové zabezpečenie upravuje zákon č.100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov. Zahŕňa starobný dôchodok, dôchodok za výsluhu rokov, vdovský, vdovecký dôchodok.

¹¹² Doplnkové dôchodkové poistenie upravuje Zákon NR SR č.123/1996 Z.z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov. Účinnosť nadobudol 1.júla 1996.

zaplateného poistného. Súčasný systém vypočítava dôchodky podľa zákona z roku 1988, ktorý nezohľadňuje súčasnú mzdovú diferenciáciu a dynamiku miezd. Výpočet v podstate zohľadňuje len príjmy do 10.000 Sk a na vyššie zárobky neberie ohľad. A to i napriek tomu, že už niekoľko rokov je hornou hranicou príjmu pre platenie príspevkov na poistné 8-násobok minimálnej mzdy (v súčasnosti 32.000 Sk). Namiesto poistenia ide teda o zvláštnu kombináciu dane a poistného, keď pri príjmoch do 10.000 Sk ide o poistné a nad túto hranicu sa príjem de facto zdaňuje (nad rámec dane z príjmu fyzických osôb a iných odvodov) s daňovou sadzbou 27,5% platených spolu zamestnávateľom a zamestnancom.

V oblasti sociálneho poistenia bol schválený iba zákon o doplnkovom dôchodkovom poistení, ktorý v konečnom dôsledku nezahŕňa všetkých zamestnancov. Nezahŕňa zamestnancov rozpočtových a príspevkových organizácii a ani samostatne zárobkovo činné osoby. Toto by malo riešiť prijatie zákona o štátnej službe a v prípade samostatne zárobkovo činných osôb novelizácia zákona o daniach, ktorá by mala priniesť možnosť daňových zvýhodnení pre dôchodkové pripoistenie. Daný zákon umožňuje participáciu na doplnkovom dôchodkovom poistení len zamestnancom podnikov, ktoré sa rozhodli prispievať svojim zamestnancom na DDP¹¹³. Participácia zamestnanca je teda podmienená participáciou jeho zamestnávateľa. Tento limitujúci faktor spolu s problematickou hospodárskou situáciou podnikov majú za následok nízke využitie tohto nástroja.

Česká republika sa rozhodla pre „občiansky“ princíp a prijala zákon o dôchodkovom pripoistení so štátnym príspevkom. Teda, na rozdiel od Slovenska, v ČR sa môže pripoistiť a získať štátny príspevok každý občan bez ohľadu na zamestnávateľa. Od februára 1994, keď bol daný zákon v ČR prijatý, vzniklo viac ako 40 penzijných fondov, ktoré hospodária s príspevkami 1,5 milióna poistencov. Za niekoľko ročné obdobie fungovania penzijných fondov možno konštatovať, že systém doplnkového dôchodkového poistenia je v značnej miere využívaný ako systém krátkodobých úspor¹¹⁴. Ani v prípade Českej a ani Slovenskej republiky sa teda nepodarilo naplniť pôvodný zámer vytvorenia dlhodobu disponibilných financií pre kapitálový trh a umožniť občanom vytvoriť si dlhodobé úspory.

8.2.2 Štátna sociálna podpora

Štátnu sociálnu podporu má tvoriť sústava priamych finančných príspevkov, ktorými sa bude štát podieľať na riešení niektorých udalostí rodín a občanov.

¹¹³ V podmienkach SR k 31.12.1998 reálne vykonávali činnosť tri doplnkové poisťovne.

¹¹⁴ Stanovený maximálny limit - 500 Kč, pri ktorom sa ešte zvyšuje štátny príspevok je príliš nízky, aby motivoval k sporeniu vyšších čiastok. Taktiež chýba garancia v prípade bankrotu penzijného fondu, štátny príspevok nie je valorizovaný, a pod.

O prvom návrhu tejto sústavy dávok sa dohodlo republikové a federálne ministerstvo práce a sociálnych vecí už na jar 1992. Základom tohto systému sú príspevky, ktoré súvisia s prítomnosťou detí v rodine¹¹⁵.

V roku 1994 bol prijatý zákon o prídavkoch na deti¹¹⁶, ktorý uzákonil prvú dávku budúceho systému štátnej sociálnej podpory. Tento zákon zaviedol adresné poskytovanie dávky, čo znamená, že príspevok bude priznaný tomu, kto ho potrebuje. Dávka sa viaže na príjem posudzovaných osôb a životné minimum.

8.2.3 Sociálna pomoc

Hoci prvé zásady zákona o sociálnej pomoci boli vypracované už začiatkom roka 1992, samotný zákon bol schválený až v máji 1998¹¹⁷. Naplnil článok Ústavy SR č.39 ods.2, ktorý zaručuje, že každému, kto je v hmotnej núdzi, bude poskytnutá nevyhnutná pomoc. Nahradenie pojmu „sociálna starostlivosť“ pojmom „sociálna pomoc“ má výstižnejšie vyjadriť základnú zmenu prístupu štátu k občanovi, ktorý je v núdzi. Zmena spočíva v tom, že úlohou štátu je iba pomáhať občanovi prekonať jeho krízovú životnú situáciu, pričom sa očakáva, že občan sám bude aktívne hľadať východiská a spôsoby jej riešenia. Teda podmieňuje poskytnutie sociálnej pomoci hmotnou alebo sociálnou núdzou, ktorú jednotlivec nie je schopný riešiť sám, ba ani s pomocou rodiny.

Zákon definuje formy riešenia hmotnej a sociálnej núdze občana. Sú nimi: sociálne poradenstvo, sociálnoprávna ochrana, sociálne služby, dávka sociálnej pomoci, služby a peňažné príspevky na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia. Dávky sa odvodzujú od životného minima.

V roku 1998 bol prijatý zákon o životnom minime¹¹⁸, od ktorého sa odvodzujú nároky na ďalšie sociálne dávky. Ustanovuje životné minimum ako spoločensky uznanú minimálnu hranicu príjmov fyzickej osoby, pod ktorou nastáva stav jej hmotnej núdze. Peňažná hranica sa určuje na základe posúdenia príjmov spoločne hospodáriacich osôb, a preto je jej výška pre rozdielne štruktúrované domácnosti rozdielna. Výšku dávky tvorí rozdiel medzi príjmami jednotlivca a jeho životným minimom a určuje sa v závislosti od dôvodov vzniku hmotnej núdze (subjektívne dôvody, objektívne dôvody a (ne)má príjem zo závislej činnosti).

¹¹⁵ Zahŕňa prídavky na deti, rodičovský príspevok a príspevok pri narodení dieťaťa.

¹¹⁶ Zákon NR SR č. 193/1994 Z.z. o prídavkoch na deti a o príplatku k prídavkom na deti, zrušil štátny vyrovnávací príspevok pre deti, ktorý bol dočasne zavedený pri liberalizácii cien v r. 1990.

Novela č. 196/1998 priniesla zmenu výšky dávky.

¹¹⁷ Zákon NR SR č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci.

¹¹⁸ Zákon NR SR č. 125/1998 Z.z. o životnom minime a o ustanovení súm na účely štátnych sociálnych dávok.

Úprava výšky životného minima sa bude realizovať podľa vývoja koeficientu rastu životných nákladov v nízkopríjmovej skupine zamestnancov¹¹⁹.

V súčasnosti už existuje nová koncepcia reformy sociálneho poistenia v SR, ktorú na jeseň 1999 predložilo MPSVaR SR na verejnú diskusiu. Táto nová koncepcia rešpektuje východiská zakotvené v základnom koncepčnom zámere transformácie sociálneho zabezpečenia z rokov 1990-1992, ďalej rozpracovaných v Koncepcii transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky z roku 1996 s dôrazom na presadenie základných princípov sociálnej solidarity, adresnosti poskytovaných plnení pri rešpektovaní participácie občana na svojich právach a posilnení osobnej zodpovednosti občana za svoj osud.

Sociálne poistenie poníma širšie než súčasný právny stav a zahŕňa všetky štátom regulované peňažné dávky, vyplácané na základe plateného poistného alebo príspevkov. Sociálne poistenie sa bude skladať z týchto súčastí:

- nemocenské poistenie, vytvorené povinným - základným pilierom krátkodobých dávok (v súčasnosti dávky nemocenského poistenia) a dobrovoľným pilierom doplnkových krátkodobých dávok (v súčasnosti neexistuje),
- dôchodkové poistenie, vytvorené povinnou sústavou dlhodobých dávok, ktoré sa bude skladať z povinného I. piliera financovaného priebežným systémom financovania (v súčasnosti dávky dôchodkového zabezpečenia) a povinného kapitalizačného II. piliera (v súčasnosti neexistuje),
- doplnkové dôchodkové poistenie, vytvorené dobrovoľným III. pilierom dlhodobých dávok (v súčasnosti dávky doplnkového dôchodkového poistenia),
- úrazové poistenie, vytvorené povinnou sústavou úrazových dávok (dnes existuje len z časti v odškodňovaní pracovných úrazov a chorôb z povolania).

Nový prístup k sociálnemu zabezpečeniu bol nevyhnutný najmä z nasledovných dôvodov:

- súčasný systém je drahý, nemotivačný a nespravodlivý, preto treba hľadať diverzifikovaný systém viaczdrojového financovania. Súčasný systém, predovšetkým dôchodkového zabezpečenia, bude v najbližších rokoch nesolventný a nebude schopný zabezpečiť právne zakotvené nároky občanom.

¹¹⁹ Sumy životného minima sa upravujú vždy k 1. júlu bežného kalendárneho roku. Od 1. júla 1998 je výška životného minima 3.000 Sk pre dospelého jedinca. Za nízko príjmové domácnosti na účely tohto zákona sa považujú tie domácnosti, ktorých príjmy neprekračujú hornú hranicu príjmu prvých 20% všetkých domácností zoradených vzostupne podľa dosahovanej výšky čistého peňažného príjmu na obyvateľa. Rozhodujúcim obdobím, za ktoré sa zisťuje rast životných nákladov nízkopríjmových domácností, je obdobie od apríla predchádzajúceho kalendárneho roku do apríla bežného kalendárneho roku.

- výška dávky sociálneho poistenia by mala byť primeraná k vzniknutej sociálnej situácii a zároveň by mala rešpektovať finančnú únosnosť systému,
- súčasný systém je diskriminačný, za rovnaké poistné poskytuje rôzne dávky a výhody niektorým kategóriám občanov, nezohľadňuje dostatočne vzťah medzi výškou platieb a výškou dávok, čím mieša funkcie dane a povinného poistenia a umožňuje zakrývať vysoké daňové zaťaženie v Slovenskej republike.

Nová koncepcia sociálneho poistenia nielenže popisuje dôvody na vypracovanie novej koncepcie, ale taktiež definuje otázky, v ktorých je potrebné dosiahnuť konsenzus a zároveň stanovuje základné princípy, na ktorých by mal byť nový systém sociálneho poistenia založený. Základnými princípmi sú:

- a. obligátnosť (povinná participácia všetkých),
- b. univerzálnosť (svojím charakterom pokrýva (rieši) najbežnejšie sociálne situácie)
- c. jednotnosť (pri splnení daných podmienok má každý rovnaký nárok)
- d. neziskový charakter organizácii, ktoré sociálne poistenie budú vykonávať,
- e. verejnoprávnosť inštitúcie vykonávajúcej povinné časti sociálneho poistenia a jej spravovanie tripartitným modelom,
- f. štátna garancia určitej úrovne nárokov účastníkov v povinných častiach systému sociálneho poistenia,
- g. funkčný nezávislý štátny dozor nad vykonávaním sociálneho poistenia.

Podobne ako v iných vyspelých a transformujúcich sa štátoch treba hľadať:

- a. kompromis medzi výškou reálnych dôchodkov poskytovaných zo základného systému sociálneho poistenia a výškou príspevkov do tohto systému,
- b. pravidlá pre postupné zvyšovanie veku pre vznik nároku na starobný dôchodok,
- c. posun istej časti povinností v súvislosti so zabezpečovaním dôchodkov do systémov fungujúcich na princípoch individuálneho sporenia a kapitalizácie.

8.3 Dôchodkové zabezpečenie

Ako už bolo vyššie spomenuté, nová koncepcia sociálneho poistenia rozoznáva tri piliere dôchodkového poistenia. Prvý pilier, povinné dôchodkové poistenie financované priebežným systémom financovania, zodpovedá súčasnému systému, ktorý bude čiastočne zachovaný. V novej koncepcii pribudol nový - druhý pilier, ktorý jej navrhovatelia vsunuli medzi základný a doplnkový. Pôjde o povinnú kapitalizáciu (zhodnocovanie na osobných účtoch občanov), ktorú by mala zabezpečovať Sociálna poisťovňa a prípadne aj doplnková dôchodková poisťovňa. Tretí pilier, dobrovoľné doplnkové dôchodkové poistenie, v súčasnosti funguje na zamestnávateľsko-zamestnaneckom princípe. Základný rozdiel medzi III. pilierom a komerčným poistením je, že v doplnkových dôchodkových (sociálnych)

poisťovniach sa podieľa na výsledku zhodnotenia len poistenec, kým v komerčnej poisťovni aj akcionár.

TABUĽKA 1. Piliere budúceho dôchodkového poistenia

Pilier	Typ financovania	Podiel dôchodku na mzde	Inštitucionálne zabezpečenie
I.	Priebežné financovanie	30 až 35%	Sociálna poisťovňa
II.	Povinná kapitalizácia	20 až 25%	Sociálna poisťovňa, DDP
III.	Dobrovoľné doplnkové poistenie	20 až 25%	Doplnkové dôch. poisťovne
IV.	Individuálne komerčné poistenie	neobmedzené	Komerčné poisťovne, investičné spol., komerčné banky

Výška krytia dôchodkových nárokov vo vzťahu k hrubému celoživotnému príjmu, %.
Prameň: www.employment.gov.sk

Výhodou priebežného systému financovania je medzigeneračná solidarita, tá však vedie k intertemporálnej finančnej redistribúcii, ktorá je za istých okolností (znižovanie podielu ekonomicky aktívneho obyvateľstva) rastúcou záťažou pre ekonomicky činných. Jedným z rizík sociálneho systému môže byť demografické riziko, ktoré vzniká, ak podiel prispievateľov k príjmom dávok klesne pod určitú úroveň (prevažne pod 2:1). Predpokladá sa, že v roku 2000 by tento pomer mal byť 1,4 : 1 a v roku 2020 už len 1:1.

Uvedené údaje potvrdzujú, že reformu systému dôchodkového zabezpečenia je potrebné realizovať bezodkladne. Neobstoja ani argumenty o súčasnej kritickej ekonomickej situácii, ktorá nie je vhodná pre úspešnú transformáciu systému. Existuje totiž reálny predpoklad, že odkladanie reformy by zaťažilo sociálnu sféru a následne aj celé hospodárstvo v oveľa väčšej miere.

TABUĽKA 2. Predpokladaný vývoj podielu priemerného mesačného počtu ekonomicky aktívnych poistencov k priemernému mesačnému počtu vyplácaných dávok

Rok	1998	2000	2010	2020	2030
Pesimistický výhľad	1,69	1,38	1,25	1,00	0,86
Optimistický výhľad	1,69	1,40	1,30	1,05	0,90

Prameň: Koncepcia reformy sociálneho poistenia, MPSVaR SR.

Výhodou kapitalizácie je, že vložené prostriedky sú vedené na osobných účtoch, čím sa zvyšuje adresnosť a prehľadnosť systému tvorby a čerpania prostriedkov poistencov. Kumuláciou zdrojov vznikajú prostriedky, ktoré možno použiť na dlhodobé investície v ekonomike. Nevýhodou kapitalizačného systému financovania je jeho citlivosť na stabilitu ekonomického a finančného prostredia a čas potrebný na akumuláciu zdrojov. Ďalšou nevýhodou je, že sa musí zaplatiť cena

transformácie – počas prechodného obdobia musia súbežne fungovať oba systémy, čo vedie k zvýšeným nákladom.

Prechod z dôchodkového zabezpečenia na dôchodkové poistenie by mal trvať približne 25 rokov. Napriek postupnosti prechodu na nový systém si tvorcovia koncepcie uvedomujú vznik deficitu zdrojov potrebných na vyplácanie bežných dôchodkov. Na vykrytie navrhujú použiť výnosy z privatizácie (príklad Poľska) alebo dlhopisy FNM SR.

8.4 Nemocenské poistenie

Nedávno sa objavili diskusie o presunutí časti prostriedkov z fondu nemocenského poistenia do zdravotného poistenia, resp. zlúčení týchto dvoch fondov. V podstate ide o riešenie, ktoré bolo navrhované už v roku 1994, kedy malo zdravotníctvo taktiež veľké finančné problémy. Táto alternatíva vychádza zo skúseností niektorých západoeurópskych krajín, kde je systém zdravotného a nemocenského poistenia prepojený. Argumenty „za“ poukazujú na podmienku vzniku nároku – chorobu, teda dávajú do súvisu náklady na liečenie s nákladmi na náhradu príjmu v chorobe. Teda argumentujú, že ak budú oba systémy prepojené, v systéme bude prítomný motivačný faktor rýchleho a efektívneho liečenia s cieľom ušetriť na nemocenskom poistení.

Protiargumenty Sociálnej poisťovne poukazujú na nerovnaký charakter týchto poistení. Sociálne poistenie, vrátane nemocenského poistenia je postavené na individuálnej zásluhovosti, zdravotné poistenie stojí na princípe absolútnej solidarity. Ak by sa nemocenské poistenie podriadilo zdravotnému, tak to bude znamenať trvalý rast zásluhovo neobmedzených nárokov voči poistným fondom a pri ich prípadnej insolventnosti aj voči štátnemu rozpočtu ako garantovi poisťovne. Samostatné systémy poistenia vytvárajú vďaka zásluhovo koncipovanému nemocenskému poisteniu určitý tlak na hospodárnejšie vynakladanie prostriedkov zo zdravotného poistenia. Po spojení fondov by sa peniaze iba prelievali z jedného fondu do druhého.

Nová koncepcia sociálneho poistenia upresňuje smerovanie reformy nemocenského poistenia. Nemocenské poistenie rozoznáva časovo krátku (počiatočnú) práceneschopnosť a časovo dlhú práceneschopnosť. Časovo krátku (počiatočnú) práceneschopnosť (v rozsahu do 15. resp. 8. dňa) bude hradiť zamestnávateľ, pričom sa mu úmerne zníži sadzba (%) platieb príspevkov do fondu nemocenského poistenia. Po zavedení reformy sociálneho poistenia táto časť dnešného nemocenského poistenia už nebude súčasťou sociálneho poistenia. Poistenie časovo dlhej práceneschopnosti (od 15. resp. 8. dňa) bude súčasťou systému krátkodobých dávok v rámci sociálneho poistenia. Bude realizovaná prostredníctvom povinného I. piliera krátkodobých dávok. Financovaná bude na

základe príspevkov zamestnávateľov, zamestnancov a SZČO a vykonávať ho bude Sociálna poisťovňa. Štát bude tento systém finančne garantovať a regulovať.

8.5 Tvorba zdrojov sociálneho zabezpečenia

Hospodárenie s finančnými zdrojmi dôchodkového zabezpečenia a nemocenského poistenia je v kompetencii Sociálnej poisťovne ako verejnoprávnej inštitúcie. Jej príjmy pochádzajú z platenia poistných príspevkov od zamestnancov, zamestnávateľov a samostatne zárobkovo činných osôb. Za nezamestnaných, evidovaných na úradoch práce, platí príspevky Národný úrad práce (NÚP) a za vybrané skupiny platí štát (deti, vojaci, študenti a pod.)¹²⁰. Podľa štatistických údajov priemerný počet poistencov v Sociálnej poisťovni v roku 1997 dosiahol 3.063.706 osôb na nemocenské poistenie a 3.159.891 na dôchodkové zabezpečenie.

TABUĽKA 3. Hospodárenie Sociálnej poisťovne v rokoch 1996-1998, mld. Sk

	1996	1997	1998
Bežné príjmy	58,96	62,06	67,93
- fond nemoc. poistenia	7,31	9,58	9,82
- fond dôch. zab.	50,93	51,5	56,3
- ostatné príjmy	0,72	0,98	1,81
Bežné výdavky	54,95	61,40	68,17
- fond nemoc. poistenia	7,39	8,12	8,98
- fond dôch. zab.	46,09	51,00	55,88
- správny fond	1,47	2,28	2,31
Fiškálny deficit	4,01	0,66	-0,24

Prameň: Sud'a, 1998.

Už v roku 1998 poisťovňa hospodárila s vyšším fiškálnym deficitom, ako predpokladal návrh rozpočtu poisťovne na rok 1998. Pôvodný rozpočet predpokladal deficit vo výške 0,08 mld. Sk a v skutočnosti sa dosiahol deficit vo výške 0,24 mld. Sk. Na rok 1999 bol predpokladaný deficit až v objeme 4,08 mld. Sk, a to s výdavkami, ktoré nezahŕňajú zvýšenie dôchodkov.

Faktorov, ktoré ohrozujú príjmovú stránku rozpočtu Sociálnej poisťovne, je viac. Chronicky opakovaným príkladom sú nedostatočné platby štátu za vybranú skupinu občanov¹³, ktoré štát neodvádza v takej výške, ako to stanovuje zákon, ale každoročne v zákone o štátnom rozpočte stanovuje nižšiu sumu príspevkov. Ďalšie podlžnosti voči Sociálnej poisťovni vznikli prípravou revitalizačného zákona. Podniky s vidinou, že sa dostanú do revitalizačného režimu, prestali plniť

¹²⁰ § 14 zákona č. 274/1994 v znení neskorších predpisov.

odvodové povinnosti do verejných fondov. Ďalším nebezpečenstvom je zvyšujúca sa nezamestnanosť (viď kapitolu o trhu práce.)

Pohľadávky poisťovne voči neplatičom v roku 1997 dosahovali 18,2mld. Sk, v roku 1998 to bolo však už 37mld. Sk. Medzi najväčších dlžníkov patria transformované štátne podniky, zdravotné zariadenia a poľnohospodárske družstvá.

8.6 Výdavky na sociálne zabezpečenie

Do januára 1994 bolo sociálne zabezpečenie financované zo štátneho rozpočtu. Zavedením sociálneho poistenia bolo financovanie sociálneho zabezpečenia oddelené od štátneho rozpočtu a prešlo na verejnoprávnu Sociálnu poisťovňu. Hlavným cieľom oddelenia od štátneho rozpočtu bolo znížiť závislosť hospodárenia sociálneho poistenia na politickom rozhodovaní a zvýšiť transparentnosť hospodárenia. Z podobných dôvodov bolo v tomto istom období od štátneho rozpočtu oddelené i zdravotné poistenie. Sociálne poistenie a rovnako i zdravotné poistenie je však i napriek oddeleniu od štátneho rozpočtu do veľkej miery od neho závislé. Spôsobené je to najmä už spomenutým platením poistného za vybranú skupinu obyvateľstva štátom.

8.6.1 Hospodárenie fondu dôchodkového zabezpečenia

Výdavky na sociálnu sféru v nominálnom vyjadrení za posledných desať rokov rástli, napr. suma dávok dôchodkového zabezpečenia dosahovala v roku 1990 19,05mld. Sk, o deväť rokov, teda v roku 1998 už skoro trojnásobok – 57,4mld. Sk. Napriek tomu reálna hodnota vyplácaných dávok stále nedosiahla úroveň z roku 1989.

TABUĽKA 4a. Dávky dôchodkového zabezpečenia (mil. Sk), bežné ceny

	1980	1990	1992	1994	1996	1998*
Vyplatené dávky spolu	11 560	19 051	28 013	37 145	47 391	57 421
z toho – starobné	6 059	11 610	17 499	23 051	30 034	37 554
- invalidné	2 864	4 116	6 035	7 889	9 761	12 084
- vdovské	2 158	2 957	4 170	5 156	6 546	7 206

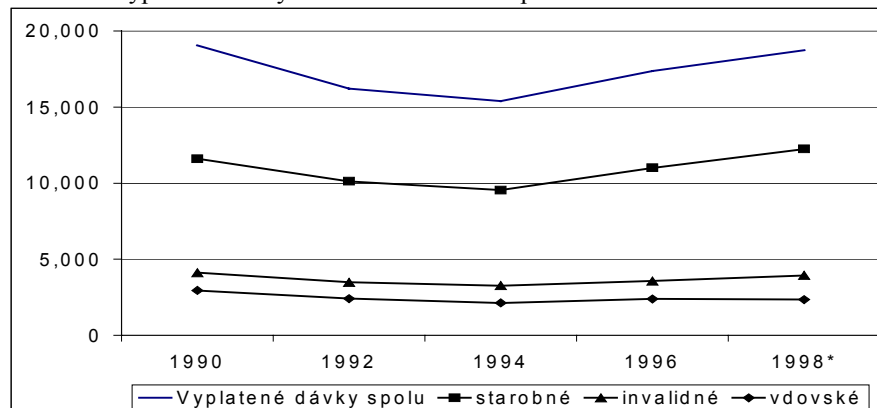
TABUĽKA 4b. Dávky dôchodkového zabezpečenia (mil. Sk), stále ceny roku 1990

	1990	1992	1994	1996	1998*
Vyplatené dávky spolu	19 051	16 220	15 392	17 380	18 742
Z toho – starobné	11 610	10 132	9 552	11 014	12 257
- invalidné	4 116	3 494	3 269	3 580	3 944
- vdovské	2 957	2 415	2 136	2 401	2 352

Prameň: Štatistická ročenka 1995, 1998, ŠÚ SR * - MPSVaR.

Existuje niekoľko príčin nominálneho (a čiastočne reálneho) rastu výdavkov na sociálne zabezpečenie – okrem inflácie a výrazného poklesu životnej úrovne v prvej fáze transformácie je to vznik nových situácií, ktoré vyžadovali sociálnu ochranu, najmä nezamestnanosť. Fakt, že kritériá na získanie sociálnych dávok boli do nedávnej doby pomerne benevolentné, prispel k veľkému počtu neoprávnených nárokov a teda i k raste sumy výdavkov na sociálne zabezpečenie.

GRAF 1. Vyplatené dávky dôchodkového zabezpečenia.



Stále ceny roku 1990, mil. Sk. Prameň: Štatistická ročenka, ŠÚ SR.

Najväčší podiel na výdavkoch Sociálnej poisťovne zaberajú výdavky na dôchodky. V roku 1998 predstavovali dôchodky 82% na celkových bežných výdavkoch Sociálnej poisťovne. Dôchodcovia ku koncu roka 1998 predstavovali 21,1% podiel na obyvateľstve, pričom podiel starobných dôchodcov bol 13,74%. Počet dôchodcov sa za posledných 10 rokov neustále zvyšoval, no v porovnaní s počtom obyvateľov, nemožno hovoriť o veľmi výraznom raste počtu dôchodcov. Nemožno teda povedať, že rast počtu poberateľov dôchodkov spôsobil celkový rast vyplatených dávok dôchodkového zabezpečenia. Napriek tomu treba povedať, že existuje rozsiahla skupina invalidných dôchodcov, ktorá má mierne rastúci trend.

Z tabuľky č.6 je zreteľné, že miera demografickej závislosti (pomer počtu obyvateľov v poproduktívnom veku k obyvateľom v produktívnom veku) je v krajinách strednej a východnej Európy porovnateľná s krajinami OECD (ukazovateľ je dokonca priaznivejší ako v krajinách OECD). Štatisticky priaznivejšia situácia v krajinách Latinskej Ameriky a Ázie je daná dlhodobými demografickými trendmi, ktoré sú diametrálne odlišné od demografického vývoja vo väčšine vyspelých ekonomík. Ukazovateľ sociálnej únosnosti dôchodkového systému – miera závislosti systému – je v prípade Slovenskej republiky pomerne nepriaznivý, pričom vývoj v uplynulých rokoch únosnosť systému ešte viac zaťažil.

TABUĽKA 5. Počet poberateľov dôchodkov, počet obyvateľov v SR

	1990	1992	1994	1996	1998*
Počet poberateľov spolu (tis.)	1 087	1 156	1 178	1 173	1 140
z toho – starobných	506	548	556	561	741
- invalidných	223	243	256	249	279
- vdovských	275	283	288	292	
Počet obyvateľov (tis.)	5 311	5 314	5 356	5 379	5 393
Poberatelia dôchodkov k počtu obyvateľov, %	20,46	21,75	22,0	21,8	21,1
Poberatelia starobných dôchodkov k počtu obyvateľov, %	9,5	10,3	10,4	10,43	13,74

Prameň: Štatistická ročenka 1995, 1998, ŠÚ SR. * - MPSVaR SR.

TABUĽKA 6. Systém dôchodkov (1. a 2. – povinný stupeň) v tranzitívnych ekonomikách a vybraných krajinách

Krajina	Dôchodkový vek – mužov ¹	Miera demografickej závislosti (%) ²	Miera závislosti systému ³	Výdavky na penzie ako % HDP v roku
Bulharsko	60	37	87	8,0 – 1995
Česká republika	60	32	42	9,1 – 1995
Estónsko	60	32	52	6,7 – 1995
Maďarsko	60	36	59	10,3 – 1994
Lotyšsko	60	33	51	9,8 – 1995
Litva	60	30	53	4,8 – 1994
Moldavsko	60	26	-	4,1 – 1994
Poľsko	60	28	49	14,6 – 1995
Rumunsko	60	29	62	6,5 – 1993
Ruská federácia	60	31	46	5,5 – 1993
Slovensko	60	32	42	9,9 – 1995
Slovinsko	60	29	54	13,7 – 1994
Ukrajina	60	36	-	8,0 – 1995
Východná Európa,				
Baltské štáty, CIS	60	30,0	48,3	7,3
Ázia	55,5	15,3	11,4	1,9
Latinská Amerika	60,8	14,9	21,0	2,0
OECD štáty	64,4	32,9	39,2	9,2

¹ Údaje z roku 1991. ² Pomer počtu obyvateľov v poproduktívnom veku k obyvateľom v produktívnom veku. Údaje z roku 1990. ³ Pomer počtu platcov do systému dôchodkového systému k poberateľom dôchodkov. Údaje sú z roku 1990. Prameň: Transition report 1996, EBRD.

Porovnaním vývoja dávok dôchodkového zabezpečenia a demografického vývoja možno konštatovať, že:

- podiel počtu poberateľov dôchodkov na celkovej populácii nezaznamenal výraznejšie zmeny (mierne zvýšenie), avšak vyplatené dávky dôchodkového

zabezpečenia v sledovanom období reálne poklesli (rast nominálnych dávok nekompensoval vývoj inflácie) a nedosiahli ešte úroveň roku 1990 (1989);

- po počiatočnom poklese v rokoch 1990-1992 možno od roku 1993 sledovať rastúci trend vyplácaných dôchodkov (v úplnom vyjadrení, ako aj v mesačných dávkach na osobu);
- najvýraznejší nárast zaznamenal počet poberateľov starobných dôchodkov (podiel na populácii dosiahol 13,7% v roku 1998 oproti 9,5% v roku 1990), pričom aj celkové dávky na starobné dôchodky dosiahli najdynamickejší vývoj z vybraných ukazovateľov (reálny index 1998/1990 predstavuje 105,6%).

TABUĽKA 7. Priemerná mesačná výška dôchodkov a priemerná mzda v NH

	1990	1992	1994	1996	1998*
Starobný	1 550	2 058	2 852	3 479	4 490
Invalidný	1 413	1 940	2 714	3 305	4 132
Vdovský	825	1 118	1 431	1 734	3 142
Priemerná mzda	3 281	4 543	6 294	8 154	10 003
% Relácia priemernej výšky starobného dôchodku k priemernej mzde v hospodárstve	47,24	45,3	45,3	42,66	44,88

Sk, bežné ceny. Prameň: Štatistická ročenka 1998, ŠÚ SR. * MPSVaR SR.

TABUĽKA 8. Priemerná mesačná výška dôchodkov a priemerná mzda v NH

	1990	1992	1994	1996	1998*
Starobný	1 550	1 192	1 182	1 276	1 466
Invalidný	1 413	1 123	1 125	1 212	1 349
Vdovský	825	647	593	636	1 026
Priemerná mzda	3 281	2 630	2 608	2 990	3 265

Sk, stále ceny roku 1990. Prameň: Štatistická ročenka 1998, ŠÚ SR. * - MPSVaR SR.

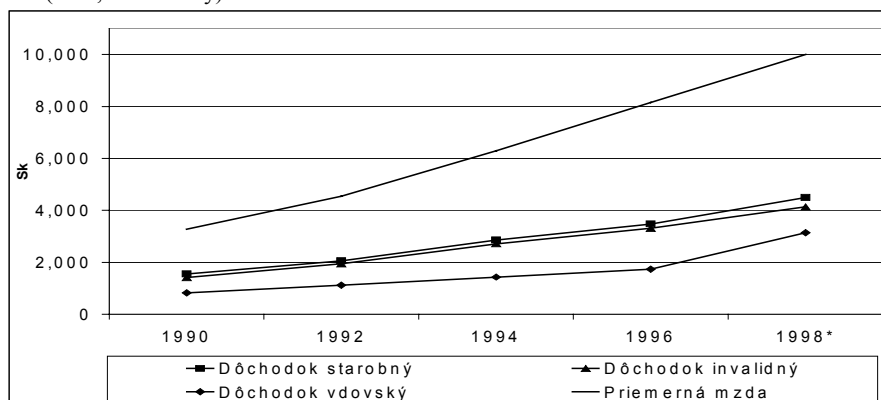
TABUĽKA 9. Priemerná mesačná výška dôchodkov a priemerná mzda v NH

	1990	1992	1994	1996	1998*
Starobný	100,00	76,88	76,24	82,31	94,55
Invalidný	100,00	79,50	79,59	85,78	95,45
Vdovský	100,00	78,47	71,87	77,08	124,31
Priemerná mzda	100,00	80,17	79,49	91,14	99,51

Indexy, 1990 = 100. Prameň: Štatistická ročenka 1998, ŠÚ SR. * - MPSVaR SR.

Výška reálnych dôchodkov, podobne ako reálnych miezd, nedosiahla v roku 1998 úroveň dôchodkov z roku 1990, s výnimkou vdovských dôchodkov, kde došlo k výraznému zvýšeniu v roku 1998. Relácia priemernej mzdy a starobného dôchodku zaznamenávala počas transformačného obdobia postupný pokles v neprospech úrovne dôchodkov.

GRAF 2. Trend rastu priemernej mesačnej výšky a dôchodkov a priemernej mzdy v NH (v Sk, bežné ceny).



Prameň: Štatistická ročenka 1998, ŠÚ SR, a MPSVaR SR.

Graf 2 zobrazuje „roztváranie nožníc“ medzi priemernou výškou dôchodkov a výškou priemernej mzdy. Zatiaľ čo v roku 1990 pomer priemerného starobného dôchodku a priemernej mzdy dosahoval 47,2%, v roku 1996 to bolo len 42,6%. V roku 1998 sa tento podiel vďaka valorizácii vylepšil na 44,8%.

Reálna úroveň dôchodkov výrazne poklesla takmer v každej transformujúcej sa krajine. V Českej republike pomer starobného dôchodku a hrubej mzdy v roku 1989 predstavoval 50,4%, v roku 1996 43,5% a v roku 1997 45,3%. Relácia k čistej mzde bola 63,8% v r.1989, 56% v r.1996 a 58% v r.1997. V Chorvátsku poklesol priemerný dôchodok k priemernej mzde zo 64% v januári 1992 na 49% v decembri 1996. V Maďarsku, kde sú dôchodky zdaňované v prípade, že dôchodca pracuje a teda má okrem dôchodku i doplnkový príjem, priemerný dôchodok v roku 1996 bol 59% z čistých priemerných príjmov a 39% z hrubých priemerných príjmov.¹²¹

Údaje z Českej republiky taktiež hovoria o náraste mzdovej diferenciácie (z 34,2% v roku 1989 na 57,6% v roku 1996) a naopak poklese diferenciácie starobných dôchodkov (pokles z 28,7% v roku 1990 na 17,6% v 1997). Napriek tomu, že nemáme obdobné údaje za Slovenskú republiku, môžu nám slúžiť ako ukazovateľ vývojových trendov - všeobecne. V minulosti to boli práve príjmy, ktoré boli výrazne nivelizované. V súčasnosti je trend práve opačný, diferenciácia miezd a nivelizácia dôchodkov.

Nová koncepcia sociálneho poistenia predpokladá v I. a II. stupni dôchodkového poistenia krytie dôchodkových nárokov vo výške 50-55% reálneho

¹²¹ Prameň: Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS, Chapter V: Alternative Social Policies. UNDP, 1999, s.52- 65.

hrubého celoživotného mesačného zárobku. III. stupeň bude budovaný tak, aby výška krytia dôchodkových nárokov dosahovala 20-25% čistého celoživotného mesačného zárobku.

Ak sa podľa údajov Štatistického úradu zvýšili životné náklady aspoň o 10% alebo priemerná mzda v hospodárstve sa zvýšila aspoň o 5%, a to najskôr po uplynutí troch mesiacov od predchádzajúceho zvýšenia dôchodkov, dôchodky sa môžu zvýšiť. Slovo „môžu“ je použité úmyselne, pretože zvýšenie dôchodkov sa uskutoční iba vtedy, ak to umožňujú finančné možnosti Sociálnej poisťovne. Zvýšenie dôchodkov sa určuje pevnou sumou s prihliadnutím na rast životných nákladov a percentuálne s prihliadnutím na rast priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve SR. Dôchodky sa zvyšovali v roku 1996 o 12%, v r. 1997 o 10% a v r. 1998 o 8%.

TABUĽKA 10. Rast indexu cien spotrebiteľského koša, rast priemernej mesačnej mzdy a výška valorizácie dôchodkov – ročné zmeny (v %)

	1995	1996	1997	1998
Rast indexu cien spotrebiteľského koša	9,9	5,8	6,1	6,7
Rast priemernej mesačnej mzdy	14,3	13,3	13,1	8,4
Výška valorizácie dôchodkov		12	10	8

Prameň: Štatistická ročenka, ŠÚ SR.

8.6.2 Hospodárenie fondu nemocenského poistenia

Nemocenské poistenie, obdobne ako dôchodkové zabezpečenie, zaznamenalo v uplynulých desiatich rokoch výrazný nárast objemu vyplatených dávok. Výdavky na dávky nemocenského poistenia dosiahli v roku 1998 sumu 8,973 mld. Sk (tabuľka 3), čo predstavuje nárast o 10,6% oproti predchádzajúcemu roku. Najväčší podiel výdavkov – 82,6% - bol vynaložený na nemocenské dávky.

Nárast výdavkov na nemocenské poistenie zaznamenaný v roku 1998 spôsobil nielen rast počtu poberateľov nemocenskej dávky, ale i zvýšenie tejto dávky. Od júna 1998 sa výška dennej nemocenskej dávky zvýšila z 300 Sk na 350 Sk pre zamestnancov. V roku 1999 bola maximálna denná nemocenská dávka so zámerom zlepšenia hospodárenia fondu nemocenského poistenia znížená na 275 Sk.

Pomer medzi priemernou dennou mzdou a priemernou výškou nemocenskej dávky sa od roku 1989 zhoršuje v neprospech dávky nemocenského poistenia. Situáciu by v budúcnosti mala riešiť nová štruktúra nemocenského poistenia, ktorú MPSVaR SR prezentuje v Koncepcii reformy sociálneho poistenia.

TABUĽKA 11. Dávky nemocenského poistenia (v mil. Sk, bežné ceny)

	1980	1990	1992	1994	1996	1997
Celkovo	2783	4352	4922	5652	7379	8113
z toho – nemocenské	1 899	3 147	3 823	4 368	6 043	6 685
- OČR*	195	441	321	314	366	388
- materská**	689	764	778	958	970	1 040

* podpora pri ošetrovaní člena rodiny. ** peňažná pomoc v materstve. Zdroj: Štatistická ročenka 1995, 1998, ŠÚ SR.

TABUĽKA 12. Vývoj relácie priemerného denného nemocenského k priemernej dennej mzde

Rok	Priemerná mesačná mzda, Sk	Priemerná denná mzda, Sk	Priemerné denné nemocenské, Sk	Relácia priem. denného nemocenského k priem. dennej mzde, %
1989	3 141	103	-	-
1990	3 278	107	72	67
1991	3 770	124	77	62
1992	4 543	149	92	62
1993	5 379	176	101	57
1994	6 294	206	122	59
1995	7 195	236	122	52
1996	8 154	267	149	56
1997	9 226	302	162	54

Zdroj: Sociálna politika, 1998.

8.7 Záver

V tejto kapitole sme načrtli základy systému financovania a fungovania systému sociálneho zabezpečenia. Ukázali sme, že v rámci systému sociálneho zabezpečenia sa zvyšuje jeho deficit vzhľadom na zhoršujúce sa demografické podmienky – znižovanie podielu obyvateľstva v produktívnom veku, zvyšovanie podielu obyvateľstva v poproduktívnom veku a vysoká nezamestnanosť. Dočasným riešením bola výrazná nivelizácia príjmov zo všetkých foriem sociálneho zabezpečenia, keď vyplácané dôchodkové a nemocenské dávky nerešpektujú poistný systém ich vyberania (výška dávky nezodpovedá vkladu poistenca) a celý povinný verejnoprávny systém sa de facto zmenil na určitú formu dodatočného zdanenia. Tento systém je nielen nespravodlivý, ale vzhľadom na zhoršujúcu sa demografickú situáciu aj ďalej neudržateľný.

Sociálny systém na Slovensku čakajú z týchto príčin v najbližšom období podstatné koncepčné zmeny. Odkladanie reformy sociálneho systému môže výrazne negatívne ovplyvniť hospodárstvo krajiny a to narušením fiškálnej a politickej rovnováhy. Okrem toho je fungujúci sociálny systém jedným z predpokladov dlhodobu udržateľného rozvoja kvality života obyvateľov.

8.8 Použitá literatúra

- „Spojenie nemocenského a zdravotného poistenia“ (1993), *Zdravotnícke noviny*, 8.4.
- Friedman, M. (1991), „*Svoboda volby*“, Liberální institut, Praha.
- MPSVaR SR, (1998), „*Správa o sociálnej situácii obyvateľstva SR v roku 1998*“.
- UNDP (1998), „*Zpráva o lidském rozvoji, Česká republika 1998*“.
- UNDP (1999), „*Správa o ľudskom rozvoji, Slovenská republika 1997, 1998, 1999*“.
- Bodnárová, B., (1999), „Sociálna politika“, in Bútora, M., Ivantýšyn, M. (ed), „*Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1999*“. IVO, Bratislava s. 515-538.
- www.employment.gov.sk, internetová stránka MPSVaR SR
- MPSVaR SR (1999), „*Koncepcia reformy sociálneho poistenia v SR*“, október 1999.
- „Záměr nového zákona o organizaci sociálního pojištění“ (1999), *Zdravotní noviny*, 3.12.
- „Nový dôchodkový pilier bude zabezpečovať najmä Sociálna poisťovňa“ (1999), *Trend*, december 1999.

8.9 Prílohy

TABUĽKA 13. Počet obyvateľov, ekonomicky aktívnych, nezamestnaných, výška priemernej mzdy a starobného dôchodku, 1989-1995

Indikátory	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Počet obyvateľov	5.287.663	5.310.711	5.295.877	5.306.539	5.336.455	5.336.207	5.363.600
Ekonomicky aktívni obyv.			2.102.529	2.118.808	2.047.106	2.045.000	2.430.840
Nezamestnaní		39.603	301.951	260.274	368.095	371.481	365.316
Starobní dôchodcovia	628.622	654.153	688.637	712.056	724.601	733.048	738.847
Priemerný mesačný príjem	3.089	3.205	3.776	4.490	5.350	6.339	6.600
Priemer. starob. dôchodok	1.459	1.578	1.912	2.086	2.395	2.876	2.879

Zdroj: Sociálna politika SR, MPSVaR SR, Bratislava 1995. Štatistická správa o základných vývojových tendenciách v hospodárstve SR v roku 1995.

TABUĽKA 14. Vývoj nominálnej a reálnej hodnoty mzdy v rokoch 1989-1998

Rok	Priemerná nominálna mzda v NH, SK	Index rastu mzdy	
		nominálnej, %	reálnej, %
1989	3 142	100,0	100,0
1990	3 281	104,4	94,4
1991	3 770	120,0	69,6
1992	4 543	144,6	75,7
1993	5 379	171,2	72,8
1994	6 294	200,3	75,0
1995	7 195	229,0	78,2
1996	8 154	259,6	83,8
1997	9 226	298,6	89,2
1998	10 003	318,4	

Zdroj: Štatistické ročenky SR. ŠÚ SR, Bratislava.

9 Priemyselná politika

Miroslav BEBLAVÝ¹²²

INEKO – Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

V tejto kapitole budeme skúmať kľúčové aspekty priemyselnej politiky na Slovensku počas 90. rokov. V tomto období sa nedosiahli oficiálne ciele vládnych dokumentov venujúcich sa priemyselnej politike. Naopak, prehĺbili sa mnohé tendencie, ktoré politici považovali za negatívne. Časť zodpovednosti možno prisúdiť inštitucionálnym aspektom riadenia transformácie, najmä častým zmenám politik a neschopnosti politikov prispôbiť sa meniacemu slovenskému ekonomickému prostrediu, ktoré možno charakterizovať rýchlo sa zvyšujúcou dominanciou trhu a *de facto* oslabovaním exekutívy.

Okrem toho, mnohé oficiálne ciele v priemyselných politikách si *de facto* protirečili s návrhmi postupov obsiahnutých v tých istých politikách. Mnohé dôležité skutky a aktivity vlád počas 90. rokov, ktoré neboli súčasťou oficiálnej priemyselnej politiky, mali navyše výrazný vplyv na priemyselnú štruktúru, ale obvykle boli v rozpore s oficiálne proklamovanými cieľmi. Naopak, často podporovali tendencie oficiálne považované za negatívne. Kombinácii týchto faktorov možno pripísať výrazný podiel na vývoji v slovenskom priemysle počas 90. rokov. Slovensko počas 90. rokov totiž nepredstavovalo štandardnú trhovú ekonomiku, kde sa štát rozhoduje či zasahovať a deformovať trhovú prostredie kvôli jeho zlyhaniu (vnímaným tak vládou).

Prostredie na Slovensko bolo na začiatku 90. rokov veľmi výrazne zdeformované či už ide o ceny, majetkové vzťahy, liberalizáciu vnútorného a zahraničného obchodu a pod. Práve poradím krokov, ktoré odstraňovali tieto deformácie (alebo ich ponechaním) a svojou makroekonomickou politikou zasahovali vlády najvýraznejšie do priemyselnej štruktúry. Preto Slovensko nemohlo mať priemyselnú politiku, mohlo mať len vedomú alebo nevedomú priemyselnú politiku, mohlo mať priemyselnú politiku konzervujúcu dovtedajšiu priemyselnú štruktúru cez zachovanie deformácií z minulosti, prípadne ich prehĺbenie alebo priemyselnú politiku odstraňujúcu deformácie a tak automaticky prispievajúcu k zmene štruktúry. Ako ukazuje táto kapitola, skutky väčšiny vlád prispievali k zachovaniu deformácií, prípadne ich prehĺbeniu a tak konzervovali existujúcu priemyselnú štruktúru, ktorá vznikla počas socializmu.

¹²² Autor chce poďakovať profesorovi Felixovi Fitzroyovi z University of St Andrews, ktorý svojimi pripomienkami výrazne prispel k vylepšeniu kapitoly.

9.1 Úvod

Na rozdiel od napríklad fiškálnej alebo monetárnej politiky nemá slovné spojenie „priemyselná politika“ (industrial policy) univerzálnu a jasnú definíciu. Samotný pojem existuje v porovnaní s celkovou históriou ekonómie relatívne krátko a takmer všetky práce v tejto oblasti boli publikované po roku 1975 (Zloch-Christy, 1998, s.188). Mnoho odborných autorov venujúcich sa danej problematike neuvádza žiadnu definíciu a tí, ktorí majú explicitné vysvetlenie pojmu, ho neporovnávajú s definíciami iných autorov (Blaise, 1986, s.3). Počas 90. rokov sa nespokojnosť mnohých ekonómov aj politikov s výsledkami štátnych zásahov do ekonomiky prejavila aj v novom pohľade na samotný pojem „priemyselná politika“. Najmä Organizácia pre hospodársky rozvoj a spoluprácu (OECD) presadzuje používanie nového termínu „politika priemyselnej konkurencieschopnosti“ (Gassman, 1997, s.37). Tejto otázke sa budeme ešte venovať, našim cieľom je však presvedčiť čitateľa, že v slovenskom kontexte bolo toto rozlíšenie dosiaľ nepodstatné.

V prvom rade je nutné definovať priemysel, ktorým sa priemyselná politika zaoberá. Vďaka mnohorakosti anglického slova „industry“ môže mať tri rôzne významy: celé hospodárstvo, sekundárny sektor ekonomiky (ťažobný priemysel, spracovateľský priemysel, energetika) alebo len spracovateľský priemysel. Možno nájsť príklady pre všetky tri typy (napr. Watson, 1983, Pinder a kol., 1979, Blaise, 1986), najčastejšie sa však môžeme stretnúť so sústredením sa na spracovateľský priemysel. Vzhľadom na dôležitosť energetiky pre Slovensko aj pre spracovateľský priemysel sa však budeme zaoberať aj energetikou a vo veľmi obmedzenej miere aj ťažobným priemyslom.

Pokiaľ ide o vzťah priemyselnej politiky a priemyslu, opäť neexistuje zhoda, dajú sa však identifikovať dva základné prístupy. Prvý sa zaoberá všeobecne vládnuou politikou a vystihuje ho definícia priemyselnej politiky zo 70. rokov podľa OECD: „Do priemyselnej politiky patria (politiky) zamerané na posilnenie rastu a efektivity priemyslu.“ (OECD, 1975, s.7). Do druhej skupiny patria ekonómovia preferujúci koncentrovanejší pohľad - uveďme definíciu kanadského ekonóma Blaisa: priemyselná politika je „súbor selektívnych opatrení prijatých štátom za účelom zmeny usporiadania priemyslu.“ (Blaise, 1986, s.4). Definícia používaná v tejto práci je syntézou oboch prístupov. Podľa nás možno v slovenských podmienkach priemyselnú politiku definovať nasledovne:

Priemyselná politika je súborom akýchkoľvek opatrení prijatých štátom, ktoré majú podstatný a nerovnaký vplyv na jednotlivé priemyselné odvetvia a preto, vedome alebo nevedome, menia usporiadanie priemyslu.

Ku koncu 80. a najmä začiatkom 90. rokov začal prevládať názor, že priemyselná politika v podobe selektívnych vládnych intervencií je príliš často kontraproduktívna (Gassman, 1997, s.37), aj keď vôbec nejde o jediný pohľad (viď

Ha Joon-Chang, 1996). Pred niekoľkými rokmi sa v práci publikovanej OECD (a citovanej v najnovšej priemyselnej politike SR z roku 1999) uvádzalo:

„V minulosti mnohé členské vlády OECD uplatňovali politiky zamerané na rozšírenie priemyselnej výroby v špecifických odvetviach za účelom podpory celoštátneho alebo regionálneho ekonomického rozvoja, rozšírenia alebo ochrany zamestnanosti, zlepšenia platobnej bilancie alebo stimulácie technologickej inovácie. Počas dlhého obdobia pomalého ekonomického rastu, ktoré začalo v polovici 70. rokov zavládlo z mnohých príčin vo väčšine členských krajín OECD sklamanie z tohto prístupu.“ (OECD, 1997, s.1). Väčšinou ide o dôvody spojené s globalizáciou, ale aj s upadajúcou vierou v schopnosti vlád: „Politiky založené na ‘vláda vie všetko najlepšie’ často zlyhali a preto vyžadovali príliš veľa nenávratných rozpočtových zdrojov. Vlády väčšinou nevedia dobre ‘vyberať víťazov’.“ (tamtiež). Preto dnes OECD presadzuje pojem „politika priemyselnej konkurencieschopnosti“, ktorá sa sústreďuje na „zlepšenie rámcových podmienok pre priemysel v krajine.“ (Gassman, 1997, s.37).

Táto dichotómia je však pre transformujúcu sa ekonomiku čiastočne irelevantná. Na Slovensku v 90. rokoch nejde o diskusie o vhodnosti štátnych zásahov a deformovaní trhu. V roku 1989 na Slovensku žiadny trh neexistoval a neexistoval spôsob, ako okamžite zmeniť celý hospodársky systém. Štát vlastnil celú ekonomiku - v roku 1988 predstavoval podiel verejného sektora na HDP v Československu 99,3% (Kornai, 1992). Aj keď Slovensko získalo 1. januára 1993 nezávislosť, bol podiel súkromného sektora na HDP len 32,4% (Mikloš, 1997, s.118) a ešte nižší v rámci priemyslu.

Slovenské vlády preto museli robiť zásadné rozhodnutia o mnohých otázkach týkajúcich sa priemyslu všeobecne i na odvetvovej úrovni. Ako vlastníci sa museli rozhodnúť, či privatizovať alebo ponechať štátne vlastníctvo. Vo výraznej väčšine prípadov, keď sa rozhodli privatizovať, museli rozhodnúť ako privatizačná agentúra o tom, v akom poradí podniky predávať, pri jednotlivých firmách potom určiť, komu podnik predat', za akú cenu atď. (V rokoch 1995-1998 bola táto právomoc čiastočne prenesená na FNM, to však nič nemení na veci, pretože išlo o agentúru riadenú štátom.) Počas predprivatizačného obdobia museli vlády (respektíve ministerstvá či iné inštitúcie vystupujúce voči podnikom ako vlastníci) prijať krátkodobé a strednodobé investičné rozhodnutia. V obmedzenom množstve prípadov, kde sa malo štátne vlastníctvo zachovať, bolo nutné prijať aj dlhodobé investičné rozhodnutia. Ako regulátor museli vlády vo všetkých transformujúcich ekonomikách prijať rozhodnutia o tom, v akom poradí a ako rýchlo naprávať zdeformované ceny zdedené zo socializmu. Ako bankár (vlastník najdôležitejších bánk v krajine) sa museli vlády rozhodnúť, akú úverovú politiku voči podnikom prijať. Vláda a štát vystupovali vo všetkých týchto rolách, aj keď sa rozhodli nič nerobiť, pretože aj ich pasivita mala dôležitý vplyv - najzjavnejší vplyv je sociálne

motivovaná neochota liberalizovať niektoré ceny, ktoré si tak dlhodobo zachovali mnohé deformácie. Podobné argumenty však platia aj pri privatizácii či riešení problémov bankového sektora.

Práca pozerajúca sa na priemyselnú politiku na Slovensku by mala vziať do úvahy všetky tieto role, ktoré štát a vlády zohrávali. Táto práca sa o to pokúsi, vzhľadom na obmedzený priestor sa však sústreďí na nasledovné aspekty:

- nedosiahli sa oficiálne ciele vládnych dokumentov venujúcich sa priemyselnej politike - naopak, prehľadili sa mnohé tendencie, ktoré politici považovali za negatívne
- časť zodpovednosti možno prisúdiť inštitucionálnym aspektom riadenia transformácie, najmä častým zmenám politík a neschopnosti politikov prispôbiť sa meniacemu slovenskému ekonomickému prostrediu, ktoré možno charakterizovať rýchlo sa zvyšujúcou dominanciou trhu a de facto oslabovaním exekutívy. Okrem toho, mnohé oficiálne ciele v priemyselných politikách si nepriamo protirečili s návrhmi postupov obsiahnutých v tých istých politikách.
- čo je ešte dôležitejšie, mnohé dôležité skutky a aktivity vlád počas 90. rokov, ktoré neboli súčasťou oficiálnej priemyselnej politiky, mali podstatný vplyv na priemyselnú štruktúru, ale obvykle boli v rozpore s oficiálne proklamovanými cieľmi. Naopak, často podporovali tendencie oficiálne považované za negatívne.

9.2 Slovenský priemysel v roku 1991

Vo svojom programovom vyhlásení z apríla 1991 označila vláda premiéra Jána Čarnogurského za základné príčiny nízkej konkurencieschopnosti slovenského priemyslu nasledovné fenomény: „Analýzy ukázali, že (naše priemyselné) odvetvia možno v porovnaní s ich náprotivkami v zahraničí charakterizovať vysokou mierou opotrebovanosti výrobných prostriedkov, nízkym podielom konečnej a sofistikovanej výroby a vysokou spotrebou energetických a surovinových zdrojov. Predstavujú tiež problémy pre životné prostredie.“ (Čarnogurský, 1991, s.11).

Analýzy slovenského priemyslu aj návrhy riešenia počas 90. rokov väčšinou zostali v rámci vymedzenom týmito slovami. Ak chceme pochopiť snahy slovenských vlád v oblasti priemyselnej politiky, musíme sa snažiť pochopiť, čo pod uvedenými formuláciami chápali.

Najprv sa pozrime na dve témy, ktoré postupne prestali byť prioritami:

1. Environmentálne problémy. Vzhľadom na dedičstvo minulosti nie je prekvapujúce, že znečistenie životného prostredia spôsobené priemyslom bolo v prvých ponovembrových politikách prioritou (napr. Vavro, 1992, s.19-20, Černák, 1992, s.18-28) a venovali sa naň výrazné objemy vládnych aj podnikových prostriedkov. Uzatvorenie prevádzok s najväčšou mierou znečistenia, nové právne

štandardy a pomerne rozsiahle environmentálne programy však znamenali, že znečistenie životného prostredia priemyslom postupne prestalo byť prioritné. V roku 1994 hovorí koncepcia priemyselnej politiky stále o „environmentálnom dlhu“, ale zjavne už nejde o jednu z najvyšších priorit (Magvaši, 1994, Dodatok č. 1, s.10-12). Priemyselná politika schválená v roku 1995 parlamentom a vládou spomína už iba „rešpektovanie potrieb ochrany životného prostredia“ ako jedno kritérium v rámci jednej oblasti vládnych cieľov (Mečiar, 1995, s.4).

2. Opotrebovanosť výrobných prostriedkov. Černák uvádza, že už v roku 1989 bol priemerný vek používaných strojov v priemysle 10,7 roka (Černák, 1992, s.12). Ako vysvetľuje OECD (1991, s.13), išlo čiastočne o dôsledok poklesu investícií v prospech spotreby počas 80. rokov. Ďalším faktorom bolo nadmerné preferovanie investícií do stavieb na úkor strojov a zariadení a nehmotných investícií (Černák, 1992, s.9). Prvý trend sa počas prvých rokov reformy vďaka transformačnej recesii a ňou spôsobenému poklesu investícií ďalej prehľboval. O uvedenom probléme sa nedá povedať, že zmizol, v chápaní priemyselnej politiky sa však postupne zlúčil so všeobecným problémom nízkej sofistikovanosti a konkurencieschopnosti priemyslu. Okrem toho, výrazné zvýšenie investícií v druhej polovici 90. rokov znamenalo, že už sa nedalo v tejto oblasti zovšeobecňovať a priemysel sa, pokiaľ ide o vek strojového a iného vybavenia, začal výrazne vnútorne diferencovať.

Ďalšie dve otázky sa postupne stali kľúčovými:

3. Vysoká úroveň spotreby energetických a surovinových zdrojov. Tento problém sa priamo viaže na nasledujúcu otázku nepriaznivej priemyselnej štruktúry, ktorá si následne vyžaduje excesívnu úroveň energetických a surovinových zdrojov. Všetky priemyselné politiky považovali tento problém za kľúčový a vždy spomínali zníženie priemyselnej spotreby energetických a surovinových vstupov ako absolútnu prioritu (napr. Vavro, 1992, s.10, Černák, 1992, s.4, Magvaši, 1994, s.1, Mečiar, 1995, s.4 a Mečiar, 1997, s.1). Tento cieľ sa však nepodarilo dosiahnuť. Naopak, ako uvidíme, vlády podnikli kroky, ktoré boli v rozpore s touto prioritou.

4. Nízka úroveň sofistikovanej a finálnej výroby. Tento problém sa považoval za najdôležitejší a najperzistentnejší. Počas 90. rokov sa ho nielenže nepodarilo vyriešiť, ale sa naopak v niektorých oblastiach zhoršil. Jednotlivé politiky interpretujú tento pomerne všeobecný problém rôzne – napríklad ako problém nízkeho podielu priemyslu náročného na poznatky a inovácie (Vavro, 1992, s.3), nedostatočnú konkurencieschopnosť na svetových trhoch a následný nízky exportný potenciál priemyslu (Černák, 1992, s.4) a nízky podiel pridanej hodnoty v priemyselnej výrobe (Magvaši, 1994, s.1). Všetky sa však zhodovali v názore, že slovenský priemysel sa na domácich aj zahraničných trhoch presadzoval predovšetkým polotovarmi založenými na relatívne jednoduchom spracovaní

surovín. Ich konkurencieschopnosť bola založená na nízkych cenách, čo si vyžadovalo lacnú pracovnú silu a dotované ceny energií (viď Mečiar, 1995).

Pričiny tejto priemyselnej štruktúry možno nájsť v socialistickej minulosti Slovenska, počas ktorej prebehla industrializácia. Smith (1998) o nej hovorí: „predstavovala extenzívny režim akumulácie – rýchly rast výroby sa zakladal na rozširovaní výrobných síl prostredníctvom nútenej industrializácie predtým „zaostalých“ poľnohospodárskych regiónov“ (Smith, 1998, s. 72). Okrem toho ukazuje, že priemyselné odvetvia, ktoré počas tohto obdobia mali najväčšie investičné aktivity a zaznamenali najrýchlejší rast výroby, boli ťažké odvetvia spracovania ropy, energetiky, strojárstva, metalurgie a chemického priemyslu (tamtiež, s. 71). V prípade strojárstva nešlo o trhovo či spotrebiteľsky orientované strojárstvo, ale o zbrojnú výrobu. V 80. rokoch predstavovala výroba zbraní 32% celkovej strojárskej výroby v Československu (Financial Times, 2.11.1993, s. 16) a Slovensko malo dominantný podiel na ťažkom segmente tohto odvetvia (tanky, obrnené transportéry atď.). Nie je prekvapujúce, že koncentrácia investícií do uvedených odvetví mala za následok ich dominantné postavenie v priemyselnej štruktúre.

TABUĽKA 1. Štruktúra slovenského priemyslu v roku 1991, v %

	Zamestnanci	Export	Výroba	Tržby
Ťažobný priemysel	5,1	0,9	2,7	3,3
CA + CB Ťažobný priemysel	5,1	0,9	2,7	3,3
Energetika	5,8	0,8	9,5	15,4
E Výroba a rozvod elektriny, plynu a vody	5,8	0,8	9,5	15,4
Základné priemyselné odvetvia	26,7	65,6	44,1	41,9
DE Výroba celulózy, papiera, vydavateľstvo, tlač	3,4	11,7	5,9	10
DF Výroba koksu, ropných produktov	1,3	10,2	6,3	5,3
DG Výroba chemikálií, výrobkov a vlákien	5,7	4,8	2,8	2,7
DH Výroba výrobkov z gumy a plastov	2,2	2,5	3,7	3,3
DI Výroba ostatných nekov. a min. výrobkov	5,5	22,2	13,7	11,5
DJ Výroba kovov a výroba kovových výrobkov	8,6	14,2	11,7	9,1
Investičné statky	33,3	9,8	12,8	10,7
DK Výroba strojov a zariadení i.n.	18,2	4,3	4,8	4,3
DL Výroba elektrických a optických zariadení	9,1	3,3	5,9	4,6
DM Výroba dopravných prostriedkov	6	2,2	2,1	1,8
Potraviny	8,5	5,7	18,3	17,4
DA Výroba potravín, nápojov, tabak	8,5	5,7	18,3	17,4
Ľahký priemysel	20,6	16,4	12,8	10,9
DB Textilná a odevná výroba	9,8	6,8	4,7	3,8
DC Spracovanie kože, kožené výrobky	4	3,7	2,1	1,9
DD Spracovanie dreva, drevené výrobky	3	1,5	1,8	1,5
DN Výroba inde neklasifikovaná.	3,8	4,4	4,2	3,7

Prameň: autorove výpočty na základe údajov Štatistického úradu SR.

9.3 Štrukturálne otázky na začiatku transformácie

Začneme jednoducho štrukturálnou analýzou priemyslu. Tabuľka 1 ukazuje podiel jednotlivých priemyselných sektorov na výrobe, tržbách, zamestnanosti a exporte v prvom roku ekonomickej reformy – 1991. Tabuľka ukazuje, že v roku 1991 bola výroba v ľahkom priemysle v porovnaní s ostatnými odvetviami nízka. Základné priemyselné odvetvia – najmä výroba kovov, ropných produktov a chemická výroba – naopak dominovali. Táto štrukturálna závislosť na ťažkom priemysle je najzjavnejšia pri exporte, kde podiel základných odvetví tvoril 65,6%. Informácie z tabuľky 1 možno doplniť informáciami v tabuľke 2 o štruktúre slovenského exportu a porovnaním s malými západoeurópskymi krajinami na základe klasifikácie SITC.

TABUĽKA 2. Komoditná štruktúra exportu malých západoeurópskych krajín v roku 1993 a Slovenska v roku 1991, v %

Krajina	Exportné zaradenie (podľa klasifikácie SITC)				
	0+1	2+3+4	5	6+8	7
Rakúsko	3,3	5,2	8,3	43,9	38,9
Švédsko	1,6	11,3	9	34,3	42,7
Belgicko	10,6	6,1	14,4	37,7	27
Holandsko	20,4	15,1	18,9	23,2	23,7
Španielsko	14,3	6,4	7,7	27,8	43,1
Portugalsko	7,1	9,8	4	57,2	21,6
Slovensko	7,6	5,8	12,2	51,9	22,5

Prameň: Mečiar (1995), s.21, okrem údajov pre Slovensko (Štatistický úrad SR, 1994).

TABUĽKA 3. Odkrytá komparatívna výhoda Slovenska pri obchode s krajinami západnej Európy, 1991

Kategória SITC	1991
0 Potraviny a živé zvieratá	3,1
1 Nápoje a tabak	-1,2
2 Surové materiály, nepoživatelné, s výnimkou palív	2,7
3 Nerastné palivá, mazivá a príbuzné mat.	0,9
4 Živočíšne a rastlinné oleje, tuky a vosky	0
5 Chemikálie a príbuzné výrobky	-1,9
6 Trhové výrobky triedené hlavne podľa materiálu	31,9
7 Stroje a prepravné zariadenia	-39,2
8 Rôzne priemyselné výrobky	3,8
9 Komodity a predmety obchodu i.n.	0

Prameň: výpočty autora na základe údajov Štatistického úradu SR.

Tabuľka naznačuje, že na začiatku transformácie Slovensko výrazne záviselo od exportu polotovarov a jednoduchých finálnych výrobkov (kategórie 6 a 8),

zatiaľ čo podiel sofistikovanejších priemyselných výrobkov bol v porovnaní s priemerom západnej Európy nízky (kategória 7). Tabuľka 3 potvrdzuje tento pohľad analýzou odkrytej komparatívnej výhody Slovenska pri obchode so západnou Európou.

OECD (1991) a OECD (1996) zrealizovali detailnejšiu analýzu potvrdzujúcu, že slovenskému exportu dominujú polotovary najmä zo základných priemyselných odvetví. V roku 1995 malo na exporte najväčší podiel desať nasledovných výrobných skupín - oceľ a železo a výrobky z neho, ropné produkty, textilné vlákno, gumené pneumatiky, jednoducho spracované drevo, nábytok, cement, papier a lepenka, mužské odevy – ktoré spolu predstavovali 31,4% slovenského exportu (OECD, 1996, s.86).

Túto analýzu potvrdzuje aj Havlik (1996), ktorý vypočítal korelácie odkrytej komparatívnej výhody v obchode s EÚ a náročnosťou na výrobné faktory vo viacerých stredoeurópskych a východoeurópskych krajinách. V roku 1993, prvom roku, keď sa takéto výpočty pre Slovensko robili, malo najvyššiu koreláciu odkrytej komparatívnej výhody s energetickou náročnosťou a najmenšiu náročnosť na pracovnú silu zo všetkých krajín vo vzorke (ČR, Slovensko, Slovinsko, Maďarsko, Poľsko, Bulharsko, Rumunsko). Bolo tiež jedinou krajinou, ktoré malo pozitívnu koreláciu odkrytej komparatívnej výhody s kapitálovou náročnosťou (Havlik, 1996, s.33).

Existuje päť zásadných príčin, prečo táto štruktúra priemyslu, najmä vzhľadom na export, môže byť (a bola) považovaná za problematickú:

1. V roku 1990 pokrývalo Slovensko len 70% svojej spotreby elektriny z domácej výroby a muselo dovážať väčšinu iných energetických surovín (Mečiar, 1990, str. C9). Dominujúce priemyselné odvetvia však boli veľmi energeticky náročné a spotreba energie na jednotku HDP bola veľmi vysoká – približne trikrát vyššia ako v EÚ (MH SR, 1999, s.23). Ekonomický rast založený na pokračujúcej dominancii týchto sektorov by ďalej prehĺbil túto nerovnováhu a vyžadoval ďalšie výrazné investície do energetiky, čím by odvádzal zdroje z iných odvetví. Z príčin uvedených nižšie by ďalej deformovala ekonomiku.

2. Nízka úroveň sofistikovanej produkcie znamenala, že približne polovica slovenského exportu pozostávala z výrobkov vysokej cenovej citlivosti (OECD, 1996, s.87, údaje sú za rok 1995). Mikloš (1996) analyzoval konkurencieschopnosť slovenského exportu na osi cena vs. kvalita na základe Aigingerovej metodológie (viď Aiginger, 1995). Analýza sa týkala 50 najdôležitejších slovenských exportných artiklov predstavujúcich 67,1% exportu a považovala ich za reprezentatívnu vzorku slovenského vývozu. V rámci tejto vzorky sa 58,3% nachádzalo v skupine „nízka konkurencia kvalitou, vysoká cenou“ a len 17,3% bolo v kategórii „vysoká konkurencia kvalitou, nízka cenou“ (Mikloš, 1997, s.121). Konkurencieschopnosť majoritnej skupiny bola preto do výraznej miery založená

na nízkych nákladoch vstupov, najmä miezd a energetických zdrojov. Potreba zachovať konkurencieschopnosť by preto strednodobo výrazne obmedzovala priestor pre rast miezd a životnej úrovne.

3. Energetické ceny na Slovensku boli regulované štátom a výrazne nižšie než ceny v západnej Európe a vo všeobecnosti nižšie než v krajinách stredoeurópskych susedov Slovenska. Vzhľadom na to, že väčšinu energetiky vlastnil štát a z toho vyplývajúcu cenovú netransparentnosť a krízové dotácie nie je možné odhadnúť reálnu výšku dotácií, ktoré tento fakt predstavoval, ale aj samotná vláda priznala, že boli významným faktorom pri konkurencieschopnosti veľkej časti slovenského priemyslu (Mečiar, 1995, s.1). Preto ďalšie investície do energetickej infraštruktúry aj v prípade existujúceho dopytu znamenali ďalšiu deformáciu ekonomiky, keďže dopyt odrážal deformované ceny.

4. Veľká časť slovenského exportu podliehala výrazným dopytovým výkyvom na medzinárodných trhoch. Výpočty OECD (1999, s.27) ukazujú, že existujú výrazné dovozné cykly v oblasti krajín OECD, pokiaľ ide o dopyt po hlavných slovenských exportoch – ročné miery rastu môžu v priebehu dvoch rokov kolísť od 30% do -10% (ide o príklad z rokov 1993 a 1995). Takéto prudké výkyvy predstavujú výraznú hrozbu snahe o udržateľný a stabilný rast, najmä ak vezmeme do úvahy význam exportu pre slovenskú ekonomiku.

5. Štruktúra slovenského priemyslu je veľmi kapitálovo náročná. Vzhľadom na vysokú nezamestnanosť, lacnú pracovnú silu a nedostatok kapitálu možno uchovanie takejto štruktúry, zdedenej zo socializmu, ťažko považovať za optimálnu.

9.4 Vývoj v 90. rokoch

9.4.1 Všeobecný vývoj

Analýza vývoja v 90. rokoch je založená na zmenách v štruktúre slovenského priemyslu na základe údajov o výrobe, tržbách, exporte, zamestnanosti a zisku v rokoch 1991-1998 (v prípade exportu a zisku do roku 1997). Jednotlivé odvetvia sú zoskupené do skupín použitých pri roku 1991. Analýza vylučuje odvetvie „výroba dopravných zariadení“ vzhľadom na jeho deformujúci vplyv – príčiny sú vysvetlené v osobitnej časti venovanej tomuto odvetviu.

Zmeny v priemyselnej výrobe a tržbách ukazujú, že tendencie, ktoré politici považovali za negatívne už v roku 1991, sa počas ďalšieho obdobia väčšinou prehĺbili. Základné priemyselné odvetvia posilnili svoje dominantné postavenie a zvýšil sa aj podiel energetiky. Ďalej sa oslabil ľahký priemysel, kým odvetvia produkujúce investičné statky sa po oslabení na začiatku tranzície postupne vrátili na predchádzajúce pozície.

Ďalší uhol pohľadu získame pri pohľade na údaje o exporte. Výsledky za ľahký priemysel a produkciu investičných statkov sú rovnaké ako pri výrobe a tržbách. Zaujímavejšie je, že exportná výkonnosť základných priemyselných odvetví sa po raste počas prvej polovice 90. rokov a dosiahnutí najvyššieho podielu na exporte v roku 1993 (66%) od roku 1996 výrazne znížila. Príčinou bol prudký cyklický pokles v dopyte na trhoch OECD po výrobkoch z tejto skupiny (OECD, 1999, s.27), čím sa potvrdilo nebezpečenstvo prílišného spoliehania sa na tieto sektory, pokiaľ ide o ekonomický rast a exportné príjmy. Export týchto odvetví klesol nielen relatívne, ale aj absolútne – v roku 1996 o 20% a v roku 1997 stagnoval. Na druhej strane vývoz investičných statkov od roku 1995 sústavne rástol – o 10,6% v roku 1995, 4,6% v roku 1996 a 19% v roku 1997. Exportná výkonnosť ľahkého priemyslu stagnovala alebo klesala počas celých 90. rokov, čo však maskuje veľmi zlú výkonnosť v niektorých konkrétnych odvetviach a priemernú v iných. Za pozornosť ešte stojí trvalý nárast exportu v energetike.

Tieto presuny ovplyvňovali aj zamestnanosť. Opäť narastal najmä podiel energetiky a základných odvetví – v roku 1991 bol podiel energetiky, ťažobného a základného priemyslu na zamestnanosti v priemysle 39,9%. V roku 1998 to bolo 46,5%. Mierne sa zvýšil podiel zamestnanosti v potravinárskom priemysle, kým ľahký priemysel a priemysel investičných statkov klesli. Priemysel investičných statkov bol zasiahnutý najtvrdšie začiatkom 90. rokov, od roku 1994 jeho podiel stagnoval.

Celý obraz možno doplniť analýzou zisku jednotlivých odvetví. Ukazuje, že základné priemyselné odvetvia a energetika boli schopné využiť príležitosti, ktoré im poskytovalo prostredie tranzície na zachovanie alebo zvýšenie svojich ziskov, zatiaľ čo odvetvia ľahkého priemyslu a priemyslu investičných statkov neboli schopné využiť ani relatívny ekonomický boom rokov 1994-1998 a upadali čoraz viac do straty. Ide o veľmi dôležitý ukazovateľ, keďže väčšina investícií v slovenskom priemysle bola financovaná z nerozdeleného zisku (viď Magvaši, 1994).

Zmyslom tejto agregátnej analýzy bolo ukázať, že štrukturálne problémy slovenského priemyslu, ktoré už v roku 1991 považovali politici za výrazné, sa počas 90. rokov podľa všetkých indikátorov skôr zhoršili. Záverom teda je, že priemyselné politiky vlád zlyhali vo svojom základnom celi – zmeniť tento vývoj. Analýza v poslednej časti ukáže, že štát aktívne svojimi činmi k tomuto neúspechu prispel.

9.4.2 Vývoj v základných odvetviach a priemysle investičných statkov

Vzhľadom na ich dôležitosť sa budeme konkrétnejšie zaoberať ešte vývojom v dvoch odvetviach - v základných priemyselných odvetviach a priemysle investičných statkov.

9.4.2.1 Základné priemyselné odvetvia

V rokoch 1991-1993 prežívali tieto sektory výrazný pokles tržieb vzhľadom na stratu domácich a v prvých rokoch aj exportných trhov (v ZSSR a inde v rámci bývalého RVHP), čom pripomínali osud ostatných priemyselných sektorov. Odlišujú sa však od nich schopnosťou nájsť počas transformačnej recesie nové trhy a trvalo tam umiestňovať vyššie percento svojej produkcie ako iní. Ak vynecháme výrobu kovov a kovových výrobkov, potom základné priemyselné odvetvia mali na začiatku transformácie nižší podiel exportu na tržbách ako odvetvia investičných statkov a ľahkého priemyslu. Základné priemyselné odvetvia však boli schopné tento podiel prudko zvýšiť a mali pred ostatnými konzistentne náskok 6 až 7 percentuálnych bodov.

Tieto odvetvia väčšinou zasiahla od roku 1996 kríza dopytu na exportných trhoch vzhľadom na ekonomické oslabenie krajín OECD, možno však rozlíšiť dva typy reakcie na tento vývoj. Prvá – pozostávajúca z papierenského, tlačiarenského, chemického a gumárskeho priemyslu a výroby umelých vlákien a plastov – dokázala tomuto obdobiu čeliť v tom, že ich export stagnoval alebo mierne rástol. Naopak, výroba kovov, kovových výrobkov a iných nekovových a minerálnych výrobkov po roku 1996 zažila prudký pád exportu.

Dá sa teda povedať, že niektoré sektory sa správali reaktívne (najmä hutnícky priemysel) a využili exportné možnosti dané konjunktúrou na exportných trhoch, neboli však schopné využiť príjmy z exportu na upgrade výroby alebo hľadanie ďalších trhov, iných – najmä papierenského a chemického priemyslu – sa táto recesia dotkla oveľa menej. Tieto odvetvia majú aj vyššiu rast produktivity práce a zisk ako reaktívne odvetvia.

Stojí za pozornosť, že základný priemysel sa dá rozdeliť na dve skupiny aj s ohľadom na zamestnanosť. Jedna z nich prežila len mierne celkové zníženie zamestnanosti (patria do nej odvetvia produkujúce papierenské, gumárske a kovové výrobky a plasty) v rozsahu 4% až 14,8%. Na druhej strane, petrochemický, chemický a hutnícky priemysel zažili oveľa výraznejší pokles zamestnanosti v rozsahu 33,6% až 40,3%. Toto rozdelenie približne zodpovedá rozdeleniu podľa tržieb a zisku – odvetvia s vyšším rastom tržieb boli vo všeobecnosti viac schopné zachovať si predchádzajúcu úroveň zamestnanosti, no to sa odrazilo v zmiešaných výsledkoch pokiaľ ide o produktivitu a nižšiu schopnosť vytvárať zisk.

9.4.2.2 Odvetvia vyrábajúce investičné statky

Dva sektory, ktoré sú súčasťou tejto skupiny, majú výrazne odlišné výsledky. Na jednej strane sektor výroby strojov a zariadení nebol v zásade schopný nájsť nové, západné trhy namiesto stratených východných (do určitej miery aj preto, že výraznú časť exportu tvorili zbrane – vid' časť o zbrojárskom priemysle). Zažil

preto prudký pokles tržieb, ešte výraznejší pokles zamestnanosti a obrovské straty. Len v druhej polovici 90. rokov dokázal tento sektor prejsť na rast ťahaný exportom, ktorý sprevádzal ďalší pokles zamestnanosti a rast produktivity práce. Na strane druhej výroba elektrických a optických prístrojov patrila medzi tie sektory, ktoré po úvodnej transformačnej recesii dokázali nájsť nové trhy a zvýšiť výrazne produktivitu práce aj bez ďalšieho razantného poklesu zamestnanosti.

Obe odvetvia však boli trvalo stratové. Rozdielny rozsah straty však naznačuje, že zatiaľ čo pri výrobe strojov a zariadení ide o všeobecne rozšírené straty, z ktorých sa nie je schopné spamätať odvetvie ako celok, výroba elektrických a optických prístrojov je na tom inak. Z údajov o konkrétnych podnikoch (Trend, 16.6.1999, sekcia TOP 100) možno usúdiť, že tento sektor je charakteristický zmesou ziskových podnikov a určitého podielu neživotaschopných spoločností. Tieto podniky existujú aj preto, že na Slovensku sú výrazné bariéry pri odchode z podnikania (Mikloš, 1997).

Borgula (1999) uvádza, že všeobecné problémy konkurencieschopnosti slovenského priemyslu sa vzťahujú aj na výrobu strojov a zariadení: „Finálna výroba je... pod úrovňou kapacít a (sektor) sa sústreďuje skôr na medzispotrebu a... zameriava sa na výrobu závislú na menej sofistikovaných technológiach, výrobu s menej sofistikovanou úrovňou spracovania, s nižšou pridanou hodnotou, nižšou úrovňou vzdelanej pracovnej sily a nižším využitím vedeckých a technologických znalostí. Podľa niektorých analýz závisí až 70% slovenského strojárkeho exportu na výrobe v týchto oblastiach.“ (Borgula, 1999).

9.5 Analýza troch špecifických sektorov

9.5.1 Faktor Volkswagen – výroba dopravných prostriedkov

Pri analýzach štrukturálnych zmien v slovenskom priemysle je dôležité nezabudnúť na „faktor Volkswagen“. Nemecký automobilový výrobca sa etabloval na Slovensku už začiatkom 90. rokov, ale vyššie objemy výroby začal vykazovať až v posledných rokoch. V roku 1998 dosiahli tržby slovenského Volkswagenu 56,7mld. Sk, pričom tržby z exportu predstavovali 99,5% tržieb. V tom istom roku sa Volkswagen stal druhou najväčšou obchodnou spoločnosťou na Slovensku a najväčším exportérom (Trend, 16.6.1999, sekcia TOP 100). V roku 1999 sa dostal v oboch kategóriách na prvé miesto. Volkswagen preto vážne deformuje dostupné priemyselné štatistiky, ktoré najmä v rokoch 1996-1998 ukazujú výrazný odklon priemyselnej štruktúry od chemického, hutníckeho a iného ťažkého priemyslu k výrobe dopravných prostriedkov.

Tento posun je vo veľkej miere štatistickou ilúziou. Nejde len o to, že štatistiky neukazujú ani tak zmeny v slovenskom priemysle ako skôr rast výroby, tržieb a exportu v jednej bratislavskej továrni. Čo je dôležitejšie, tieto čísla

prehánajú dôležitosť Volkswagenu pre slovenskú ekonomiku, pretože väčšina prevádzky stále spočíva v tých častiach finalizácie automobilovej produkcie, ktoré sú náročné na prácu a väčšina komponentov sa dováža z Nemecka. Tento fakt možno ilustrovať na nasledovnom fakte. V roku 1997 predstavovala výroba dopravných prostriedkov 7,9% priemyselnej výroby, ale len 4,4% pridanej hodnoty. Naopak, v roku 1994, keď Volkswagen ešte nepredstavoval tak dominantného hráča, boli tieto dve hodnoty oveľa bližšie – 3,7% pridanej hodnoty a 3,9% výroby.

Továrň Volkswagen v Bratislave bola totiž donedávna do veľkej miery exportná enkláva s výrazne obmedzenými napojeniami na slovenskú ekonomiku, pripomínajúca mexické maquiladory. Jeho importná náročnosť presahuje podľa dostupných údajov 80%. Volkswagen zatiaľ neprispel výraznejšie k riešeniu problému zamestnanosti. Napriek vysokému rastu počas 90. rokov (v roku 1998 predstavoval 75% tržieb v rámci svojho odvetvia a 11,3% všetkých tržieb v priemyselnej výrobe), zamestnával v roku 1998 len 5250 pracovníkov, 19,9% zamestnancov v rámci svojho odvetvia a 1,3% zamestnancov v priemyselnej výrobe.

Počas roku 1999 sa objavili náznaky, že situácia sa mení, či už ide o novú karosáreň, priemyselnú zónu pre slovenských subdodávateľov či výrobu nového luxusného modelu na Slovensku (Tlačová agentúra SITA, 6.6.1999). Zmyslom tejto analýzy však nebolo Volkswagen kritizovať či chváliť, ale ukázať:

- prečo bolo lepšie vynechať ho z analýzy štrukturálnych zmien
- prečo pozoruhodný rast Volkswagenu neznamenal dosiaľ pre slovenský priemysel takú zmenu, ako by naznačovali štatistiky.

9.5.2 Energetika

Vzhľadom na spôsob industrializácie, ktorý preferoval energeticky náročné odvetvia a nízku efektívnosť využívania energií, má Slovensko jednu z energeticky najnáročnejších ekonomík v Európe. Spotreba energie na jednotku HDP (počítanú podľa parity kúpnej sily) osciluje medzi 2,5 a 3 násobkom priemeru Európskej únie. Okrem toho si treba uvedomiť, že Slovensko má najvyššiu spotrebu energie na jednotku HDP spomedzi krajín višegrádskej štvorky – o 15-30% vyššiu než Česká republika, Maďarsko a Poľsko (MH SR, 1999a, s.24). Naopak, cena energie bola vo všeobecnosti nižšia ako v týchto krajinách (OECD, 1999, s.120-122).

Vlády uznávali, že nižšie ceny energií predstavovali implicitnú a dôležitú dotáciu pre niektoré priemyselné odvetvia (Mečiar, 1995, s.1) – najmä pre hutníctvo a chemický priemysel, ktoré boli schopné získavať pre krajinu exportné príjmy. Štúdia Hughesa a Harea (1992) dokonca ukázala, že v prítomnosti svetových cien by tieto odvetvia neboli konkurencieschopné. Štúdia vypočítala pridanú hodnotu v jednotlivých sektoroch transformujúcich sa krajín ešte v roku

1988 za predpokladu, že vstupy a výstupy by používali svetové ceny. Zistila, že v rámci Československa chemický a ropný priemysel v skutočnosti namiesto pridávania hodnoty odoberali a metalurgia potrebovala na svoju pridanú hodnotu veľmi vysoké množstvo vstupov.

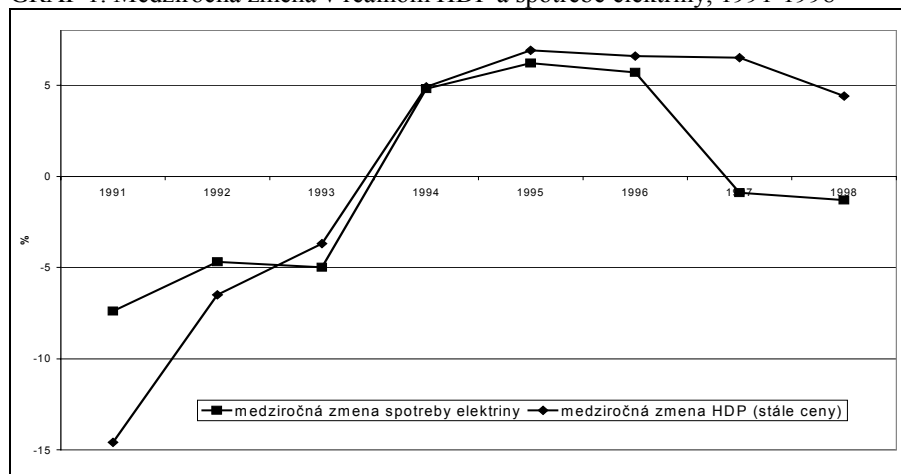
Vlády boli z pochopiteľných dôvodov neochotné vyrovnáť ceny v energetike na globálnu úroveň a využívať ďalšie tvrdšie nástroje na povzbudzovanie efektivity využitia energie. Slovom ministerstva hospodárstva: „Dostal prijaté opatrenia týkajúce sa cien v energetike nemotivovali priemyselné spoločnosti k tomu, ... aby výrazne zvýšili efektívnosť spotreby energie.“ (MH SR, 1999, s.23).

Takýmto spôsobom vysoká spotreba energie spolu s nízkou úrovňou dostupných domácich energetických zdrojov znamenali vysoký import energetických surovín najmä z Ruska. Znamenalo to tiež, že v roku 1990 bolo Slovensko schopné vyrobiť len 70% svojej spotreby elektriny (Mečiar, 1990, s.C9). Napriek sľubom o znížení spotreby sa slovenské vlády rozhodli vyriešiť problém dokončením jadrových a vodných elektrární začatých počas socializmu a začatím výstavby nových. Postavili sa vodné diela a prvé dva bloky jadrovej elektrárne Mochovce. Po tom, čo bol v roku 1998 dokončený prvý blok Mochoviec, produkovalo Slovensko dostatočné množstvo elektriny na pokrytie domácej spotreby. Po dokončení druhého bloku v roku 1999 sa očakáva, že Slovensko sa stane čistým exportérom elektrickej energie, keďže výroba výraznejšie predbehne spotrebu (Denník SME, 29.7.1999, s.16).

Tento prístup sprevádzala neustála prítomnosť štátu v energetike a de facto zachovanie štátneho monopolu a regulácie cien. Tieto faktory znemožňujú výpočty efektivity využitia zdrojov, ale existujú náznaky nízkej efektivity výroby a preferencie pre budovanie nových kapacít najmä v oblasti produkcie elektriny vo forme masívnych investícií do veľkých výrobcov (Trubíniová, 1996, s.129-130). Podstatná časť dostupných štátnych zdrojov najmä vo forme štátnych záruk bola vedome použitá v energetike najmä na získanie nových kapacít na výrobu elektriny (viď Černák, 1992, Magvaši, 1994, Mečiar, 1995). Nasledovný graf zobrazuje medziročnú zmenu v spotrebe elektriny a HDP v období 1991-1998.

Ukazuje, že počas väčšiny 90. rokov sa spotreba elektriny vyvíjala v úzkom súlade s vývojom HDP, čo vyvracia akékoľvek podstatné zvýšenie efektivity používania elektrickej energie. V posledných dvoch rokoch – 1997 a 1998 – sa situácia zmenila a spotreba elektriny stagnovala, kým HDP rástol. Na druhej strane, tým sa len vyrovnal opačný vývoj na začiatku transformácie, keď sa spotreba elektriny znížila menej ako HDP. V roku 1998 bola spotreba elektriny o 3,5% nižšia ako v roku 1990, kým HDP bol vyšší o 2,2%, čo možno ťažko považovať za podstatnú zmenu.

GRAF 1. Medziročná zmena v reálnom HDP a spotrebe elektriny, 1991-1998



Prameň: IEA, OECD.

Druhú časť energetiky, ktorú tu bližšie neskúmame, je preprava a skladovanie ropy a zemného plynu smerujúceho z Ruska do západnej Európy. Tento sektor zostal tiež, až na výnimky, vo vlastníctve štátu a realizoval významné investície. Vzhľadom na štátnu kontrolu, deformované ceny a krížové dotácie nie je možné urobiť analýzu užitočnosti alebo efektivity. (viď Jurzyca, 1998)

Ako ukazuje tabuľka 5, energetika počas 90. rokov výrazne zvýšila svoje tržby a zisky, ale pri znižujúcej sa produktivite práce, čo naznačuje prítomnosť monopolistických rent a deformovaných cien (viď Magvaši, 1994).

TABUĽKA 4. Základné údaje o energetike, 1991-1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Súčet
Tržby		-10,3	-8,1	49,3	13,3	-0,4	-0,4	18,6	61,4
Export		45,8	-32,3	1614,5	1,4	10,4	4,9		1.889,1
Export/tržby	1,3	2,1	1,5	17,7	18,3	17,9	18,8		17,5
Zamestnanosť		-1	12,9	2	-2,4	1,2	2,2	3,1	29,4
Produktivita práce		0,3	-18,3	13,7	-0,1	3,6	-3,9	-6,9	-15,6
Zisk		9.191	10.172	26.178	23.385	25.651	19.638	15.695	129.910

Prameň: Štatistický úrad SR. Poznámka: medziročná zmena v %, okrem zisku, ktorý sa uvádza absolútne v mil. Sk

Na záver možno povedať, že kým všetky vlády považovali vysokú úroveň spotreby energie na jednotku HDP za problém, situácia sa počas tohto desaťročia výrazne nezlepšila. Štát nasmeroval veľmi veľký objem zdrojov do budovania nových kapacít na výrobu elektriny a do energetickej infraštruktúry, držal však

ceny energie pod úrovňou západnej Európy a aj susedných krajín. Dostupné údaje naznačujú, že nenastalo výrazné zlepšenie v efektívnosti spotreby elektriny na jednotku HDP a že energetika bola svedkom klesajúcej produktivity práce pri vysokých ziskoch, čo spolu s úplnou štátnou kontrolou naznačuje, že v energetike prebiehajú výrazné krízové dotácie založené na využití tranzitných rent z dopravy ropy a zemného plynu do západnej Európy.

9.5.3 Zbrojárska produkcia

Počas 80. rokov predstavovalo Československo jedného z najvýznamnejších producentov zbraní na svete – v roku 1987 bolo siedme (Nasledujúci opis je založený na knihe od Smitha, 1998). Slovensko malo dominanciu vo výrobe ťažkých zbraní, najmä tankov a obrnených transportérov, ktoré dodávalo najmä ostatným krajinám Varšavskej zmluvy. Vzhľadom na znižujúci sa dopyt po týchto výrobkoch ku koncu 80. rokov spôsobený zmenenou geopolitickou situáciou, odvetvie postupne strácalo trhy. Z pochopiteľných dôvodov nemohlo nasledovať ostatné priemyselné odvetvia, ktoré na rozpad východných trhov reagovali presunom na trhy západnej Európy. Namiesto toho sa pristúpilo k čiastočnej až úplnej konverzii na civilnú výrobu. Konverzia zbrojárskeho priemyslu však nebola úspešná, ako ukázala už časť venujúca sa vývoju priemyslu počas 90. rokov – nové výrobné linky nenašli trhy a celková výroba, export a zamestnanosť v sektore sa podstatne znížili.

Programy „konverzie“ boli súčasťou všetkých priemyselných politík, existovali už pred nimi a boli spojené s pokračujúcim štátnym vlastníctvom väčšiny bývalých zbrojárskych tovární. Na financovanie konverzie sa explicitne použili signifikantné zdroje – do roku 1993 od federálnej vlády a v rokoch 1993 a 1994 od slovenskej vlády. Celkové priame náklady v rokoch 1991-1994 predstavovali 2,2mld. Sk priamej finančnej pomoci, 3,8mld. Sk odpísaných dlhov a neznámy objem vládnych záruk za pôžičky pre nové výrobné linky (Mečiar, 1997, s.57). V roku 1995 bola vytvorená nová, štátom vlastnená holdingová spoločnosť DMD Holding, a.s., ktorá integrovala väčšinu štátom vlastnených podnikov v sektore, a preto vzťah medzi vládou a podnikmi nadobudol novú formu.

Napriek pomoci a integrácii nebola väčšina podnikov schopná sa hospodársky zotaviť a ďalej produkovala výrazné straty, ktoré kumulatívne v rokoch 1991-1998 predstavujú viac ako 22 miliárd za celý sektor. Takýto negatívny vývoj zisku nezaznamenal žiadny iný sektor. Táto strata naznačuje lepšie ako už uvádzané čísla skutočný rozsah explicitných a implicitných dotácií, pretože strata sa kryla, okrem už spomínaných zdrojov, aj z úverov zo štátom kontrolovaných bánk a omeškanými alebo nerealizovanými platbami v daňovej a odvodovej oblasti.

Existujú tri základné príčiny neúspechu. Po prvé, rýchla transformácia zbrojárskeho priemyslu na civilné účely je vždy veľmi ťažká. Finančné zdroje,

ktoré mal štát k dispozícii, boli podstatne nižšie než bolo pôvodne plánované, čo vyústilo do zrušenia niektorých programov a nedofinancovania iných (Mečiar, 1997, s.57-58). Išlo čiastočne o dôsledky rozdelenia Československa a obmedzených fiškálnych možností slovenskej vlády. Najdôležitejšie však pravdepodobne boli inštitucionálne problémy spojené s pokračujúcim štátnym vlastníctvom. Dlhé odklady pri schvaľovaní projektov (tamtiež) spolu s politicky motivovanými zmenami, osobné konflikty v rámci podnikov, rozvoj tzv. rentiérskych aktivít a nejasné smerovanie prispeli k pokračujúcemu úpadku tej časti sektora, ktorú vlastnil štát (Smith, 1998, s.317-318).

Borgula (1999) vypočítava tie segmenty strojárskoho odvetvia, ktoré sú konkurencieschopné. Ide práve o tie, ktoré nie sú priamo spojené so zbrojárskou výrobou: „Podľa odkrytej komparatívnej výhody je len 5 z 26 segmentov strojárstva konkurencieschopných na náročných trhoch (OECD) a to v nasledovnom poradí: stavba lodí, oprava lodí a člnov, výroba ložísk, prevodoviek a ovládacích prvkov, súčiastky a doplnky do motorových vozidiel a motory, železničné lokomotívy a vozne, strojárka metalurgia.“

Preto možno hovoriť o jasnom rozpore medzi zámermi a výsledkami pri konverzii zbrojárskeho priemyslu. Cieľom vlád bolo zachovanie tovární a spoločností predtým vyrábajúcich zbrane a reštrukturalizovať ich smerom k civilnej výrobe a zachovaniu signifikantnej úrovne produkcie a zamestnanosti. V realite však výsledky pripomínali skôr politiku vyspelých krajín voči úplne neperspektívnym sektorom – kde sa vláda snaží zmierniť bolesť pri postupnej likvidácii odvetví, ktoré sú odsúdené na zánik. Počas 90. rokov najkľúčovejšie továrne na strednom Slovensku, zamestnávajúce predtým desaťtisíce robotníkov postupne znižovali počet zamestnancov, až kým nedosiahla len zlomok objemu z minulosti.

9.6 Priemyselné politiky

V rámci tejto časti budeme analyzovať šesť dokumentov, z toho päť nesie názov priemyselná politika. Nie všetky boli oficiálne schválené vládou či parlamentom. Niektoré boli predložené ministerstvom hospodárstva, ale neboli nikdy oficiálne schválené, zvyčajne vzhľadom na politické zmeny spôsobené voľbami alebo výmenou vlád či ministrov. Mnohé programy však zostali zachované a „prežívali“ z jednej priemyselnej politiky do druhej a často možno pozorovať výraznú kontinuitu myslenia. Čo je ešte dôležitejšie, tieto politiky nepoužívame ako nástroje politického boja - v zmysle „toto vláda sľúbila a nespĺnila“ - ale na to, aby sme pochopili myslenie politikov a ich prístup k slovenskému priemyslu a štrukturálnym zmenám. Spolu majú viac ako 1000 strán, preto sa v tejto analýze sústreďujeme na stručnú odpoveď na nasledovné otázky:

- aké ciele stanovili pre priemyselnú politiku a akými nástrojmi ich chceli dosiahnuť?
- boli tieto dokumenty vnútorne konzistentné?

Prvý bol predložený v apríli 1992 a nesie meno Antona Vavra, podpredsedu vlády pre hospodárstvo vo vláde Jána Čarnogurského, ktorá bola pri moci od apríla 1991 do júna 1992. Je to jediný dokument v tejto kapitole, ktorý sa nenazýva priemyselná politika, ale v tradícii nemeckej Strukturpolitik sa volá „Štrukturálna politika Slovenskej republiky“. Návrh sa sústreďuje na niekoľko vybraných sektorov, v ktorých vidí pre štát nezastupiteľnú úlohu vzhľadom na to, že predstavujú buď „víťazov“ alebo „prehrávajúcich“. V rámci priemyslu sa sústreďuje na energetiku ako „strategické odvetvie“ (s.10) a na „prehrávajúcich“ - ťažobný a hutnícky priemysel:

Hutníctvo železných aj neželezných rúd má len „obmedzenú komparatívnu výhodu“ (s.13) a je náročné na dovoz, energiu a životné prostredie (tamtiež). Jeho podstatná časť by sa preto mala utlmiť a zvyšok modernizovať na sofistikovanejšiu výrobu. Preferovanými nástrojmi na dosiahnutie tohto cieľa by boli vyššie ceny energie a uplatnenie „reálnych nákladov“ za spôsobené environmentálne škody a spotrebované prírodné zdroje.

V energetike by mal byť zásadný „štrukturálny posun v zásadnej preferencii efektívnejšieho využitia energie pred vytváraním nových energetických zdrojov“ (s.10).

Z niektorých hľadísk ide o najmenej konkrétny dokument, pretože len určuje cieľ a smery, ktoré potom nekvantifikuje. Na druhej strane však, odhliadnuc od čísel, ide asi o najkonkrétnejší dokument z analyzovaných politík. Určuje základný štrukturálny posun, ktorý chce dosiahnuť (od menej sofistikovaného priemyslu a veľkých podnikov smerom k modernejšiemu priemyslu s väčším zmyslom pre ochranu životného prostredia a úspory energie) a nebojí sa povedať, že to bude znamenať útlm niektorých odvetví a použitie vládnych dotácií a daní týmto smerom. Preto nemožno Vavra (1992) označiť za všeobecnú politiku podporujúcu všeobecnými prostriedkami všetky odvetvia.

Po voľbách v júni 1992 sa k moci dostala druhá vláda Vladimíra Mečiara (jún 1992 - marec 1994) a uložila novému ministrovi hospodárstva Ľudovítovi Černákovi vypracovať priemyselnú politiku, ktorú predložil v novembri 1992 (Černák, 1992). Táto „Priemyselná politika Slovenskej republiky“ ako prvá obsahuje plány vlády pre všetky priemyselné odvetvia (patrí však medzi neschválené). Obsahuje aj krátkodobé a dlhodobé ciele (s.5), ktoré sú vágne, ale v súlade s už deklarovanými cieľmi politikov: utlmiť „neefektívne“ podniky, znížiť spotrebu energie a surovín, znížiť výrobu a spotrebu ocele spolu s príslušnými environmentálnymi škodami, zvýšiť pridanú hodnotu v priemysle spolu s podielom

sofistikovanej a exportovateľnej produkcie. Upozorňuje tiež na dominantnosť ťažkého priemyslu a nízku mieru sofistikácie (tamtiež, s.4).

Preto by sa dala očakávať výrazná podpora tým odvetviam, ktoré spĺňajú tieto požiadavky politikov. Dá sa však povedať, že to nie je pravda - na základe Dodatku č. 2, „Návrhy na vládne programy rozvoja priemyslu v Slovenskej republike“, ktorý obsahuje zamýšľané investičné projekty počas nasledujúceho desaťročia. Na základe týchto údajov sme vypočítali štruktúru navrhovaných investícií, ktorú obsahuje tabuľka 4:

TABUĽKA 5: Vládne programy priemys. rozvoja pre vybrané odvetvia, 1992

Vybrané priemyselné odvetvia	Navrhované investície (mil. Sk)
CA + CB Ťažobný priemysel	5 066
Ľahký priemysel	3 145
DB Textilná a odevná výroba	862
DC Spracovanie kože a výroba kožených výrobkov	383
DD Spracovanie dreva a výroba drevených výrobkov	1 900
Základné priemyselné odvetvia	62 055
DE Výroba celulózy, papiera a výrobkov z papiera, vydav. a tlač	12 970
DF Výroba koksu, rafinovaných ropných produktov a jadr. palív	13 739
DG Výroba chemikálií, chemických výrobkov a chem. vlákien	3 995
DI Výroba ostatných nekovových a minerálnych výrobkov	2 111
DJ Výroba kovov a výroba kovových výrobkov	29 240
Investičné statky	16 917
DK + DM Výroba strojov a zariadení i.n.a výroba dopr. prostr.	15 300
DL Výroba elektrických a optických zariadení	1 617
Energetika	142 100
Celkovo za vybrané priemyselné odvetvia	229 283
SPOLU	251 400

Zdroj: autorove výpočty na základe údajov v Černák (1992), Dodatok č. 2.

Základné priemyselné odvetvia a energetika veľmi výrazne dominujú (81,2%). Pri bližšom preskúmaní navrhovaných projektov v rámci základných priemyselných odvetví je navyše vidieť, že sú zamerané na ťažšie, menej sofistikované časti spektra, aj keď obvykle s úmyslom ho modernizovať. Inými slovami, ide o stratégiu zachovania kapitálovo a energeticky náročných odvetví ich modernizáciou, nie o stratégiu štrukturálneho posunu.

Ďalšiu priemyselnú politiku predložil Peter Magvaši (1994), minister hospodárstva v Moravčíkovej vláde (marec - december 1994). V jednej veci sa od svojho predchodcu výrazne líši. Tam, kde Černákov návrh obsahoval investičné projekty pre všetky odvetvia, snaží sa Magvaši sústrediť pozornosť vlády na tie oblasti, ktoré by mali predstavovať prioritu a kde by mal byť štát prítomný -

celkové náklady navrhovaných projektov sú menej ako polovica celkových nákladov v Černákovi (1992), napriek približne 30% rastu cien medzi predložením oboch návrhov. Okrem toho pomenúva zdroje na financovanie vládnych priorít. Do prvej skupiny patria „projekty makroekonomického významu“ (Magvaši, 1994, Dodatok č.2, s.7), kde vláda prevezme úverové záruky. Do druhej skupiny patria „reštrukturalizačné projekty regionálnej a odvetvovej dôležitosti“, kde vláda tiež prevezme úverové záruky spolu s čiastočnou úhradou úrokových nákladov (tamtiež, s.15). Do prvej skupiny patrili primárne investície do infraštruktúry - výdavky do priemyslu obsahujú 24,8mld. Sk v elektrárenskve a 32,6mld. Sk na priemysel zemného plynu a ropy. Druhá skupina je rozdelená podľa odvetví. Opäť dominujú základné priemyselné odvetvia a energetika. Na základné odvetvia pripadá 50,1% navrhovaných výdavkov a na energetiku 18,3%. Čo však odlišuje Magvašihu koncepciu od Černákovej je explicitná podpora pre základné odvetvia: „Energetika, hutníctvo a chemický priemysel... majú vysoký podiel na HDP a export, ktoré nevieme nahradiť produkciou iných sektorov a ak ich výrobky prestanú byť konkurencieschopné, môžu vzniknúť neriešiteľné ekonomické problémy.“ (Magvaši, 1994, s.19). Vysoký podiel týchto odvetví vo vládnych návrhoch reštrukturalizačných a investičných výdavkov dokazuje, že táto analýza sa premietla do konkrétnych návrhov.

Po voľbách v októbri 1994 sa k moci dostala tretia Mečiarova vláda (1994 - 1998). V roku 1995 schválila a predložila do parlamentu priemyselnú politiku (Mečiar, 1995) a o dva roky nasledovala rovnaký proces aktualizácia priemyselnej politiky (Mečiar, 1997). Tieto dokumenty uznávajú existenciu dilemy priemyselnej politiky veľmi podobne ako Magvaši (1994), ale neuvádzajú explicitný prístup k jej vyriešeniu. Inak sa dajú charakterizovať ako „všetko pre všetky sektory“. Obsahujú dlhé zoznamy mikropriorít pre jednotlivé odvetvia, ktoré silne pripomínajú plány zo socialistického obdobia (bližšie rozobrané v časti o inštitucionálnych problémoch). Podobne ako v Magvašim (1994) existuje dlhý zoznam menších politik s minimálnym financovaním a dôsledkami. Skutočne razantnejšie návrhy obsahujú len politiky venujúce sa špecificky jednotlivým odvetviám. Opäť sa preferujú ako nástroj vládne záruky za úvery a štruktúra výdavkov určených pre špecifické odvetvia opäť favorizuje základné priemyselné odvetvia - hutníctvo a chemický priemysel sa podieľajú na navrhovaných projektoch v tejto oblasti 49,2%, zatiaľ čo ľahký priemysel mal získať 1,8% a elektrotechnický priemysel 1,5%. Jedinou výraznejšou zmenou je finančný posun k strojárstvu - 42,5% (všetky údaje sú z Mečiara, 1995, s.121). Za súčasť priemyselnej politiky treba tiež považovať dva osobitné zákony prijaté počas tohto obdobia - zákon o strategických podnikov a revitalizačný zákon - aj preto, že sa na ne tieto politiky odvolávali a mali byť priamou súčasťou vládnej politiky voči priemyslu. Podrobnejšie sa im venujú kapitoly o privatizácii a reštrukturalizácii.

9.7 Analýza vplyvu štátu na priemyselnú reštrukturalizáciu a investície

V postkomunistickej krajine ovplyvňuje vláda reštrukturalizáciu a investície v priemysle mnohými spôsobmi. Táto časť sa snaží pozrieť na tie, ktoré sa obvykle vynechávajú pri analýze vplyvu štátu a sú časťou priemyselnej politiky, ako sme ju definovali v úvode. Slovenský priemysel je vysoko kapitálovo náročný a nie je preto prekvapujúce, že jedným z rozhodujúcich kľúčov k zmenám v priemyselnej štruktúre je preto dostupnosť, respektíve nedostupnosť investičného kapitálu pre jednotlivé odvetvia a podniky. Vláda ovplyvňovala túto oblasť najmä tromi spôsobmi - svojou privatizačnou, úverovou, a tiež fiškálnou a investičnou politikou. Okrem toho sa treba pri vysvetlení zlyhania priemyselnej politiky na Slovensku venovať aj inštitucionálnym charakteristikám štátu, predovšetkým neschopnosti prispôbiť sa meniacemu prostrediu a častým politickým zmenám.

9.7.1 Privatizácia

Štátne vs. súkromné vlastníctvo niektorých sektorov je jedným zo základných nástrojov klasickej priemyselnej politiky. Na Slovensku sa situácia líšila od demokracií s rozvinutou trhovou ekonomikou tým, že štát pred transformáciou vlastnil celú ekonomiku. Privatizácia väčšiny hospodárstva bola preto považovaná za jeden z kľúčových cieľov ekonomickej reformy odsúhlasenej v roku 1990 a odštartovanej 1. januára 1991. (MSPNM SR, 1999, s.1) Viac sa o nej možno dočítať v kapitole o privatizácii. Z pohľadu priemyselnej politiky je okrem všeobecne relevantných otázok správy obchodných spoločností a dôsledkov privatizácie, ktorým sa venujeme v osobitných kapitolách najdôležitejšie, či zvolené privatizačné metódy priamo alebo nepriamo ovplyvňovali štruktúru priemyslu. Budeme sa snažiť dokázať, že najmä metóda zvolená v rokoch 1994-1998 takýto vplyv mala a to vplyv, ktorý išiel proti oficiálne deklarovaným zámerom priemyselnej politiky. Dôsledky tejto politiky boli prehĺbené predtým používanou kupónovou metódou.

Prvej vlne veľkej privatizácie na Slovensku dominovala kupónová privatizácia - jej prostredníctvom bol privatizovaný majetok v účtovnej hodnote 79,7mld. Sk, zatiaľ čo priamymi predajmi bol predaný majetok v hodnote len 12,7mld. Sk. Slovami jedného z architektov kupónovej privatizácie: „(Kupónová metóda sa použila) preto, že rýchlosť a rozsah privatizácie sa považovali za kľúčové a existoval nedostatok voľného investičného kapitálu.“ (Mikloš, 1996, s.90). Kupónová metóda, v rámci ktorej obyvatelia dostali kupónové knižky, ktoré si mohli vymeniť za akcie podnikov, splnila cieľ rýchlej a rozsiahlej privatizácie, aj keď existujú výrazne odlišné hodnotenia jej následkov na správu obchodných spoločností a reštrukturalizáciu (viď napr. Djankov a Pohl, 1997, Mečiar, 1997, MSPNM SR, 1999 a kapitolu o privatizácii v tejto knihe.). Naopak, v období 1995

- 1998 sa kupónová privatizácia zrušila a priamymi predajmi sa predali podniky v účtovnej hodnote 109,2mld. Sk (Reptová a Polonec, 1999, s.460-1). Táto časť sa bude snažiť demonštrovať, že obe metódy mali vplyv na priemyselnú štruktúru - kupónová privatizácia nepriamo spolu s expanzívnu fiškálnou politikou a priame predaje priamo, najmä v súčinnosti s investičnými požiadavkami, ktoré boli ich podmienkou.

Ako ukazuje tabuľka 6, v období rokov 1995-1998 boli privatizované veľké podniky majúce najmä v základných priemyselných odvetviach podstatný podiel na produkcii svojho odvetvia. Tabuľka vychádza z údajov o 100 najväčších slovenských podnikoch zostavený pre rok 1998 týždenníkom TREND. Láhky priemysel nie je medzi veľkými podnikmi takmer vôbec zastúpený, čo nie je vzhľadom na jeho povahu prekvapujúce. Zaujímavejšie sú odvetvia ťažobného, potravinárskeho, investičného a základného priemyslu, ktoré sú v TOP 100 výrazne zastúpené. Na jednej strane potravinárstvo a sektory produkujúce investičné statky boli v období 1995-1998 privatizované len do veľmi malej miery. Naopak, ťažobný a základný priemysel bol v tomto období privatizovaný dominantne, najmä ak sa pozrieme na veľké podniky. Z tabuľky sa dá preto usúdiť, že ak bolo na privatizačnom procese v rokoch 1995-1998 niečo špecifické, ovplyvnilo by to veľké podniky v týchto sektoroch oveľa výraznejšie ako iné sektory.

Privatizačný proces v tomto období mal viaceré špecifické rysy, z hľadiska štrukturálnej politiky však medzi najdôležitejšie patrila systém investičných podmienok. Cena podnikov bola stanovená na výrazne nižšej úrovni ako predtým - pri priamych predajoch v rokoch 1992 a 1993 predstavovala 105,9% a 106,7% účtovnej hodnoty, zatiaľ čo v rokoch 1996 a 1997 to bolo 28,17% a 18,02% (MESA 10, 1999). Podmienkou predaja však bolo realizovať investície, ktoré sa buď neskôr odpočítali z ceny, alebo ich diskontovanie bolo zahrnuté v cene, ale ich nerealizácia by znamenala nutnosť doplatiť rovnakú sumu. Preto, ak marginálna hodnota investícií nebola veľmi nepravdepodobná nula, oplátilo sa novým vlastníkom investovať, aj keď táto investícia nebola efektívna (Jurzyca, 1999).

Aby sme analyzovali dôsledok motivácií, ktoré tento systém vytváral, pozrieme sa na (neúplné) údaje o priamych predajoch v rokoch 1995-1998, ktoré sú k dispozícii z privatizačného registra spoločnosti MESA 10. Ak sa pozrieme na 35 najväčších slovenských spoločností podľa tržieb v roku 1998, 9 z nich pôsobi v službách a stavebníctve. Zvyšných 26 sú buď priemyselné podniky, alebo štátne podniky pôsobiace v oblasti energetiky a verejných služieb. 8 štátnych spoločností predstavuje Slovenský plynárenský priemysel, Slovenské elektrárne, 3 rozvodné elektrárenské závody - Slovenské železnice, Slovenské telekomunikácie a Slovenská pošta. Vládnou investičnou politikou, ktorá smerovala významné zdroje do týchto podnikov, najmä v energetike, sme sa už zaoberali.

TABUĽKA 6. Veľké podniky privatizované priamymi predajmi v rokoch 1995-1998 a ich dôležitosť v rámci tržieb svojho odvetvia

Sektor		Počet podnikov v TOP 100, 1998	Počet podnikov v TOP 100 privatizovaných v 1995-98	Ich podiel na tržbách TOP 100 podnikov ich odvetvia	Ich podiel na tržbách celého ich odvetvia v 1998
Ťažobný priemysel	CA +CB	4	4	100	36
Potravinárstvo	DA	8	0	0	0
Ľahký priemysel	DB	1	0	0	0
	DC	0	0	-	-
	DD	0	0	-	-
	DN	7	3	51,7	34,1
Základné priemyselné odvetvia	DE	1	1	100	95,2
	DF	11	6	44,2	39,8
	DG	2	0	0	0
	DH	2	2	100	13,5
	DI	7	4	83	54,6
	DJ	3	1	51,8	15,3
Investičné statky	DK	4	1	19,6	6,1
	DL	5	2	8,7	7,8
	DM	0	0	-	-

Zdroj: autorove výpočty na základe Trend TOP 100, privatizačného registra MESA 10, údajov MSPNM SR a údajov Štatistického úradu SR.

Táto analýza sa preto zaoberá zostávajúcimi 18 priemyselnými podnikmi, ktoré štát úplne nevlastní. Z nich bolo 9 privatizovaných počas rokov 1995-1998 a máme k nim k dispozícii údaje o účtovnej hodnote, predajnej cene a investičných požiadavkách. Tieto firmy mali za povinnosť investovať po privatizácii aspoň 27,2mld. Sk, čo je viac ako 59,8% celkových investičných požiadaviek obsiahnutých v zmluvách prítomných v privatizačnom registri (45,8mld. Sk). Akcie týchto firiem predané počas tohto obdobia však mali účtovnú hodnotu 26,1mld. Sk - iba 23,9% celkovej účtovnej hodnoty podnikov predaných počas tohto obdobia. Štát tak motivoval nových vlastníkov týchto firiem na výrazné investície výrazne prekračujúce ich tak či tak vysoký podiel na celkovom priemyselnom outpute. Išlo najmä o relatívnych obrov zo základných priemyselných odvetví - petrochémia, chemický a hutnícky priemysel. Existujú individuálne dôkazy, že podobné podmienky platili aj pre veľké priemyselné podniky v základných priemyselných odvetviach predané počas druhej vlády Vladimíra Mečiara krátko pred jej odvolaním v marci 1994, najmä vo farmaceutickom a chemickom priemysle (Reptová a Polonec, 1999, s.460-1).

Na záver preto možno konštatovať, že výberom podnikov, ktoré sa rozhodla privatizovať priamym predajom a vysokými, no selektívnymi investičnými

požiadavkami poskytovala vláda veľmi silnú investičnú motiváciu najväčším podnikom v sektoroch, ktoré mali oficiálne podľa jej zámerov znížiť svoj podiel v ekonomike. Už sme spomínali, že tieto odvetvia boli investične favorizované už počas komunizmu. Na podnikovej úrovni išlo navyše väčšinou o spoločnosti v základnejších a ťažších segmentoch svojich odvetví - najmä v spracovaní ropy a rudy.

9.7.2 Fiškálna a investičná politika

V tejto časti sa budeme venovať zmenám vo fiškálnej a investičnej politike štátu počas deväťdesiatych rokov a ich dopadu na štruktúru priemyselných investícií. (Záujemcov o detailnejšiu analýzu odkazujeme na kapitolu o fiškálnej politike.) Desaťročie možno rozdeliť približne na tri obdobia. Do 1. januára 1993 išlo o fiškálnu politiku republikovej vlády vládnucej regiónu v hlbkej kríze. Medzi rokmi 1993 a 1995 sa vlády museli zároveň borit' s ďalšou záťažou budovania nového štátu a stratou transferov z federálneho rozpočtu. Dokázali to a zároveň znížili uvoľnenosť fiškálnej politiky. V rokoch 1996 až 1998 išlo o agresívne expanzívnu fiškálnu politiku zameranú najmä na budovanie infraštruktúry.

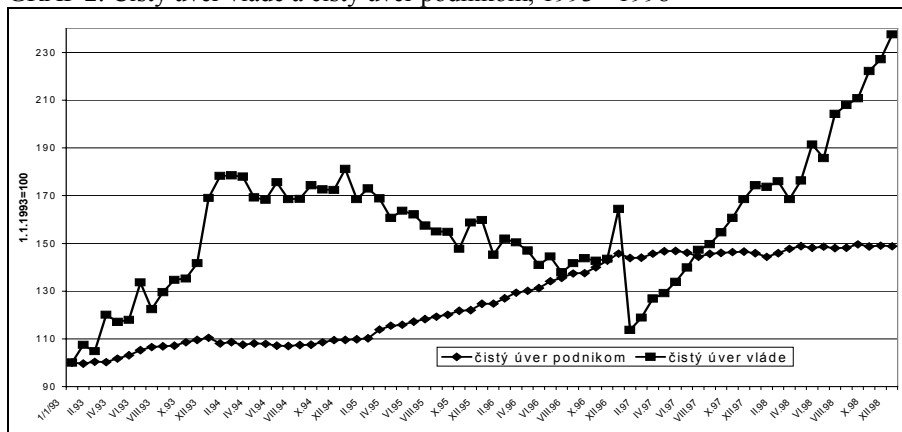
Roky 1991 a 1992 možno charakterizovať vznikom tvrdého rozpočtového obmedzenia pre podniky a stratou štátnych dotácií. Celková fiškálna politika bola pomerne reštriktívna s cieľom zabrániť objaveniu sa hyperinflácie na poľský spôsob. Tvrdý postoj bol založený na potrebe zmierniť inflačné tlaky vyplývajúce z liberalizácie cien, devalvácie a iných externých šokov. Išlo o úspešný prístup – po medziročnom náraste o 61,2% v roku 1991 sa rast cien spomalil na 10% v roku 1992, čo predstavovalo v rámci liberalizovanej postkomunistickej skupiny najnižšiu mieru inflácie.

Údaje o nezávislom Slovensku, ktoré máme k dispozícii pre obdobie od 1.1.1993, ukazujú konzistentne konzervatívnu menovú politiku, čo znamená, že počas tohto obdobia malo Slovensko spolu s Českou republikou najnižšiu mieru inflácie spomedzi transformujúcich sa ekonomík. Zároveň to však znamenalo, že na domácom úverovom trhu dochádzalo ľahko k tzv. crowding-out effect (vytesňovací efekt) vzhľadom na nízku priemernú úverovú expanziu. Vzhľadom na relatívne malú rolu spotrebiteľských úverov existuje inverzný vzťah najmä medzi úvermi podnikovej sféry a úvermi vláde. Graf 2 ukazuje vývoj úveru vláde a podnikom, keď sa za východiskový bod berie 1.1.1993 (=100).

Graf 3 dopĺňa predchádzajúci graf zobrazením pomeru medzi domácim čistým úverom vláde a úverom podnikom v rokoch 1993 až 1998. Už na prvý pohľad možno rozoznať tri základné obdobia. Počas prvého roka mali ekonomická recesia, náklady budovania nového štátu, relatívny nedostatok fiškálnej disciplíny a strata federálnych transferov za následok vysoký rozpočtový deficit a súvisiaci nárast vládnych úverov na úkor podnikov. V roku 1994 znamenal ekonomický rast

a rastúca fiškálna disciplína, že úver vláde začal stagnovať a postupne klesať. Podniky konečne začali mať väčší prístup k úverom a rýchly rast ich úverov trval do konca roka 1995 a čiastočne do roka 1996. V roku 1996 sa stretli dva fenomény. Vláda začala ambiciózný infraštruktúrny program sprevádzaný vysokými nákladmi a centrálna banka, obávajúca sa prehriatia ekonomiky a rastúceho deficitu bežného účtu platobnej bilancie, začala byť v menovej politike výrazne reštriktívna. Počas rokov 1996 až 1998 vláda vďaka svojim úverom výrazne vytesnila súkromné úvery. (Poznámka – výrazný pokles čistého úveru vláde na konci roku 1996 bol výsledkom účtovnej zmeny, keď sa odpísal kontroverzný dlh slovenskej vlády voči Českej republike. Bez tejto zmeny možno pozorovať neustály nárast úveru vláde už od polovice roku 1996.)

GRAF 2. Čistý úver vláde a čistý úver podnikom, 1993 - 1998



1.1.1993=100. Prameň: NBS.

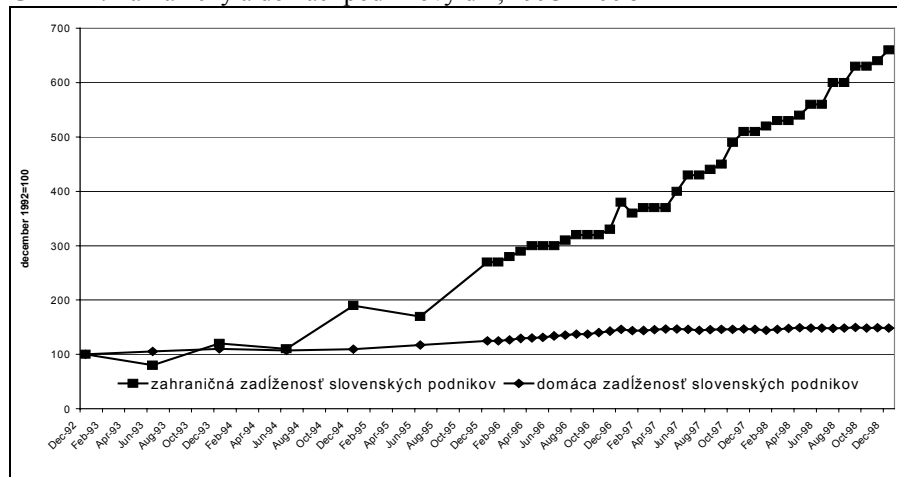
GRAF 3. Čistý úver vláde/čistý úver podnikom, 1993 - 1998, %



Prameň: NBS.

Vzhľadom na nedostupnosť domácich úverov sa začali podniky čoraz viac obracať do zahraničia, najmä vzhľadom na zdanlivú výhodnosť nízko úročených devízových úverov pri fixnom kurze slovenskej koruny. Vysoký rast slovenskej ekonomiky zvýšil príťažlivosť slovenských spoločností pre zahraničných veriteľov (OECD, 1999, s.9). Výsledkom - ukázaným v grafe 4 - bol silný rast úverov zo zahraničia od roku 1995 v porovnaní s domácimi úvermi. Na konci roka 1995 bol pomer zahraničných úverov podnikov voči domácim úverom podnikom 29,6%. V novembri 1996 to bolo stále len 33,2%. Počas nasledujúcich dvoch rokov sa tento pomer viac ako zdvojnásobil na 74,6% k 31. decembru 1998. Tento vývoj je pre priemyselnú štruktúru dôležitý z troch príčin.

GRAF 4. Zahraničný a domáci podnikový dlh, 1993 - 1998



Prameň: NBS.

Po prvé, podstatná časť týchto úverov boli úvery so štátnou zárukou pre štátne spoločnosti stavajúce jadrové a vodné elektrárne a inú infraštruktúru najmä v energetike a komunikáciách. Štátne úverové záruky predstavovali ku koncu 1998 100,4mld. Sk a boli väčšinou prevzaté v rokoch 1995-1998. Čo je ešte dôležitejšie, zo zrejmých príčin boli len veľké spoločnosti schopné sa napojiť na medzinárodné finančné trhy a získať zahraničné úvery. To sa pravdepodobne odrazilo aj na rozdelení investícií v rokoch 1996 a 1997, keď mali veľké spoločnosti disproporcionálne veľký podiel na investíciách v porovnaní s pridanou hodnotou. ako ukazuje tabuľka 7.

Navyše, vzhľadom na formu privatizácie zvolenú v predchádzajúcom období (kupónová privatizácia) mali aj predtým privatizované podniky vysokú potrebu investičného kapitálu, keďže samotná privatizácia žiadny nepriniesla. Tento jav len

zdôraznil dôsledky investičnej a fiškálnej politiky štátu v rokoch 1996-1998 (viď kapitoly o privatizácii a reštrukturalizácii).

TABULKA 7. Rozdelenie pridanej hodnoty a investícií podľa veľkosti počas obdobia výraznej investičnej aktivity, štruktúra v %

	Pridaná hodnota		Investície	
	1996	1997	1996	1997
Podniky podľa počtu zamestnancov				
0 - 9	13,2	14,5	11,3	8,6
10 - 19	3,6	3,8	3,0	2,3
20 - 49	4,7	5,2	4,4	4,4
50 - 249	13,2	14,7	17,9	23,0
250 a viac	46,8	42,0	63,4	61,7
Živnostníci	18,5	19,8	-	-
SPOLU	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj: Štatistický úrad SR. Poznámka: údaje o investíciách neobsahujú údaje o investíciách živnostníkov.

Ďalším dôležitým faktorom je vývoj priamych zahraničných investícií (PZI). PZI boli počas celého desaťročia veľmi nízke a považované všetkými vládami za neuspokojivé. Nepredstavovali však dodatočný zdroj investícií. Vlády sú však zodpovedné za dve kľúčové príčiny nízkeho toku PZI. Po prvé, rozhodli sa privatizovať v prospech domácich kupcov, či už prostredníctvom kupónovej privatizácie alebo priamych predajov, aj keď privatizácia sa ukázala byť v iných krajinách ako najlepší a najrýchlejší nástroj prilákania PZI. V prípade kupónovej privatizácie ide len o čiastočnú pravdu, pretože mnohé podniky, o ktoré bol záujem zo strany zahraničných investorov, boli z kupónovej privatizácie vylúčené a predané namiesto toho zahraničným investorom. Ďalšou príčinou nízkych PZI bola nízka politická stabilita, nacionalistické postoje a negatívne vnímanie vlád Vladimíra Mečiara v zahraničí.

Výsledkom tejto kombinácie boli vysoké investície v štátom kontrolovaných sektoroch (najmä energetika) a vo veľkých súkromných podnikoch, prevažne v základných priemyselných odvetviach. Tým sa ďalej vďaka činom štátu prehĺbovala priemyselná štruktúra, ktorú oficiálne vládne politiky identifikovali ako nepriaznivú.

9.7.3 Neschopnosť prispôbiť sa vyvíjajúcemu sa prostrediu

Do ďalšej skupiny príčin, prečo sa nedosiahli ciele vlády v oblasti priemyselnej politiky a prečo nebola vládna politika úspešná, bola neschopnosť inštitúcií prispôbiť sa novému postkomunistickému prostrediu, ktoré prechádzalo po roku 1989 rapídnymi zmenami.

Najlepším príkladom neschopnosti exekutívy prispôbiť sa novému prostrediu bolo, že koncepcie priemyselnej politiky väčšinou obsahovali široký záber špecifických projektov a vágnych vyhlásení. Je pochopiteľné, ak v roku 1992 obsahovala navrhovaná priemyselná politika časť venovanú „Návrhom na vládne programy rozvoja priemyslu Slovenskej republiky“ (Černák, 1992, Dodatok č.2). Ide o dvadsaťdeväťstranový dokument obsahujúci zoznam 120 projektov, ktoré mala vláda podporovať, siahajúcich od dokončenia jadrovej elektrárne až po výrobu mikrovlnných rúr (tamtiež, s.1 a 8). Aj keď tento zoznam by bolo možné právom kritizovať ako mechanické pokračovanie komunistického plánovania, mal svoju vnútornú logiku vyplývajúcu z faktu, že štát v tomto období ako vlastník kontroloval výraznú väčšinu, ak nie všetky spoločnosti obsiahnuté v návrhu. Rovnako sa možno postaviť k vágnym vyhláseniam roztrúseným po dokumente o „zvýšení efektivity výroby, úspore palív a energetických zdrojov, zvýšení sofistikovanosti a kvality výroby.“ (Černák, 1992, s.11). Tento príklad je z hutníctva, ktoré bolo v roku 1992 dominantne vo vlastníctve štátu. Preto sa podobné vyhlásenia a špecifické projekty, ktoré tvoria veľkú časť týchto dokumentov, dajú chápať ako smerovanie, ktorým sa chce vlastník - štát - vybrať.

Ako sa však privatizovala čoraz väčšia časť priemyslu, začalo byť čoraz menej pochopiteľné, prečo by podobné návrhy mali byť súčasťou priemyselnej politiky, napriek tomu však v politikách zostávali. Aktualizácia priemyselnej politiky predložená vláde a parlamentu v druhom polroku 1997 stále obsahovala zoznam „rozvojových projektov“ (Mečiar, 1997, s.60). Ten sa však vzhľadom na takmer ukončenú privatizáciu týkala najmä súkromných podnikov bez vysvetlenia, ako štát mienil podporovať alebo ovplyvňovať tieto aktivity (napr. „výroba amoniaku v a.s. Duslo Šaľa“, (tamtiež, s.66) - spoločnosti, v ktorej štát už nevlastnil ani jednu akciu). Nejde o výnimku. V roku 1997 bolo 73% slovenskej priemyselnej výroby produkovanej v súkromnom sektore (Mikloš, 1998, s.336), a to pri štátnom vlastníctve energetiky, ktorá sa do tejto štatistiky započítala. Pri skúmaní zoznamu „rozvojových projektov“ tiež nájdeme jeden súkromný podnik za druhým.

Ďalším dôkazom neschopnosti vlád prispôbiť sa meniacemu prostrediu bol osud zákona o strategických podnikoch a revitalizačného zákona. Prvý, prijatý v roku 1995, mal zabezpečiť trvalú účasť, respektíve vplyv štátu v kľúčových podnikoch. Druhý, prijatý v roku 1997, mal napomôcť prostredníctvom zastavenia štandardného konkurzného a exekučného mechanizmu oživeniu vybraných podnikov. Ani jeden z nich sa v praxi širšie neuplatnil – mnohé, podľa zákona o strategických podnikoch neprivatizovateľné podniky boli privatizované a žiadny podnik nikdy neprešiel revitalizáciou. Oboma zákonmi sa širšie zaoberajú kapitoly o privatizácii a reštrukturalizácii, preto len uveďme príčiny neúspechu oboch

projektov, čiastočne sa prekrývajúce s už uvedeným problémom „rozvojových projektov“.

Vláda a štátny aparát neboli schopné sa prispôbiť rapídne sa meniacemu prostrediu. Na Slovensku vznikala počas 90. rokov trhovú ekonomiku, právny štát a demokratický politický systém, pre ktoré sú charakteristické, okrem iného, obmedzená efektívna moc štátu a najmä exekutívy zasahovať do ekonomiky. Obmedzenia vznikajú nielen vzhľadom na rozdelenie moci medzi jednotlivými štátnymi orgánmi (oba zákony boli úplne alebo čiastočne vyhlásené Ústavným súdom SR za protiústavné), ale i na ďalšie obmedzenia spojené s faktom, že v takomto prostredí existujú univerzálne pravidlá obmedzujúce aj štát a exekutívu a že štát a exekutíva sú len jedným z mnohých hráčov v ekonomike (revitalizácia bola do vyhlásenia protiústavnosti zablokovaná nesúhlasom niektorých členov revitalizačnej komisie – zástupcov štátom ovládaných bánk). Štát a exekutíva okrem toho neboli vo svojom plánovaní do veľkej miery schopní sa prispôbiť fiškálnym obmedzeniam, takže mnohé plány nebolo možné realizovať.

9.8 Záver

V tejto kapitole sme sa pozreli na kľúčové aspekty priemyselnej politiky na Slovensku počas 90. rokov. V tomto období sa nedosiahli oficiálne ciele vládnych dokumentov venujúcich sa priemyselnej politike. Naopak, prehĺbili sa mnohé tendencie, ktoré politici považovali za negatívne. Časť zodpovednosti možno prisúdiť inštitucionálnym aspektom riadenia transformácie, najmä častým zmenám politik a neschopnosti politikov prispôbiť sa meniacemu sa slovenskému ekonomickému prostrediu, ktoré možno charakterizovať rýchlo sa zvyšujúcou dominanciou trhu a de facto oslabovaním exekutívy. Okrem toho, mnohé oficiálne ciele v priemyselných politikách si nepriamo protirečili s návrhmi postupov obsiahnutých v tých istých politikách.

Mnohé dôležité skutky a aktivity vlád počas 90. rokov, ktoré neboli súčasťou oficiálnej priemyselnej politiky, mali navyše výrazný vplyv na priemyselnú štruktúru, ale obvykle boli v rozpore s oficiálne proklamovanými cieľmi. Naopak, často podporovali tendencie oficiálne považované za negatívne. Kombinácii týchto faktorov možno pripísať výrazný podiel na vývoji v slovenskom priemysle počas 90. rokov.

Treba zopakovať, že Slovensko počas 90. rokov nepredstavovalo štandardnú trhovú ekonomiku, kde sa štát rozhoduje či zasahovať a deformovať trhové prostredie kvôli jeho zlyhaniu (vnímaným tak vládou). Prostredie na Slovensku bolo na začiatku 90. rokov veľmi výrazne zdeformované či už ide o ceny, majetkové vzťahy, liberalizáciu vnútorného a zahraničného obchodu a pod. Práve poradím krokov, ktoré odstraňovali tieto deformácie (alebo ich ponechaním), a svojou makroekonomickou politikou zasahovali vlády najvýraznejšie do

priemyselnej štruktúry. Preto Slovensko nemohlo nemať priemyselnú politiku, mohlo mať len vedomú alebo nevedomú priemyselnú politiku, mohlo mať priemyselnú politiku konzervujúcu dovtedajšiu priemyselnú štruktúru cez zachovanie deformácií z minulosti, prípadne ich prehĺbenie alebo priemyselnú politiku odstraňujúcu deformácie, a tak automaticky prispievajúcu k zmene štruktúry. Ako sme ukázali, skutky väčšiny vlád prispievali k zachovaniu deformácií, prípadne ich prehĺbeniu a tak konzervovali existujúcu štruktúru.

Vláda Mikuláša Dzurindu, ktorá vzišla z volieb v roku 1998, prerokovala novú priemyselnú politiku (MH SR, 1999b). Táto politika sa líši od predchádzajúcich tým, že kladie explicitný dôraz na nasledovné princípy:

- od izolacionizmu k otvorenosti
- od selektívnych priamych zásahov k systémovej tvorbe prostredia
- od deklarativnosti k reálnym opatreniam
- od podpory neschopných a trestania efektívnych k vytváraniu podmienok pre podporu efektívnosti a vytlačanie dlhodobo neefektívnych podnikov z trhu (tamtiež, s.10-11).

Politika sa koncentruje na vytváranie systémového prostredia a explicitne analyzuje ako problematické miesta slovenského priemyslu práve tie deformácie zo strany štátu, ktoré sme analyzovali aj v tejto kapitole. Napriek týmto pozitívnym zmenám existujú pri súčasnej priemyselnej politike dve zásadné riziká:

Prílišná reformná ambicióznosť. Ak predchádzajúce koncepcie boli často príliš ambiciózne pokiaľ ide o rozsah podporných programov, prostriedkov k dispozícii a schopnosti štátu, táto politika má iný problém – deklaruje rozsah reforiem, o ktorých neexistuje konsenzus medzi vládnuccimi politikmi, ani v rámci spoločnosti, prípadne vyžaduje podmienky, ktorých splnenie nie je v silách štátu. Príkladom prvého môže byť deklarovaná razantná snaha o vyššiu flexibilitu trhu práce (tamtiež, s.37), prípadne zníženie dane z príjmu právnických osôb na 20% (s.36). Príkladom druhého je vyžadovaná spolupráca súkromnej sféry pri programe informácií o kvalite aktív a pasív bez vyjasnenia motivácií, ktoré by mali viesť súkromné subjekty k spolupráci (s.30).

Nedostatočná zmena na samotnom ministerstve. Aj keď z politiky je jasné, že nad jej prípravou bdeli osoby s výraznými reformnými ambíciami, jej obsah naznačuje, že tieto ciele nemusia byť rozšírené medzi všetkými autormi. Politika totiž obsahuje výrazný podiel informačného balastu a pozostatkov z predchádzajúcich politik, ktoré naznačujú, že radoví autori politiky pokračujú myslením v predchádzajúcej práci.

Nová vláda však urobila počas roku 1999 a začiatkom roka 2000 niekoľko dôležitých krokov, ktoré budú mať nepochybne významný vplyv na priemyselnú štruktúru. Razantnou dereguláciou cien najmä v energetike a pripravovanou privatizáciou začala odstraňovať naakumulované cenové deformácie. Znížením

fiškálneho deficitu a prípravou reštrukturalizácie začala vytvárať predpoklady pre uľahčený prístup k financiám aj pre iné než veľké podniky. Predbežné údaje za rok 1999 naznačujú, že slovenská priemyselná štruktúra sa začína pomaly meniť. Prvé reálne výsledky sa však začnú prejavovať až v prvých rokoch ďalšieho storočia.

9.9 Použitá literatúra

- Aiginger, K. (1995), „*The use of unit values for evaluating the competitiveness of nations*.“ WIFO Institute, Vienna.
- Blaise, A. (1986), „*Industrial Policy in Advanced Capitalist Democracies*“, in Blaise, A (ed.), „*Industrial Policy*“, University of Toronto Press, Toronto.
- Borgula, J. (1999), „Strojársky priemysel“, in „*Sľuby a realita - slovenská ekonomika 1995-1998*“, MESA10, Bratislava.
- Čarnogurský, J. (1991), „*Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky*“, Úrad vlády SR, Bratislava.
- Černák, L. (1992), „*Návrh priemyselnej politiky Slovenskej republiky*“, Ministerstvo hospodárstva SR, Bratislava.
- Chang, Ha-Joon (1996), „*The Political Economy of Industrial Policy*“, Macmillan, London.
- Djankov, S. and Pohl, G. (1997), „*Restructuring of Large Firms in Slovakia*“, World Bank, Washington, D.C.
- Gassman, H. (1997), „Industrial Competitiveness Policies in OECD Countries“, in „*The Economic Dimension of Future Enlargement of the European Union*“, Papers presented at the international conference in Prague, November 13-14, 1997.
- Havlik, P. (1997), „Competitiveness of CEECs“, in „*The Economic Dimension of Future Enlargement of the European Union*“, Papers presented at the international conference in Prague, November 13-14, 1997.
- Hughes, G. and P. Hare (1992), „Industrial Policy and Restructuring in Eastern Europe“, *Oxford Review of Economic Policy*, 8, pp. 82-104.
- IMF (1998), „*Slovak Republic - Recent Economic Developments*“, IMF, Washington, D.C.
- Jakoby, M. (1999) Výkonnosť a konkurencieschopnosť priemyslu, in „*Sľuby a realita - slovenská ekonomika 1995-1998*“, MESA10, Bratislava.
- Jurzyca, E. (1998), „Prirodzené monopoly“, in Bútora M. a M. Ivantyšin (eds.), „*Slovensko 1997*“, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.
- Jurzyca, E. (1999) Rozhovor s Eugenom Jurzycom, predsedom CPHR, Bratislava, 10. jún.
- Jurzyca, E., M. Jakoby a P. Pažitný (1999), „Celkový ekonomický vývoj, in Mesežnikov, G. a M. Ivantyšin (eds.), „*Slovensko 1998-1999, Súhrnná správa o stave spoločnosti*“, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.

- Kornai, J. (1992), *"The Socialist System"*, Clarendon Press, Oxford.
- Magvaši, P. (1994), *"Návrh priemyselnej politiky Slovenskej republiky"*, Ministerstvo hospodárstva SR, Bratislava.
- Marcinčin A. (1997), *"Strategic Company Act - a Step Backwards in the Transformation of Slovakia?"*, Centrum pre hospodársky rozvoj, Bratislava.
- Mečiar, V. (1990), *"Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky"*, Úrad vlády SR, Bratislava.
- Mečiar, V. (1995), *"Priemyselná politika Slovenskej republiky"*, Úrad vlády SR, Bratislava.
- Mečiar, V. (1997), *"Aktualizácia Priemyselnej politiky SR na obdobie rokov 1998-2005"*, Úrad vlády SR, Bratislava.
- MESA 10 (1999), *"Privatizácia"*, in *"Sluby a realita - slovenská ekonomika 1995-1998"*, MESA10, Bratislava.
- MH SR (1999a), *"Energetická politika SR"*, Ministerstvo hospodárstva SR, Bratislava.
- MH SR (1999b), *"Rozpracovanie princípov priemyselnej politiky EÚ na podmienky Slovenska"*, Ministerstvo hospodárstva SR, Bratislava.
- Mikloš, I. (1995), *"Riziko korupcie v procese privatizácie"*, Windsor Club, Bratislava.
- Mikloš, I. (1998), *"Celkový ekonomický vývoj"*, in Bútora M. a M. Ivantyšin (eds.), *"Slovensko 1997"*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.
- Mikloš, I. a Žitňanský, E. (1996), *"Ekonomika"*, in M. Bútora a P. Hunčík (eds.), *"Slovensko 1995"*, Nadácia Sandora Máraia, Bratislava.
- Mikloš, I. a Žitňanský, E. (1997), *"Ekonomika"*, in M. Bútora (ed.), *"Slovensko 1996"*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.
- MSPNM SR (1999), *"Analýza procesu privatizácie"*, Ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku SR, Bratislava.
- OECD (1975), *"Objectifs et instruments des politiques industrielles: une etude comparative"*, OECD, Paris.
- Pinder, J., Takashi, H. and Diebold, W. (1979), *"Industrial Policy and the International Economy"*, Croom Helm, London.
- OECD (1991), *"OECD Economic Surveys - Czech and Slovak Federative Republic"*, OECD, Paris.
- OECD (1996), *"OECD Economic Surveys - Slovak Republic"*, OECD, Paris.
- OECD (1997), *"New Directions for Industrial Policy"*, *OECD Policy Brief No. 3/1997*; prístup na <http://www.oecd.org/publications/Polbrief/9703pol.htm>.
- OECD (1999), *"OECD Economic Surveys - Slovak Republic"*, OECD, Paris.
- Reptová, O. a Polonec, I. (1999), *"Privatizácia"*, in Mesežnikov, G. a Ivantyšin, M. (eds.), *"Slovensko 1998-1999, Súhrnná správa o stave spoločnosti"*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.

- Smith, A. (1998), *“Reconstructing the Regional Economy - Industrial Transformation and Regional Development in Slovakia”*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Štatistický úrad (1993), *“Štatistická ročenka Slovenskej republiky 1992”*, Štatistický úrad SR, Bratislava.
- Štatistický úrad (1994), *“Štatistická ročenka Slovenskej republiky 1993”*, Štatistický úrad SR, Bratislava.
- Štatistický úrad (1995), *“Štatistická ročenka Slovenskej republiky 1994”*, Štatistický úrad SR, Bratislava.
- Štatistický úrad (1996), *“Štatistická ročenka Slovenskej republiky 1995”*, Štatistický úrad SR, Bratislava.
- Štatistický úrad (1997), *“Štatistická ročenka Slovenskej republiky 1996”*, Štatistický úrad SR, Bratislava.
- Štatistický úrad (1999), *“Vybrané ukazovatele priemyselných organizácií 12/1998”*, Štatistický úrad SR, Bratislava.
- Trubíniová L. (1996), “Jadrová energetika na Slovensku v roku 1995 očami jej kritikov”, in Bútorá, M. a Hunčík, P. (eds.), *“Slovensko 1995”*, Nadácia Sandora Máraia, Bratislava.
- Vavro, A. (1992), *“Návrh štrukturálnej politiky vlády Slovenskej republiky”*, Hospodárska rada Vlády SR, Bratislava.
- Watson, W (1983), *“A Primer on the Economics of Industrial Policy”*, Ontario Economic Council, Toronto.
- Žiak, M. (1998), *“Slovensko od napredovania k úpadku”*, vydané autorom, Bratislava.
- Zloch-Christy, I. (1998), “Industrial Policy: Does Eastern Europe Need One”, in Zloch-Christy, I. (ed.), *“Eastern Europe and the World Economy - Challenges of Transition and Globalisation”*, Edward Elgar, Cheltenham.

10 Hospodárska súťaž

Daniela ZEMANOVIČOVÁ

INEKO – Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

Súťažná politika sleduje ciele, ktorých chápanie nie je jednoznačné, rovnako ako spôsoby ich dosiahnutia. V transformujúcich sa ekonomikách predstavuje súťažná politika širší a komplexnejší problém. Okrem štandardnej legislatívy (zákon o ochrane hospodárskej súťaže) a inštitucionálneho pokrytia je potrebné prijať aj ďalšie legislatívne normy majúce vplyv na rovnosť šancí (napr. verejné obstarávanie, poskytovanie licencií, regulácia prirodzených monopolov, štátna pomoc). Je potrebné oveľa aktívnejšie vstúpiť aj do oblasti regulačných bariér, súvisiacich so zásahmi verejnej správy a vplývať na rozširovanie priestoru v ekonomike, ktorý je pod tlakom súťaže. Preto v týchto ekonomikách je vhodné posilniť nezávislosť úradu a jeho postavenia v legislatívnom procese.

Protimonopolná inštitúcia by mala aktívne vstupovať do oblastí, kde dochádza k deformovaniu súťažných podmienok zo strany vlády, ale aj formovať verejnú mienku cez objasňovanie dopadov porušenia konkurenčných princípov. Musí sa svojimi výsledkami prezentovať ako nezávislá, kompetentná inštitúcia, ktorá disponuje kvalitným analytickým aparátom. Nestačí však len vytvorenie formálneho rámca, ale výrazný vplyv na konkurenčný charakter trhov majú aj neformálne pravidlá, competition advocacy.

Vzájomný vplyv formálnych a neformálnych pravidiel a kombinácia interných a externých tlakov a vplyvov budú determinovať v budúcnosti súťažnú politiku a súťažné podmienky v SR. Budúci vývoj v oblasti hospodárskej súťaže bude podľa môjho názoru smerovať k väčšej flexibilitě pravidiel, ich nadnárodnému charakteru, posunu od „klasických“ protisúťažných praktík ku kontrole regulačných zásahov verejnej správy, štátnej pomoci a posilneniu váhy a vplyvu neformálnych pravidiel.

10.1 Úvod

Všeobecne možno povedať, že cieľom súťažnej politiky je ochrana hospodárskej súťaže. Diskusie sa vedú o tom, k čomu má slúžiť hospodárska súťaž, teda v otázke dekompozície tohto všeobecného cieľa. Je to ekonomická efektívnosť v statickom alebo dynamickom chápaní, prospech spotrebiteľa, alebo neekonomické ciele, napr. sociálne? Táto otázka otvára problém vzájomnej kompatibility týchto parciálnych cieľov. Ďalší otvorený problém je otázka, ako definované ciele dosiahnuť. Tu vznikajú polemiky o miere normatívnosti pravidiel - buď sa pokúšať vytvoriť jasné, presné pravidlá, čo naráža na problém *ex ante* formulovať všetky súčasné a potenciálne formy protisúťažných situácií, alebo pravidlám ponechať flexibilitu s individuálnou analýzou a posúdením každého prípadu, čo vyžaduje zase kvalitu subjektu, ktorý pravidlá aplikuje. Ďalší problém sa týka začlenenia súťažnej politiky do kontextu celkovej hospodárskej politiky a možných stretov, napr. s obchodnou a priemyselnou politikou. Pôvodne súťažné pravidlá smerovali k obmedzeniam súťaže zo strany podnikateľov, neskôr sa ukázalo, že obmedziť súťaž môže aj štát. Tým vzniká problém, kto a ako môže zasahovať v týchto prípadoch. Súvisí to s úrovňou neformálnych pravidiel a celkovou súťažnou kultúrou. Globalizácia obchodných vzťahov vyžaduje harmonizáciu súťažných pravidiel a postupov na nadnárodnej úrovni, preto hlavné jej smery sa určujú v EÚ, OECD.

10.2 Kontext

10.2.1 Podstata a ciele súťažnej politiky

Názory na to, čo má byť cieľom politiky ochrany súťaže sa vyvíjali pod vplyvom ekonomického vývoja, teoretických názorov, ale aj skúseností s praktickou aplikáciou antitrustu.¹²³ Identifikovať ciele je možné buď sledovaním histórie v krajinách, ktoré uplatňovali antitrustovú legislatívu (historická metóda¹²⁴), alebo analyzovať texty zákonov a sledovať zmeny a tendenciu v legislatíve (analytická metóda). V počiatkoch prevládalo chápanie súťažnej politiky najmä z hľadiska práva. Posudzovalo sa, či táto prax zodpovedá zákonom zakázanej praxi. Neskôr sa o túto oblasť začínajú zaujímať ekonómovia.¹²⁵

¹²³ Pojem antitrust (protimonopolná politika) sa používa v USA, v Európe competition policy (súťažná politika). V štúdiu ich považujeme za synonymá.

¹²⁴ Prvé súťažné pravidlá vznikli pred viac ako sto rokmi v Kanade a USA. Po druhej svetovej vojne sa rozšírili v západnej Európe a neskôr na celom svete. V súčasnosti možno povedať, že súťažné zákony a inštitúcie existujú vo všetkých vyspelých trhovách a transformujúcich sa ekonomikách.

¹²⁵ V 50-tych rokoch najmä škola „Industrial Organization“. Vývoj bol značne ovplyvnený slávnym článkom R.H.Coasa „The Problem of Social Cost“. Ekonómovia začínajú

V priebehu aplikácie antitrustových zákonov je možné vidieť aj snahu o viaceré výklady toho, čo má byť cieľom ochrany súťaže. Ako príklad možno uviesť zvýšenie ekonomickej efektívnosti, eliminovanie transferov medzi kupujúcimi a predávajúcimi, resp. medzi firmami s trhovou silou a spotrebiteľmi a podpora malých a stredných podnikov. Uplatňovanie súťažnej politiky poznačili aj politické vplyvy a motívy, vychádzajúce z myšlienky, že zachovávanie atomizovanej štruktúry trhov je aj spôsobom zachovania demokratickej formy vlády. Bola snaha eliminovať riziká, vyplývajúce z ekonomickej koncentrácie, ktorá spravidla vedie k politickej moci. Medzi cieľmi súťažnej politiky je často aj zabránenie zneužitia ekonomickej moci ako prostriedku na ochranu záujmov spotrebiteľov a výrobcov. Niekedy sa príliš akcentovala otázka pluralizmu, čo vyústilo až do ochrany malých podnikateľov. V tejto rovine by takto postavený cieľ bol kontradiktórny k ekonomickej efektívnosti a consumer welfare.

Z hľadiska legislatívy existujú štáty, kde otázka cieľov nie je explicitne obsiahnutá v súťažnom zákone, alebo je definovaná rámcovo, resp. obsahuje viacero konkrétnych cieľov. Novšie právne normy sa pokúšajú definovať ciele ochrany hospodárskej súťaže. Najčastejšie sa uvádzajú ako ciele zachovanie (resp. ochrana, podpora) súťaže (resp. voľnej alebo efektívnej súťaže). Niektoré úpravy obsahujú širšie ako ekonomické ciele, napr. Veľká Británia v súťažnej politike pracuje s pojmom verejný záujem.

Najmä v posledných rokoch sa ako cieľ súťažnej politiky zdôrazňuje dosiahnutie ekonomickej efektívnosti chápanej ako podpora alokačnej efektívnosti prejavujúcej sa nízkymi nákladmi, technologickými zmenami a inováciami. Konečným cieľom je spravidla zvyšovanie consumer welfare. Globalizácia otvára problém národnej resp. nadnárodnej dimenzie consumer welfare.¹²⁶ Otázka tzv. efficiency defence (obrana efektívnosťou) zavádza do antitrustu princíp bilancovania. Novšie zákony tento princíp priamo obsahujú,¹²⁷ u iných sa metóda

analyzovať ekonomické súvislosti a ovplyvňovať antitrustové zákony. G. Stigler prišiel s konceptom efektívnosti - tzv. welfare economics, ktorý silne ovplyvnil zameranie súťažnej politiky. R. Bork tvrdil, že počas storočnej histórie uplatňovania antitrustu v USA, jeho aplikácia bola poznačená nevymedzením cieľov súťažnej politiky. To viedlo k tomu, že súdy zakázali mnohé prospešné trhové štruktúry a praktiky. Zvlášť škodlivé bolo „rovnostárstvo“, fragmentovanie trhu a ochrana malých podnikateľov. Bork vymedzil ciele súťažnej politiky nasledovne: „Úlohu antitrustu je možné zosumarizovať do úsilia zlepšiť alokačnú efektívnosť bez zníženia výrobných efektívností tak, aby sa neznižil prospech spotrebiteľa (consumer welfare)“. Definovanie viacerých cieľov otvára problém ich vzájomnej konzistentnosti alebo hierarchizácie. L. White identifikuje tri možné ciele súťažnej politiky: ekonomická efektívnosť, spravodlivosť pre podnikateľov, kontrola ekonomickej koncentrácie.

¹²⁶ Napr. E. Fox a J. Ordover (1996) hovoria o „world welfare“ koncept (agregátna úroveň prospechu spotrebiteľov a zisku producentov vo všetkých krajinách).

¹²⁷ Ako príklad obsiahnutia v zákonnej úprave možno uviesť Kanadu (zákon z roku 1980) a

bilancovania reflektuje pri aplikácii. Výber cieľov je viac menej politickým rozhodnutím. Na základe doterajších skúseností v zahraničí možno povedať, že súťažná politika by mala byť zameraná viac na consumer welfare a ekonomickú efektívnosť, ako na ochranu individuálnych súťažiacich alebo kontrolu veľkých, dominantných firiem.

Protimonopolné pravidlá sú aj keď špecifickou, ale predsa len formou regulácie. Preto aj tieto zásahy do trhového prostredia majú svoje obmedzenia. Do istej miery možno povedať, že z dlhodobého pohľadu by si trh poradil aj s trhovými zlyhaniami, vyplývajúcimi z obmedzenia súťaže. Otvorenou otázkou zostáva, či regulačný zásah môže rýchlejšie nastoliť rovnováhu. Podľa môjho názoru v transformujúcich sa ekonomikách možno hovoriť o potrebe zásahu, pretože to môže urýchliť nastolenie trhových pomerov. V dlhodobom horizonte však možno uvažovať o ústupe od tejto formy regulácie. Naznačené súvislosti sú dôležité pre pochopenie súťažnej politiky v SR.

V zákone č. 63/1991 cieľ nebol formulovaný, navyše niektoré dikcie zákona dávali možnosť protichodného výkladu, čo komplikovalo aplikáciu zákona. Zákon č. 188/1994 explicitne uvádza cieľ ochrany hospodárskej súťaže v §1 *„Účelom tohto zákona je ochrana hospodárskej súťaže na trhoch výrobkov, výkonov, prác a služieb proti jej vylučovaniu, obmedzovaniu alebo skresľovaniu, ako aj vytváranie podmienok na jej ďalší rozvoj s cieľom podporiť hospodársky rozvoj v prospech spotrebiteľov“*.

Takto postavený cieľ sleduje novšie trendy, kde sa hospodárska súťaž začína chápať nie ako cieľ sám osebe, ale ako prostriedok na dosiahnutie ekonomických cieľov, najmä ekonomickej efektívnosti a prospechu spotrebiteľov. Pozornosť orientuje aj na vytváranie súťažných podmienok.

V SR zákon vychádza z ochrany efektívnej súťaže a princípu bilancovania. Ochrana hospodárskej súťaže nie je samoúčelná, nemôže sa presadzovať absolútne, ale smeruje k vytváraniu podmienok pre ekonomický rozvoj s pozitívnym dopadom na spotrebiteľa.

Francúzsko (1986). Vo Francúzsku sa najprv vychádzalo z toho, že protisúťažné dohody majú byť napádané, pretože rezultujú do vyšších cien a podnecujú infláciu. Neskôr sa názory zmenili a zákon z roku 1986 už obsahuje princíp bilancovania (v oblasti protisúťažných dohôd, zneužívania dominantného postavenia a pri kontrole koncentrácií), pričom možnosť vyváženia dopadov na súťaž ekonomickými efektmi je limitovaná podmienkou, aby spotrebiteľia participovali na prospechu.

10.3 Ako dosiahnuť ciele

10.3.1 Per se verzus rule of reason

Otázka, ako zabezpečiť dosiahnutie cieľov súťažnej politiky sa často interpretuje ako spor právneho a ekonomického prístupu. Polemiky medzi právnikmi a ekonómami v oblasti antitrustu pokračovali a vedú sa dodnes.¹²⁸ Možno v podstate hovoriť o dvoch smeroch: 1. Autori, ktorí chcú chrániť normatívny charakter súťažných pravidiel a ktorí vidia hospodársku súťaž ako cieľ. Volajú po jasných zákazoch a podrobných pravidlách. 2. Autori, ktorí zdôrazňujú výsledky a efekty, a ktorí vidia v hospodárskej súťaži spôsob zabezpečenia efektívneho ekonomického rozvoja. Zdôrazňujú analytický charakter pravidiel a individuálne zhodnotenie každého prípadu.

Možno povedať, že vývoj aplikácie súťažných pravidiel vychádzal najprv z posudzovania individuálnych prípadov z hľadiska právneho naplnenia skutkovej podstaty. Rozširujúca aplikačná prax umožňovala postupne vytvárať podobné skupiny prípadov, na ktoré platil zákaz. Neskôr možno vidieť posun od pravidla per se (stačí dokázať, že prax zodpovedá zákazu v zákone) k rule of reason (pravidlo rozumu, ktoré zdôrazňuje ekonomické dôsledky, teda nestačí dokázať, že praktika je zakázaná, ale musí mať aj negatívny dopad na ekonomiku).¹²⁹

Koncepcia slovenského zákona o ochrane hospodárskej súťaže je viac založená na rule of reason. Tento koncept je ekonomicky prijateľnejší, ale náročný na aplikáciu. Vyžaduje totiž kvalitné ekonomické analýzy jednotlivých prípadov a citlivé zvažovanie dopadov. Možno povedať, že v transformujúcich sa ekonomikách, SR nevynímajúc, narazil na kvalitu ľudí, poverených aplikáciou zákona.

10.3.2 Kde zasiahnuť

Súťažná politika je druhom regulácie, ktorá má korigovať trhové zlyhania. Vzniká otázka, či je vhodné zlyhania korigovať cez zásah do štruktúry alebo do

¹²⁸ V SR napr. v časopise Právny obzor v rokoch 1996 a 1997.

¹²⁹ V USA je vidieť posun od lingvistickej interpretácie Shermanovho zákona k jeho ekonomickej interpretácii. Vytvorili sa precedensy per se pravidla, kde stačilo iba dokázať, že sledované aktivity zodpovedajú jasne zakázaným praktikám, bez ohľadu na ekonomické dopady. V roku 1911 prezident Najvyššieho súdu presvedčil veľkú časť odborníkov, že tento zákon je potrebné interpretovať „rozumným“ spôsobom a postavil tzv. pravidlo rozumu (rule of reason), ktoré vychádzalo z predpokladu, že zákonodarca nemôže systematicky odsúdiť všetky zákonom zakázané praktiky, ale je potrebné ich posudzovať v kontexte ich z hľadiska dôsledkov. Začínajú sa rozlišovať tzv. dobré a zlé dohody obmedzujúce súťaž (Claytonov zákon 1948). Tento prístup bol neskôr prijatý v národnej legislatíve napr. vo Francúzsku a ES.

správania.¹³⁰ V počiatočných antitrustovej politiky prevládal štrukturálny prístup,¹³¹ vyjadrený zákazom monopolizácie. Neskôr sa pozornosť sústreďovala na definovanie zakázaného správania podnikateľov (dohody obmedzujúce súťaž, zneužitie dominantného postavenia). Pretože sa ukázalo, že vplyv štruktúry trhu na konkurenčné podmienky je významný a zásah do štruktúry dáva možnosť istej prevencie, prijali sa pravidlá na kontrolu ekonomickej koncentrácie (fúzie, akvizície).¹³² Zároveň možno vidieť, že reakcia podnikateľov na tvrdé postihy kartelových dohôd ich podnecovala ku koncentráciám, kde je kontrola oveľa voľnejšia. Možno dokonca nastoliť otázku, či takýmto spôsobom nejde o ústup od prísnej aplikácie protisúťažnej legislatívy.

Vznikli v podstate tri línie nástrojov súťažnej politiky: 1. kontrola koncentrácií, 2. zákaz protisúťažných praktík, 3. kontrola štátnej pomoci. Medzi nimi existuje rozdiel v tom, že koncentrácie nie sú zakázané¹³³, iba podliehajú kontrole protimonopolných inštitúcií. Protisúťažné praktiky sú, naopak, zakázané a sankcionované. Poznanie, že deformovať hospodársku súťaž môžu aj zásahy verejnej správy, vedie v súčasnosti k hľadaniu nástrojov ako na ne reagovať. V podmienkach EÚ vznikli pravidlá na kontrolu štátnej pomoci. Táto oblasť sa v posledných rokoch stáva dominantnou v EÚ.

V SR legislatíva pokrýva uvedené línie - upravuje kontrolu koncentrácií, protisúťažné praktiky a dáva istú, aj keď obmedzenú možnosť reagovať aj na obmedzenia súťaže zo strany verejnej správy (§18 zákona). Samostatne sa bude riešiť otázka kontroly štátnej pomoci. V roku 1999 bol zriadený úrad na kontrolu štátnej pomoci a v septembri 1999 bol prijatý zákon o štátnej pomoci (zákon č. 231/1998 Z. z.), ktorý nadobudol účinnosť 1.1.2000.

10.4 Formálne pravidlá

V zmysle novej inštitucionálnej ekonómie tvoria inštitúcie formálne pravidlá (legislatíva, inštitúcie) a neformálne pravidlá (postoje, zvyky, morálka, vzorce správania a pod.) Ochrana hospodárskej súťaže v SR štartovala z dobrej pozície. Pre ochranu hospodárskej súťaže bol vytvorený základný legislatívny a inštitucionálny rámec už na začiatku ekonomickej transformácie.

10.4.1 Legislatívny rámec – hospodárska súťaž

Zákonom č. 63/1991 Zb. o ochrane hospodárskej súťaže boli do nášho právneho poriadku zavedené pravidlá ochrany súťaže¹³⁴. Po viac ako ročne

¹³⁰ Vychádzajúc z S-C-P paradigmy J. M. Clarka. Bližšie pozri Sherer a Ross (1990).

¹³¹ Známe sú prípady Standard Oil Co (1911), American Tobacco (1911), Alcoa a AT&T.

¹³² V EÚ od roku 1990 (nariadenie 4064/1989).

¹³³ Bolo by to opatrenie proti efektívnemu rozvoju firiem cez externý rast.

¹³⁴ V minulosti zákon o karteloch a súkromných monopoloch č. 141/1933 Sb. bol v ČSR

aplikácii zákona bola vykonaná jeho prvá novelizácia, zákon č. 495/1992 Zb., ktorá bola zameraná najmä na pripravované štátoprávne zmeny, reagovala na zrušenie Federálneho úradu pre hospodársku súťaž, vykonal sa ňou prevod kompetencií na národné úrady. Zároveň ňou boli zrušené tie ustanovenia z pôvodnej úpravy, ktoré sa v praxi neaplikovali a v menšej miere boli doplnené ustanovenia procesnej povahy.

Po vzniku samostatnej republiky bola ochrana hospodárskej súťaže zakotvená dokonca v ústave (čl.55 ods.2 Ústavy SR). Napriek tomu sa aplikovala hospodárska politika, ktorá v mnohých smeroch deformovala rovnosť šancí.

Pretože právna úprava obsiahnutá v zákone z roku 1991 vykazovala viaceré nedostatky (nedostatočne vyjadrený účel zákona, úzke vymedzenie jeho osobnej pôsobnosti, nejasné hmotno-právne ustanovenia o kartelových dohodách s dvojakým režimom ich posudzovania, neadekvátne definície fúzií, nadbytočná ohlasovacia povinnosť podnikateľov pri nadobudnutí monopolného alebo dominantného postavenia na trhu, nedostatočná právomoc úradu pri získavaní nevyhnutných podkladov a informácií, nedostatočná úprava správneho konania pred úradom, terminologická nepresnosť, potreba zohľadniť neskoršie prijaté zákony), bol prijatý nový zákon č. 188/1994 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže. Zákon bol zameraný aj na zosúladenie národnej úpravy s pravidlami hospodárskej súťaže v EÚ. Predchádzala mu široká komparačná analýza a diskusia s mnohými zahraničnými expertmi. Bol jedným z prvých zákonov v SR harmonizovaných s právom EÚ a až doposiaľ nevyvoláva vážnejšie problémy v tomto smere.

V zmysle medzinárodných záväzkov (Eurodohoda účinná od 1.2.1995) boli prijaté vykonávacie pravidlá pre aplikáciu súťažných ustanovení, ktoré nadobudli účinnosť v roku 1997. Pokiaľ ide o harmonizáciu legislatívy, možno povedať, že v oblasti hospodárskej súťaže neexistujú zvláštne výhrady. Je to viac oblasť kontroly štátnej pomoci, verejného obstarávania, ktoré vyvolávajú problémy. Súťažná politika sa vyvíja, k zmenám dochádza aj v pravidlách EÚ, preto je potrebné tento vývoj sledovať, analyzovať a reagovať naň.

Zákonom č. 240/1998 Z. z. o poľnohospodárstve bola uskutočnená nepriama novela, ktorá vyňala protisúťažné dohody podnikateľov v poľnohospodárstve¹³⁵. Protimonopolný úrad SR nemal možnosť sa k takémuto návrhu vyjadriť. To len dokumentuje nerešpektovanie princípov súťaže zo strany vtedajšej vlády. Úrad preto navrhol a predložil legislatívny návrh tzv. malú novelu zákona, ktorý by navrátil právny stav v tejto oblasti do pôvodného stavu. Návrh bol prerokovaný v

prijatý v roku 1933, neskôr v rámci modelu centrálne riadenej ekonomiky stratil svoje opodstatnenie.

¹³⁵ Týkajú sa mlieka, jatočných zvierat, olejnin, obilnín, cukrovej repy, zeleniny, ovocia a zemiakov.

Národnej rade SR v novembri 1999 a nebol prijatý.¹³⁶ To pravdepodobne vyvolá negatívne reakcie EÚ.

Zákon o ochrane hospodárskej súťaže patrí medzi kľúčové ekonomické zákony, ktoré vyžadujú pomoc podnikateľom pri aplikácii, ale sú náročné aj z hľadiska kontinuity a jednotnosti pri prijímaní rozhodnutí úradu a vytváraní precedensov. Vo svete je preto bežná prax, že sa pracuje s príručkami. Takáto predstava bola aj po prijatí zákona v roku 1994. Zákon predpokladal vydanie všeobecne záväzného predpisu, ktorý by podrobnejšie vymedzil podmienky §5 zákona¹³⁷ a umožnil tak podnikateľom lepšie sa orientovať v aplikácii zákona. Doposiaľ nebol takýto predpis prijatý. Začalo sa s vypracovávaním metodických pokynov pre koncentrácie, dohody obmedzujúce súťaž. Úrad pripravil niektoré interné metodiky, ale až doposiaľ úrad nepublikoval žiadne príručky, resp. všeobecne záväzný predpis.

V súčasnosti PÚ SR navrhuje tzv. malú novelu, ktorá by zaviedla doktrínu de minimis,¹³⁸ negatívny atest,¹³⁹ individuálnu a skupinovú výnimku.¹⁴⁰ Zároveň by odstránila vyňatie poľnohospodárskych dohôd z pôsobnosti zákona. PÚ SR pripravil aj Legislatívny zámer na vypracovanie nového zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Vláda 17.11.1999 návrh schválila. Navrhované zmeny sa týkajú procesnej a hmotnoprávnej oblasti, reagujú na skúsenosti s doterajšou aplikáciou zákona a vývoj súťažných pravidiel v EÚ. Je v ňom viditeľná snaha zvýšiť normatívny charakter pravidiel¹⁴¹ a posilniť pozíciu predsedu úradu.¹⁴² Bolo by vhodné tento návrh predložiť na širšiu diskusiu.

10.4.2 Celkový legislatívny rámec

Legislatívny rámec pre hospodársku súťaž dotvárajú aj iné zákony, ktoré zabezpečujú rovnosť šancí a regulačný rámec pre podnikanie (napr. prístup k

¹³⁶ V parlamente bol schválený s tým, že nadobudne účinnosť až v roku 2003. Z iniciatívy PÚ SR ho prezident SR nepodpísal a vrátil do parlamentu.

¹³⁷ Splnenie podmienok, za ktorých sa na dohody obmedzujúce súťaž nevzťahuje zákaz.

¹³⁸ Hranica nepodstatného obmedzenia súťaže, ktoré nemôže mať podstatný vplyv na súťažné podmienky na príslušných trhoch.

¹³⁹ Vyjadrenie úradu, že dohoda podnikateľov nespadá pod zákaz v zmysle zákona.

¹⁴⁰ Vyňatie spod zákazu tých dohôd obmedzujúcich súťaž, ktoré spĺňajú kritériá stanovené v zákone a sú považované za potrebné na dosiahnutie efektívnosti. Okrem individuálnej výnimky môže ísť o skupinu dohôd, ktoré spĺňajú kritériá, uvedené v príslušnej legislatívnej norme, napr. dohody o špecializácii, výskume a vývoji, ak zodpovedajú popísaným podmienkam.

¹⁴¹ Podľa môjho názoru to ide proti požiadavke pružnosti pravidiel a bolo by vhodné navrhované spresnenia upraviť formou metodických pokynov, resp. všeobecne záväzným predpisom.

¹⁴² Požiadavka posilnenia nezávislosti úradu je opodstatnená, ale mala by smerovať predovšetkým k posilneniu kolektívneho rozhodovania.

essential facilities, štátna pomoc, verejné obstarávanie, regulácia kapitálového trhu, bankový dohľad, systém poskytovania licencií, nefunkčné bankroty). Absencia jasných pravidiel v týchto oblastiach umožňuje deformovanie súťaže.

Preto je žiadúce, aby protimonopolná inštitúcia mala možnosť reagovať na prípravu, resp. už zmenu týchto zákonov (ex post a ex ante). V počiatočných svojich činnostiach úrad do tohto procesu aktívne vstupoval, no neskôr sa dostal do pasívnej polohy. Úrad dostáva na pripomienkovanie návrhy zákonov a ostatných právnych predpisov. Účasť v legislatívnom procese má zabrániť tomu, aby neboli nekontrolovane prijímané nové normy, ktoré môžu negatívne ovplyvniť súťaž. Pozícia úradu nie je veľmi silná. V oblasti pasívnej legislatívy boli pripomienky úradu k zákonom navrhovaným inými ministerstvami rešpektované iba v niektorých prípadoch.¹⁴³

10.4.3 Podpora ekonomickej transformácie

Slovenská ekonomika prechádza etapou ekonomickej transformácie, v priebehu ktorej má konkurenčný mechanizmus nahradiť administratívne zásahy štátu. Konkurenčný mechanizmus je možné považovať za najlepší nástroj regulácie trhov, preto v tejto etape sa vyžaduje najmä od protimonopolnej inštitúcie presadzovať:¹⁴⁴

- redukovanie administratívnych zásahov štátu a rozširovanie oblastí, ktoré sú pod tlakom konkurencie,
- zásah do štruktúry cez proces privatizácie,
- voľný prístup na trh a liberalizáciu zahraničného obchodu,
- náprava obmedzovania súťaže zo strany verejnej správy,
- aktívne competition advocacy.

Úrad od svojho vzniku začal aktívne presadzovať obmedzovanie regulácie a rozširovanie konkurenčných podmienok v jednotlivých sektoroch ekonomiky. Možno povedať, že v prvých rokoch svojho pôsobenia bol aktívnym nositeľom proreformných zmien a do istej miery aj predbehol dobu.¹⁴⁵ Napr.:

- pripravil návrh zákona, ktorý zrušil štátny monopol pri podnikaní s tabakom a soľou (zákon č. 63/1950). Tento zákon bol schválený v roku 1994. Zákon vytvoril podmienky pre hospodársku súťaž v danej oblasti.
- v záujme rozšírenia konkurenčného prostredia do oblasti poskytovania výrobkov a služieb, ktoré sú financované zo štátneho rozpočtu, úrad inicioval prijatie uznesenia vlády č. 640/1991 o verejnom obstarávaní. Bola to prvá iniciatíva v transformujúcich sa krajinách.

¹⁴³ Napr. negatívne stanovisko úradu k zákonu o cenách istý čas blokovalo jeho prijatie.

¹⁴⁴ Je to pozícia aktívnejšia a aj konfliktnejšia ako výkon „klasickej“ protimonopolnej politiky zo strany protimonopolných inštitúcií vo vyspelých trhových ekonomikách.

¹⁴⁵ Jeho návrhy boli v tej dobe azda priveľmi progresívne a nenašli pochopenie ani podporu.

- opakovane predložil návrh zákona o regulácii prirodzených monopolov, jeho prijatie sa však doposiaľ nepodarilo presadiť. Prijatie tejto normy sa považuje za jeden zo základných predpokladov úspešnej privatizácie a súčasť reštrukturalizácie v týchto oblastiach podnikania. Je na škodu vecí, že sa na prácach v oblasti regulácie prirodzených monopolov nepokračovalo a až v súčasnosti sa o probléme začína znovu diskutovať.
- pripravil návrh zásad (už v roku 1994) a neskôr návrh zákona o súťažnom spôsobe udeľovania licencií. Tento návrh nebol akceptovaný. Škandály, ktoré sa v posledných rokoch objavili v súvislosti s poskytovaním licencií takmer vo všetkých oblastiach ukazujú, že prijatie pravidiel je nevyhnutné.
- navrhol opatrenia na zlepšenie stavu konkurenčného prostredia (vstup úradu do privatizačného procesu, identifikovanie a priebežné odstraňovanie inštitucionálnych, ekonomických a právnych bariér, obmedzujúcich hospodársku súťaž, vypracovanie analýz vplyvu systémových opatrení na súťaž).

Neskôr úrad strácal pozíciu aktívneho protirhového subjektu a dostával sa do pasívnej pozície, bez možnosti zásadným spôsobom ovplyvniť prijímané opatrenia hospodárskej politiky. Nevyjadril sa¹⁴⁶ ani k takým závažným krokom, deformujúcim princíp rovnosti šancí, ako bol revitalizačný zákon, daňové zvýhodnenie privatizérov,¹⁴⁷ vylúčenie niektorých subjektov z pôsobnosti zákona o konkurze a vyrovnaní (napríklad strategických a revitalizovaných podnikov), odpúšťanie sankcií za neplatenie daní niektorým podnikateľom, zavedeniu dovozných obmedzení, mzdovej regulácie. Snahu aktívnejšie vstupovať do týchto procesov deklarovalo vedenie úradu po voľbách 1998. Na hodnotenie jeho naplnenia je zatiaľ príliš krátke obdobie, rovnako ako na posúdenie, či sľuby vlády rešpektovať princíp rovnosti šancí, konkurencie v hospodárskej politike budú naplnené.

Možnosť zásahu do vytvárania konkurenčných štruktúr dával aj proces privatizácie. Úrad sa vyjadroval ku koncepciám privatizácie odvetví a k privatizačným projektom jednotlivých podnikov. Proces privatizácie ponúkal neopakovateľnú šancu vytvoriť nielen priaznivú vlastnícku, ale aj organizačnú štruktúru. Cieľom účelnej dekoncentrácie a demonopolizácie bolo vytvárať súťažné prostredie.¹⁴⁸ Podľa §19 zákona o ochrane hospodárskej súťaže je úrad povinný

¹⁴⁶ Resp., verejne sa nevyjadril a nesnažil sa argumentovať a ovplyvňovať verejnú mienku.

¹⁴⁷ Oslobodenie od z dane z príjmov, vyplývajúcej z výnosu – odpustenia časti kúpnej ceny zo strany FNM SR.

¹⁴⁸ Právny rámec kompetencií Protimonopolného úradu SR v procese privatizácie tvorili zákon o ochrane hospodárskej súťaže a zákon č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby (tzv. zákon o veľkej privatizácii) v znení neskorších predpisov. Podľa nich sa úrad vyjadroval k návrhu privatizačného projektu predloženého zakladateľom

vyjadriť sa k návrhom privatizačného projektu predloženému zakladateľom podľa zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby.¹⁴⁹ Neskôr sa proces privatizácie stal málo transparentným, upustilo sa od verejných súťaží a deformovala sa rovnosť šancí.

Súťažná politika smeruje k vytváraniu konkurenčných trhových štruktúr, pričom existuje jej úzka väzba s obchodnou politikou. Niekedy sa môžu medzi nimi vyskytnúť konflikty, najmä z hľadiska krátkodobých efektov. Napr. obmedzenie importu môže krátkodobo vyrovnať deficit obchodnej bilancie, ale zároveň vytvára prekážky pre pôsobenie konkurencie, zhoršuje prospech spotrebiteľov a odďaľuje adaptáciu podnikov na trhové podmienky. Vzhľadom na dimenziu slovenského trhu zahraničná konkurencia často vytvára jediný konkurenčný tlak na domácich producentov.¹⁵⁰ PÚ SR preto pri prijímaní ochranných opatrení (zavedenie dovoznej prirážky, predĺženie jej platnosti) vyjadroval negatívne stanovisko. Aj keď spravidla nebolo rešpektované, otvorila sa diskusia o stredno a dlhodobých účinkoch takýchto opatrení a aspoň čiastočne sa vyvažoval tlak domácich producentov na úkor spotrebiteľov.

10.4.4 Protimonopolný úrad SR - jeho postavenie a kompetencie

Protimonopolný úrad SR je ústredným orgánom štátnej správy. Bol zriadený zákonom Národnej rady SR v roku 1990. Predseda úradu je menovaný predsedom vlády. V oblasti hospodárskej súťaže mala SR istý náskok, Slovenský protimonopolný úrad vznikol ešte skôr ako federálny úrad a česká protimonopolná inštitúcia.

Od svojho vzniku v roku 1991 si Protimonopolný úrad SR začal získavať reputáciu doma a v zahraničí. Boli vytvorené zahraničné kontakty na bilaterálnej a nadnárodnej úrovni (DG IV pre hospodársku súťaž EÚ, OECD, OSN). Neskôr sa táto situácia zmenila, viaceré zahraničné inštitúcie začali hovoriť o pozitívach tejto inštitúcie v minulom čase.

Pozícia protimonopolnej inštitúcie sa oslabovala najmä častým odvolávaním jej predsedov. Pričom sa z odborných predpokladov upúšťalo v prospech politických kritérií. SR sa z hľadiska počtu predsedov zaradila na prvé miesto v stredoeurópskom priestore. Kým v ČR za celé obdobie od vzniku inštitúcie

z hľadiska kritéria účelnej dekoncentrácie.

¹⁴⁹ Napr. v roku 1998 vydal úrad takéto stanovisko k 52 návrhom privatizačných projektov.

¹⁵⁰ Napr. analýza cenového vývoja vybraných skupín výrobkov, ktorú úrad uskutočnil v roku 1994, naznačila, že najrýchlejší rast cien bol zaznamenaný práve v tých odvetviach, ktoré nie sú vystavené tlaku domácej konkurencie a súčasne sú chránené pred importom zo zahraničia (osobné automobily, cigarety, niektoré potravinárske výrobky). Na druhej strane minimálny nárast cien (nižší ako miera inflácie) bol zaznamenaný v tých odvetviach, ktoré sú silne konkurenčné a kde neexistuje ochrana pred dovozmi (textilné, odevné výrobky, spotrebné strojárské a elektrotechnické výrobky).

doposiaľ pôsobia dvaja ministri, jeden v Maďarsku, dvaja v Poľsku, v SR to bolo rekordných šesť predsedov. Ukázalo sa, že nezabezpečenie nezávislej pozície¹⁵¹ tejto inštitúcie sa reálne využilo na časté zmeny na poste predsedu. Snahou bolo zabrániť iniciovaniu citlivých káuz, ako aj tomu, aby cez kontrolu koncentrácií úrad mohol aktívne vstupovať do privatizačného procesu.

Nedostatočné pochopenie významu súťažných princípov v ekonomike viedlo k snahe chápať PÚ SR ako marginálnu inštitúciu, ktorá je pod politickou kontrolou. V transformácii sa vyžaduje oveľa aktívnejšie a razantnejšie vstupovanie do hospodárskej politiky, preto je potrebné tento post čo možno najviac izolovať od politických a lobistických tlakov. Tým sa dosiahne rovnováha medzi krátko a dlhodobými ekonomickými záujmami.

Vytvorenie legislatívneho a inštitucionálneho rámca možno považovať iba za prvý krok k efektívnej súťažnej politike. Aplikácia zákona vyžaduje kvalitných ľudí, pretože citlivé a ekonomicky zdôvodnené vstupovanie do ekonomického prostredia podnikateľov, ako aj argumentácia pri atakovaní protisúťažných opatrení vlády vyžaduje kvalitný a stabilný aparát. Možno povedať, že po počiatocnom nadšení a mnohých tréningoch v zahraničí, ako aj početných školeniach a seminároch sa vytvárali predpoklady na kvalitný výkon. Neskoršia politizácia pri obsadzovaní postu predsedu, ako aj celková klíma v spoločnosti viedli k odchodu mnohých odborníkov z úradu a veľkej fluktuácii kádrov. Výrazne sa prejavuje nedostatok odborníkov s právnickým vzdelaním. V súčasnosti je otáznosť, či sa podarí znovu stabilizovať skupinu odborníkov na oblasť súťaže. Pretože vždy je ľahšie vybudovať inštitúciu na zelenej lúke, ako ju neskôr reorganizovať.

10.5 Aplikácia súťažnej politiky

10.5.1 Rozsah riešených prípadov a rozhodnutí

Od svojho vzniku do konca 1998 úrad vydal 223 rozhodnutí vo veci protisúťažných praktík, z toho 168 prípadov zneužitia dominantného postavenia na relevantnom trhu, 55 dohôd obmedzujúcich súťaž a vydal 135 rozhodnutí o koncentráciách. V zmysle zákona o ochrane hospodárskej súťaže úrad posudzoval aj iné formy obmedzovania súťaže, ktoré uzavrel vydaním stanoviska, alebo požiadanim príslušného orgánu o nápravu (46 prípadov aplikovania §18).

Najvyšší súd SR (NS SR) preskúmal od roku 1991 celkom 16 prípadov porušenia zákona o ochrane hospodárskej súťaže (napr. OMV - Benzinol, Incheba, Slovnaft - Benzinol, kartelová dohoda slovenských výrobcov cementu). V 10

¹⁵¹ V roku 1994 neprešiel návrh na menovanie predsedu úradu prezidentom republiky na obdobie prekračujúce 4-ročný volebný cyklus.

prípadoch súd potvrdil rozhodnutie úradu.¹⁵² Celková výška udelených pokút predstavuje viac ako 50 mil. Sk. V prvých rokoch svojej činnosti úrad neuplatňoval tvrdé sankcie vzhľadom na novosť problematiky a zameral sa skôr na vysvetľovanie princípov ochrany súťaže vo vzťahu k podnikateľom. Neskôr boli sankcie a postihy tvrdšie. Doposiaľ najvyššiu pokutu 100 mil. Sk úrad udelil Slovnaftu, a.s. za zneužitie dominantného postavenia.

TABUĽKA 1. Rozhodnutia úradu vydané vo veci v jednotlivých rokoch¹⁵³

Rok	'91	'92	'93	1994	1995	1996	1997	1998	Spolu
Zneužitie DP	45	18	27	12	14	21	15	16	168
Dohody obmedz. súťaž	6	6	7	7	6	7	6	10	55
Protisúť. praktiky spolu	51	24	34	19	20	28	21	26	223
Koncentrácie	11	8	8	6	9	27	17	49	135
OVS §18	-	-	-	8	19	2	7	10	46
Preskúmanie NS SR	-	-	-	-	-	2	1	5	8
Pokuty v tis. Sk	-	-	-	21.937	2.180	5.287	6.510	14.142	50.056

DP dominantného postavenia. OVS Opatrenia verejnej správy. Prameň: Štatistika PÚSR, 1999.

10.5.2 Protisúťažné praktiky a posudzovanie koncentrácie

Úrad má zo zákona postihovať protisúťažné praktiky podnikateľov (dohody obmedzujúce súťaž, zneužívanie dominantného postavenia), kontrolovať proces ekonomickej koncentrácie a garantovať vytváranie konkurenčných podmienok. Úrad vykonal viacero šetrení a prijal rozhodnutia zakazujúce dohody a zneužitie dominantného postavenia.

10.5.2.1 Zneužitie dominantného postavenia

V zmysle zákona č.188/1994 Zb.z. o ochrane hospodárskej súťaže, nadobudnutie dominantného postavenia nie je zakázané, ale nesmie dochádzať k jeho zneužitiu. Zneužitie postavenia na trhu môže mať viacero foriem, najmä: 1. vynucovania neprimeraných podmienok v zmluvách, 2. viazania plnenia dodávok, a 3. uplatnenia rozdielnych podmienok pri zhodnom alebo porovnateľnom plnení voči jednotlivým podnikateľom (diskriminácia).

¹⁵² Aj v roku 1999 Najvyšší súd potvrdil rozhodnutie úradu v 5 prípadoch.

¹⁵³ Podľa nášho názoru uvedené čísla síce dávajú predstavu o rozsahu celkových aktivít úradu, nedajú sa však z nich odvodzovať trendy, resp. priority úradu. Počet prípadov v jednotlivých kategóriách bol ovplyvnený celkovou hospodárskou politikou (napr. pri koncentráciách), môže byť skreslený počtom subjektov voči ktorým smerovalo konanie, resp. charakterom rozhodnutí. Napr. v roku 1998 z celkového počtu 16 rozhodnutí vo veci zneužitia dominantného postavenia iba v 5 prípadoch úrad rozhodol o zneužití postavenia na trhu.

Úrad pri podozrení, že ide o zneužitie dominantného postavenia, musí najprv definovať relevantný trh (z hľadiska vecného a geografického, prípadne časového), analyzovať či daný subjekt má trhovú silu a preukázať, že došlo k jej zneužitiu. Ak sa preukáže zneužitie, úrad svojim rozhodnutím zakáže takého správanie podnikateľov a môže udeliť pokutu až do výšky 10% z obratu, aj opakovane.

Politickú citlivosť prípadov dokumentuje prípad zneužitia dominantného postavenia a.s. Slovnaft. V roku 1998 úrad vydal rozhodnutie, v ktorom klasifikoval neobnovenie kúpnych zmlúv na dodávky pohonných látok s určitými podnikateľmi¹⁵⁴ ako zneužitie dominantného postavenia na relevantnom trhu a uložil pokutu 100 mil. Sk a povinnosť odstrániť závadný stav. Slovnaft sa proti rozhodnutiu úradu odvolal až po uplynutí lehoty na odvolanie. V špeciálnom odvolacom konaní bývalý predseda úradu zrušil prvostupňové rozhodnutie. Pretože podľa pracovníkov úradu došlo zo strany Slovnaftu k porušeniu zákona, podal nový predseda podnet na Generálnu prokuratúru. V decembri 1999 úrad obdržal protest generálneho prokurátora SR proti rozhodnutiu bývalého predsedu úradu, ktorým zrušil prvostupňové rozhodnutie. Celý prípad sa začne znovu šetriť.¹⁵⁵

10.5.2.2 Dohody obmedzujúce súťaž

Dohody a zosúladené postupy podnikateľov, ako aj rozhodnutia združení podnikateľov, ktoré vedú k obmedzovaniu súťaže sú zakázané, pretože ich prostredníctvom dochádza k obmedzovaniu rozhodovacej samostatnosti podnikateľov, za účelom dosiahnutia výhod v neprospech iných podnikateľov alebo spotrebiteľov. Môže ísť o dohody medzi konkurentmi (horizontálne dohody) alebo medzi podnikateľmi, ktorí pôsobia na nadväzujúcich trhoch (vertikálne dohody). Okrem písomných a ústnych dohôd podnikateľov sú zakázané aj zosúladené postupy, teda vedomá koordinácia správania podnikateľov na trhu, ktorá síce nevyústila do dohody, ale ktorú vzhľadom na ďalšie skutočnosti nemožno označiť za prirodzené nasledovanie postupov konkurenta.

V súlade s koncepciou ochrany efektívnej súťaže právna úprava nevychádza zo všeobecného zákazu každej dohody obmedzujúcej súťaž. Bolo by zbytočné zakazovať všetky dohody s nepodstatným vplyvom na súťaž (napríklad bagateľné kartely), alebo dohody síce obmedzujúce vnútroznačkovú súťaž, ale zároveň podporujúce mimoznačkovú súťaž (napríklad niektoré dohody o distribúcii). Preto je aj pri dohodách zavedený princíp bilancovania. Aby nedochádzalo k zbyrokratizovaniu postupu, zvyšovaniu transakčných nákladov podnikateľov, ale aj viazaniu kapacít úradu, upustilo sa od povinnej notifikácie protisúťažných

¹⁵⁴ Slovnaft niektorým firmám odmietol obnoviť zmluvy o priamych dodávkach pohonných hmôt. 8 firiem preto podalo podnet na PÚ SR.

¹⁵⁵ Odvolanie po termíne, *Pravda*, 20.11.1999.

dohôd.¹⁵⁶ Dáva to priestor, aby úrad vyhľadával a venoval sa kauzám, ktoré sú škodlivé pre súťaž, a nie formálnemu odobrovaniu dohôd, ktoré nemajú výrazné negatívne účinky. Vyžaduje si to iniciatívu úradu pre vyhľadávaní indícií o obmedzení súťaže. Možno povedať, že to predpokladá kvalitný analytický aparát.

Jedným z najväčších úspešných prípadov bola kartelová dohoda slovenských výrobcov cementu, ktorú úrad riešil v roku 1994 a vyústila do rozhodnutia o zákaze a udelení pokuty v celkovej výške takmer 20 mil. Sk.

10.5.2.3 Kontrola koncentrácie

Účelom posudzovania koncentrácie je preventívna kontrola a zásah do štruktúry trhu tak, aby cez externý rast podnikov nevznikali subjekty so silnou, dominantnou pozíciou. Koncentrácia je proces ekonomického spájania podnikateľov prostredníctvom zlúčenia, splnutia doposiaľ samostatných podnikateľov alebo nadobudnutia kontroly nad iným subjektom. Za nadobudnutie kontroly sa považuje možnosť vykonávať rozhodujúci vplyv na činnosť iného podnikateľa prostredníctvom vlastníckych a užívateľských práv k podniku, najmä vplyvom na zloženie, hlasovanie a rozhodovanie orgánov podnikateľa.

Koncentrácia podlieha kontrole úradu, ak: 1. Spoločný obrat účastníkov koncentrácie je najmenej 300 miliónov Sk a aspoň dvaja z účastníkov koncentrácie dosiahli obrat každý najmenej 100 miliónov Sk za predchádzajúce účtovné obdobie, alebo 2. spoločný podiel účastníkov koncentrácie presiahne 20% celkového obratu zhodných alebo vzájomne zastupiteľných tovarov na trhu SR.

V súlade s koncepciou ochrany efektívnej súťaže je kritériom pre rozhodnutie úradu o koncentracii ekonomická bilancia, teda posúdenie či ujma na hospodárskej súťaži bude prevážaná výhodami koncentrácie. Na základe toho úrad môže vydať rozhodnutie o schválení alebo zákaze koncentrácie, alebo môže jej uskutočnenie viazať na splnenie podmienok. To na jednej strane dáva možnosť na ekonomicky racionálne rozhodnutie. Na druhej strane sa ukázalo, že je možné istú voľnosť pri rozhodovaní využiť na rozhodnutie motivované politicky.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Podľa predchádzajúcej úpravy museli byť všetky dohody, hoci aj minimálne obmedzujúce súťaž, ohlásené úradu. Existovali dva režimy posudzovania týchto dohôd - schvaľovanie a udeľovanie výnimiek. Jediný rozdiel bol v tom, že schvaľovanie sa týkalo menej nebezpečných dohôd a zahŕňalo v sebe nevyjadrovanie stanoviska úradu (schválenie mlčky). Z praxe vyplývalo, že podnikatelia si neplnili povinnosť ohlásiť dohody na schválenie. Vynucovanie plnenia tejto povinnosti by však nebolo vhodné, pretože často môžu mať pozitívny vplyv na ekonomiky a boli by po ohlásení úradom schválené.

¹⁵⁷ Otázne je, či by v takýchto prípadoch jednoznačná formulácia kritéria pomohla, alebo by sa hľadali iné spôsoby ako vydať rozhodnutie v súlade s politickými požiadavkami (napr. cez definovanie relevantných trhov). Aplikácia súťažného zákona vyžaduje istú úroveň kultúry, dodržiavania zákonov a stotožnenia sa s cieľmi tejto politiky.

Oblasť kontroly koncentrácií možno považovať v SR za citlivú. Netransparentný proces privatizácie vytvoril neprehľadné vlastnícke a kapitálové prepojenia, ktoré môžu vytvoriť nekonkurenčnú štruktúru trhu. Bolo povinnosťou podnikateľov koncentráciu presahujúcu stanovený limit notifikovať. Úrad má zo zákona právo vyžadovať všetky relevantné informácie na posúdenie ekonomických spojení a analyzovať ich dopady na konkurenčné podmienky na jednotlivých trhoch. Podľa §10 ods.2 má úrad právo koncentráciu, ktorá vytvára alebo posilňuje dominantné postavenie na trhu zakázať, ak účastníci nepreukážu, že ujma na hospodárskej súťaži bude prevážená celohospodárskymi výhodami koncentrácie. Takýto zákaz môže úrad urobiť aj spätne a žiadať navrátenie situácie do pôvodného stavu. Podnikatelia vo viacerých prípadoch porušovali povinnosť notifikácie, úrad udelil pokuty za nenahlásenie iba v niektorých prípadoch. S uskutočnením koncentrácie väčšinou súhlasil,¹⁵⁸ v niektorých prípadoch s podmienkami (napr. Slovnaft – Benzinol). O jedinom zákaze koncentrácie úrad rozhodol v prípade vertikálnej koncentrácie medzi dominantným vydavateľom tlače (firmou Danubiaprint) a dominantným distribútorom tlače (firmou PNS).

V legislatívnom zámere na vypracovanie nového zákona sa uvažuje so zavedením tzv. prenotifikácie koncentrácie, ktorá je bežná v EÚ a na ktorú sú zahraniční investori zvyknutí. To by podnikateľom umožnilo už v štádiu zámeru koncentrácie zistiť názor protimonopolnej inštitúcie. Najmä pre zahraničných investorov, ktorí málo dôverujú aplikovaniu a dodržiavaniu zákonov u nás, sa zníži riziko investovania, pretože sa vyhnú potenciálnemu riziku zákazu takej operácie, do ktorej už investovali prostriedky.

Politickú citlivosť dokumentujú niektoré rozhodnutia (napr. Slovnaft – Benzinol), ako aj skutočnosť, že neohlásenie koncentrácie sa stalo aj dôvodom na vyhlásenie neplatnosti zmlúv s FNM SR (napr. Istrochem¹⁵⁹). Aplikovanie zákona o ochrane hospodárskej súťaže sa môže práve cez koncentrácie stať nástrojom na spätnú revíziu privatizačných rozhodnutí.

10.5.3 Pôsobnosť úradu vo vzťahu k opatreniam orgánov verejnej správy

Podľa §18 zákona č.188/1994 Zb.z. o ochrane hospodárskej súťaže: 1. Orgány štátnej správy a obce nesmú vlastnými opatreniami, zjavnou podporou

¹⁵⁸ Je potrebné vidieť, že podobná situácia je aj v zahraničí, napr. v EÚ. Tam sa však v oveľa väčšej miere operácia koncentrácie vopred konzultuje s pracovníkmi DG IV, aby sa predišlo rozhodnutiu o zákaze, resp. účastníci koncentrácie sa rozhodnú operáciu modifikovať tak, aby bola pre Komisiu prijateľná.

¹⁵⁹ V roku 1966 Chemické závody Bratislava (CHZB) získali od FNM SR 67% akcií Istrochemu za 300 mil. Sk, pričom mali hodnotu 2,8 mld. Sk. V roku 1999 FNM SR odstúpil od zmluvy, pričom argumentoval, že CHZB neohlásili koncentráciu na PÚ SR, a tým porušili privatizačnú zmluvu. PÚ SR svojím rozhodnutím z 18.11.1999 potvrdil, že CHZB neporušili zákon o ochrane hospodárskej súťaže a koncentráciu schválil.

alebo inými spôsobmi obmedzovať hospodársku súťaž. 2. Dozor nad dodržiavaním povinností podľa odseku (1) vykonáva úrad. Ustanovenie §11 ods. 2 sa použije primerane.¹⁶⁰ 3. Úrad môže na základe dôkazov a rozborov požadovať od orgánov štátnej správy a od obcí nápravu.

TABUĽKA 2. Počet posudzovaných prípadov podľa §18

ROK	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Počet prípadov	4	4	39	54	37	27	15 (7)*

(*)- počet vydaných žiadostí o vykonanie nápravy. Prameň: Nižňanský (1998).

Vo väčšine posudzovaných prípadov išlo o diskriminačné postupy obcí, ktoré spravidla rešpektovali žiadosť o nápravu. Zložitejšia a politicky citlivejšia situácia nastáva, ak k obmedzeniu súťaže došlo v dôsledku opatrenia vydaného ústredným orgánom štátnej správy (napr. ministerstvom). Z tabuľky je zrejmé, že úrad vstupoval do týchto prípadov minimálne, napriek tomu, že v ostatných rokoch dochádzalo k početným deformáciám súťažných podmienok. Aj úspešnosť bola v týchto prípadoch nižšia.¹⁶¹

Podľa predsedu PÚ SR¹⁶² v prípade obcí možno konštatovať uspokojivý stav. Obce takmer vo všetkých prípadoch reagovali pozitívne na zistenia úradu. Výzvy na odstránenie chybného stavu a vykonanie nápravy rešpektujú. Menej uspokojivý stav konštatuje pri výzvach na vykonanie nápravy zo strany ústredných orgánov štátnej správy. Vedúci týchto orgánov vo viacerých prípadoch dokonca ani na opakované upozornenia úradu o tom, že nimi vydané opatrenia porušujú zákon o ochrane hospodárskej súťaže vôbec nereagovali.

Práve oblasť regulačných bariér možno považovať za relevantný problém transformujúcich sa ekonomík. Tieto zásahy, napr. regulačné opatrenia v oblasti cien, miezd, protekcionizmu, administratívne obmedzovanie vstupu na trh, exkluzívne práva, certifikáty, licencie a iné povolenia pre podnikanie, ale aj absencia pravidiel, selektívne poskytovania informácií môžu obmedziť alebo

¹⁶⁰ Ustanovenie oprávňujúce úrad vyžadovať od podnikateľov podklady a informácie, ktoré sú nevyhnutné pre činnosť úradu.

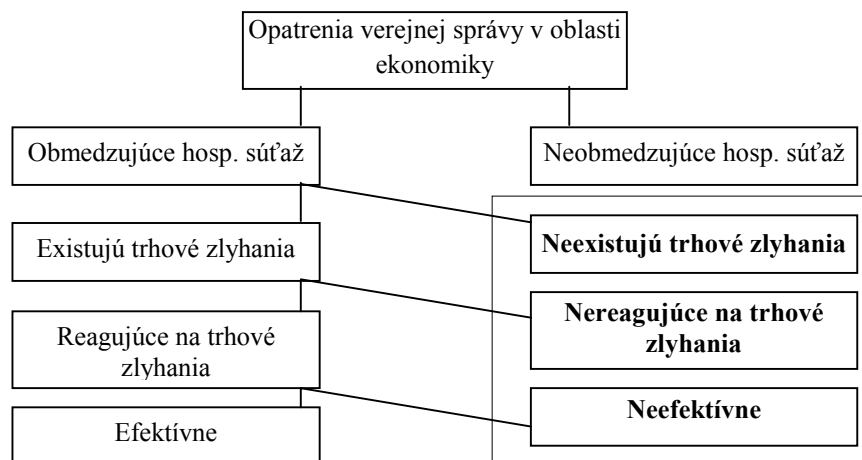
¹⁶¹ Napr. silne medializovaný prípad prideľovania prostriedkov z fondu Pro Slovakia. Z funkcie riaditeľa odboru PÚ SR bol odvolaný riaditeľ odboru po tom, čo v zmysle §18 zákona 188/1994 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže požadoval od ministerstva kultúry nápravu - aby ministerstvo neprideľovalo finančné prostriedky zo štátneho fondu Pro Slovakia pre dve periodiká (Slovenská Republika, Hlas ľudu), za účelom financovania ich prílohy pre národnostné menšiny, pretože sa tým vytvárajú nerovnaké súťažné podmienky. Netransparentnosť pri prideľovaní prostriedkov z tohto fondu tlač vtedy ironicky komentovala „financie z fondu Pro Slovakia sú väčším tajomstvom ako výdavky na obranu“.

¹⁶² Nižňanský (1998).

časovo posunúť vstup na trh a porušiť princíp rovnosti šancí. Na rozdiel od protisúťažných praktík podnikateľov nie sú dostatočne ošetrené. Základné charakteristiky regulačných bariér sú uvedené v schéme 1.

Zo schémy vidieť, že ide o opatrenia verejnej správy, majúce dopad na ekonomiku, ktoré ovplyvňujú konkurenčné podmienky. Ďalej vychádzame z predpokladu, že zásah štátu do ekonomického prostredia má zmysel iba pri trhových zlyhaniach. Trhové zlyhanie možno charakterizovať ako neschopnosť trhového systému zabezpečiť trhové statky optimálne. Je to spôsobené neschopnosťou, neexistenciou alebo nerozvinutosťou trhu.¹⁶³ Regulačné bariéry možno chápať v aktívnom a pasívnom zmysle. Aktívne zlyhanie - ak vláda zasahuje tam, kde by nemala, resp. nevhodným spôsobom. Pasívne naopak, ak nezasahuje tam, kde by mala.

SCHEMA 1: Regulačné bariéry



V legislatívnom zámere na vypracovanie nového zákona sa uvažuje so zavedením možnosti sankcionovať aj orgány štátnej správy a obce za nerešpektovanie žiadosti úradu o nápravu v zmysle §18. To však otvára ďalšie otázky súvisiace s postavením jednotlivých orgánov štátnej správy a ich vzájomnou subordináciou, ako aj zodpovednosťou vlády za aplikovanú hospodársku politiku. Podľa môjho názoru je to skôr otázka úrovne neformálnych pravidiel, ktorá môže uvedený problém riešiť.

¹⁶³ Pojem trhové zlyhanie sa spravidla používa na popis situácií, v ktorých trhový výstup nedosahuje efektívnosť v zmysle Pareta, resp. Marshalla. Pozri napr. Stiglitz (1997), Němcová a Žák (1997).

10.6 Porovnanie s ČR, Maďarskom a Poľskom

Dotazníkový prieskum¹⁶⁴ v roku 1997 bol zameraný na vnímanie regulačných bariér podnikateľmi v 4 transformujúcich sa ekonomikách (ČR, Maďarsko, Poľsko a SR). Porovnanie výsledkov ukázalo, že podnikatelia v SR čelili oveľa početnejším obmedzeniam súťaže zo strany verejnej správy. Takáto situácia má mnohé negatívne ekonomické dôsledky:

- regulačné bariéry môžu vyvolať utopené náklady (sunk cost) u podnikateľov,
- zvyšujú sa transakčné náklady podnikateľov (náklady na styk s okolím sú vysoké),
- znižuje sa alokačná efektívnosť, consumer welfare,
- zásahy štátu znižujú konkurenčnú schopnosť podnikov,
- podnikatelia sa orientujú na rent seeking a nie profit seeking.

Slovenskí podnikatelia za najškodlivejšie regulačné bariéry pokladali najmä nerovnaké podmienky v privatizácii, ochranu neefektívnych podnikov, štátnu podporu reštrukturalizácie. To naznačuje, že v transformujúcich sa ekonomikách dochádza k špecifickým regulačným bariéram, ktoré vytvárajú pre podnikateľov nerovnaké podmienky. Na druhej strane slovenskí podnikatelia prejavili zhovievavosť k diskriminácii zahraničných podnikateľov, obmedzovaniu importov, čo naznačuje nižšiu pripravenosť na globalizačné procesy. Poradie škodlivosti je uvedené v tabuľke 3.

10.7 Neformálne pravidlá

Vnímanie hospodárskej súťaže, rovnosti šancí podnikateľmi bolo poznačené novosťou problematiky. V prvých rokoch svojej existencie úrad preto aktívne pôsobil na objasňovanie cieľov a pravidiel súťaže. Okrem publikovania článkov to boli aj semináre pre podnikateľov, prednášky na univerzitách. Podnikatelia si postupne zvykli na existenciu pravidiel súťaže, aj keď zďaleka nemožno hovoriť o ich plnom rešpektovaní (napr. nerešpektovanie ohlasovacej povinnosti pri koncentráciách).

Negatívne pôsobila selektívna politika zo strany vlády, klientelizmus v privatizácii, verejnom obstarávaní, poskytovaní licencií a pod. To sa odrazilo vo vnímaní úspešných vzorcov správania a bude sa ťažko, a pravdepodobne aj dlho naprávať.

Doposiaľ sa málo argumentuje v prospech rozširovania súťaže zo strany spotrebiteľov, ich asociácií. Napr. v prípade dovozných obmedzení dochádza k efektu vyšších cien pre domácich spotrebiteľov, pri umelej podpore exportu de facto ku krížovému subvencovaniu zahraničných spotrebiteľov. V súčasnosti absentuje v SR competition advocacy, oponovanie takých rozhodnutí vlády, ktoré

¹⁶⁴ Uskutočnený v roku 1997 na vzorke 155 subjektov, pozri Zemanovičová (1998).

obmedzujú súťaž a znižujú prospech spotrebiteľov. Aj keď nie je možné predpokladať, že hospodárska politika vlády nebude vôbec ovplyvnená lobby, mala by byť vyvažovaná postavením a vplyvom inštitúcií, ktoré obhajujú celohospodársky záujem a prospech spotrebiteľa. Postavenie takýchto inštitúcií je doposiaľ slabé a neumožňuje vytvoriť účinný protitlak silným a dobre sformovaným záujmovým podnikateľským skupinám.

TABUĽKA 3. Poradie škodlivosti SR

Poradie	Otázka	Σ
1	Nerovnaké podmienky v privatizácii	285
2	Ochrana neefektívnych podnikov	271
3	Štátna podpora reštrukturalizácie	262
4	Aplikácia legislatívy	257
5	Výhody poskytnuté niektorým podnikom	256
6	Absencia pravidiel	252
7	Vylúčenie z pôsobnosti zákona	252
8	Nefunkčná bankrotová legislatíva	249
9	Verejné obstarávanie	248
10	Systém poskytovania licencií	231
11	Poskytovanie prostriedkov z ver. fondov	230
12	Regulácia – cien, miezd	221
13	Importné obmedzenia	211
14	Existencia licencií, povolení	204
15	Limity, normy, obmedzenia	192
16	Diskriminácia zahraničných podnikateľov	189
17	Obmedzenia v podnikaní	170

Pozn.: Ak všetci respondenti považovali opatrenie za bezproblémové, $\Sigma=100$, za súťažnú bariéru $\Sigma=200$, za výraznú súťažnú bariéru $\Sigma=300$.

V transformujúcich sa ekonomikách sa nedá rýchlo vytvoriť funkčný legislatívny systém, ale aby sa nedeformovali pravidlá v prospech úzkych záujmových skupín je potrebné dbať na transparentnosť postupov, najmä ak podstatným spôsobom môžu ovplyvniť rovnosť šancí.

V prvých rokoch existencie úradu sa zaviedla prax širokej informovanosti podnikateľov, ale aj verejnosti o činnosti úradu a jeho rozhodnutiach. Ako jeden z prvých orgánov verejnej správy začal s tradíciou výročných správ, kde je uvedený sumár aktivít a relevantné informácie. Túto tradíciu sa podarilo zachovať.¹⁶⁵ Aj keď sa aj neskôr pokračovalo v organizovaní tlačových konferencií, poskytované informácie spravidla obchádzali citlivé otázky a nereagovali na opatrenia vlády, aj

¹⁶⁵ Správy o činnosti úradu sa vydávajú každoročne v slovenskej a anglickej mutácii a sú dostupné na internete.

keď poškodzovali súťaž. Verejnosť tak nedostávala informácie o negatívnych dopadoch na súťaž. Poskytovanie relevantných informácií a transparentnosť činnosti sa výrazne zhoršila, rozhodnutia sa prestali zverejňovať. V zahraničí je bežnou praxou, že sa vydávajú a zverejňujú rozhodnutia protimonopolných inštitúcií s komentármi a výkladmi, aby podnikatelia mohli vopred predvídať aplikovateľnosť zákona a sú dostupné na internete. V SR sa prestali zverejňovať a neboli dostupné ani odbornej verejnosti (právnikom, ekonómom), ktorí pracujú v tejto oblasti. Pozitívna zmena nastala po voľbách v roku 1998. Úrad pravidelne v tlači¹⁶⁶ zverejňuje informácie o šetrených prípadoch a vydaných rozhodnutiach, tieto informácie sú dostupné aj na internete (www.antimon.gov.sk).

10.8 Odporúčania pre hospodársku politiku

Pre súťažnú politiku s SR bol vytvorený základný legislatívny a inštitucionálny rámec. Súťažnú politiku samotnú je možné posudzovať cez náklady a efekty. Možno povedať, že legislatívny rámec vytvoril predpoklady pre nebyrokratické, ekonomicky racionálne postupy pri aplikovaní súťažnej politiky. Neexistuje však účinný nástroj na blokovanie administratívno - regulačných zásahov zo strany verejnej správy. Práve tieto obmedzenia súťaže v procese ekonomickej transformácie možno považovať za relevantné.¹⁶⁷ Preto by bolo vhodné posilniť pozíciu PÚ SR v legislatívnom procese a pri prijímaní opatrení hospodárskej politiky, ktoré obmedzujú súťaž, ako aj pri iniciovaní legislatívnych zmien, ktoré odstránia umelé obmedzenia súťaže, resp. budú iniciovať prijatie pravidiel pre oblasti, dôležité z hľadiska rovnosti šancí (napr. poskytovanie licencií). Možno uvažovať o zavedení povinnosti konzultovať opatrenia negatívne ovplyvňujúce súťaž s protimonopolným úradom. V prípade nerešpektovania jeho stanoviska zakotviť povinnosť vyjadrenie úradu predkladať do parlamentu spolu s návrhom zákona a zverejňovať.

Okrem zákona o ochrane hospodárskej súťaže je potrebné dotvoriť pravidlá aj v ďalších oblastiach, ktoré majú vplyv na rovnosť šancí (regulovanie prirodzených monopolov, verejné obstarávanie, poskytovanie licencií a pod.).

Zásah úradu je niekedy komplikovaný prostredím, kde nepokročila reforma niektorých sektorov, čo bráni presadzovaniu trhovokonformných opatrení. Preto pokračovanie reformy (napr. zdravotníctva, sociálnej sféry, bankového sektora, kapitálového trhu, prirodzených monopolov) bude rozširovať oblasti, ktoré pôsobia pod tlakom konkurencie. Redukcia prerozdeľovacích procesov bude prirodzene zužovať priestor pre regulačné zásahy verejnej správy. Rovnako globalizácia a

¹⁶⁶ Pravidelné informácie PÚ SR v Hospodárskych novinách.

¹⁶⁷ Bližšie pozri napr. Zemanovičová (1998).

harmonizácia pravidiel bude pôsobiť na vytvorenie štandardného celkového rámca pre podnikanie.

Je potrebné zabezpečiť garantovanie nezávislosti protimonopolnej inštitúcie, aby sa mohli korektne aplikovať súťažné pravidlá a účinne reagovať aj na zavádzanie regulačných bariér. Občania by mali dostávať informácie o dopadoch obmedzovania hospodárskej súťaže. Preto protimonopolná inštitúcia by mala mať takú mieru nezávislosti, aby mohla tieto argumenty prezentovať. Ak má protimonopolná inštitúcia plniť aj úlohu súťažného advokáta, musí byť považovaná za dôveryhodnú, kompetentnú inštitúciu, ktorej aktivity sú transparentné, využívajúce argumenty a analýzy uznávaných expertov.¹⁶⁸ Nezávislosť je potrebné posilniť stabilizovaním funkcie predsedu, ale najmä zavedením kolektívneho rozhodovacieho orgánu.¹⁶⁹

Kvalitný výkon súťažnej politiky závisí od kvality kádrov. Vzhľadom na veľký pohyb kádrov, ako aj skúsenosti v zahraničí, bude v budúcnosti možné využívať aj externé kádre na niektoré analýzy, resp. prípravu legislatívy (napr. regulácia prirodzených monopolov, štátna pomoc).

Možno konštatovať, že ochrana hospodárskej súťaže napriek dobrému štartu stagnovala, najmä po roku 1994. Súviselo to s celkovou koncepciou hospodárskej politiky, ktorá bola založená na selektívnosti a nie na rovnosti šancí. Možno považovať za premárnenú šancu, že z veľkého nadšenia a moderne chápaného a budovaného úradu sa neskôr aj táto oblasť spolitizovala. Po voľbách 1998 vláda v svojom programovom vyhlásení deklarovala rešpektovanie rovnosti šancí, posilnenie nezávislosti úradu. Nasledujúce roky ukázu do akej miery sa situácia zmení. Ukázalo sa, že na efektívnu aplikáciu súťažnej politiky nestačí vytvoriť legislatívny a inštitucionálny rámec, ale že silný vplyv majú neformálne pravidlá.

Istá miera súladu musí existovať medzi formálnymi a neformálnymi pravidlami, nemôžu sa od seba veľmi vzdialiť, pretože potom formálne pravidlá nemajú svojich nositeľov, neexistuje záujem na ich presadení, čo vyúsťuje do ich obchádzania, deformovania. V transformujúcich sa ekonomikách je preto potrebné:

- aktívne pôsobenie na verejnú mienku (odbornú aj laickú),
- pestovanie súťažnej kultúry, transparentnosti pravidiel,
- získavanie spojencov pre presadzovanie súťažných princípov, rovnosti šancí (vládu, poslancov, podnikateľov, spotrebiteľov, médiá),

¹⁶⁸ Často sa ako protiargument uvádza, že atakovanie protisúťažnej regulácie zo strany protimonopolnej inštitúcie je za hranicou jej kompetencií. Sú to však inštitúcie, ktoré majú hájiť verejný záujem, a teda aj regulačné zásahy poškodzujúce súťaž a v konečnom dôsledku spotrebiteľov. Napr. Demsetz, H. (1991) Efficiency, Competition and Policy kladie otázku: Prečo by FTC (protimonopolná inštitúcia v USA) nemohla atakovať ICC (Federálna obchodná komisia), keď môže atakovať združenia podnikateľov?

¹⁶⁹ Takéto riešenie je bežné vo viacerých krajinách, napr. vo Francúzsku, Španielsku, Taliansku.

- vyvažovanie preferovania krátkodobých cieľov na úkor stredno a dlhodobých,
- aktívne zapojenie protimonopolnej inštitúcie do informovania, vysvetľovania dopadov obmedzovania hospodárskej súťaže na ekonomiku a spotrebiteľov, aktívne reagovanie na regulačné zásahy,
- v oblasti competition advocacy veľmi významnú úlohu môžu zohrať nezávislé mimovládne inštitúcie, ktoré na rozdiel od iných subjektov nemajú vlastný, úzko rezortný záujem na presadení niektorých regulačných zásahov a na druhej strane nie sú súčasťou vládnej administratívy, čo im umožňuje presadzovať nezávislé, odborné stanoviská, hájiť celospoločenský záujem.

V transformujúcich sa ekonomikách obmedzenia súťaže sú často pozostatkom minulého ekonomického systému, preto filozofia rovnosti šancí, presadzovanie konkurenčných princípov nemá silnú tradíciu. Vyžaduje si to oveľa ofenzívnejší prístup v competition advocacy ale aj možnosť protimonopolnej inštitúcie aktívne vstupovať do procesu tvorby legislatívnych pravidiel, prijímania opatrení hospodárskej politiky, ktoré obmedzujú hospodársku súťaž. Regulácia je spravidla výhodná pre určitú záujmovú skupinu, preto má prirodzene svojich zástancov, svoje loby. Vláda vzhľadom na časovú limitovanosť volebného obdobia má často tendenciu preferovať riešenia s krátkodobými efektmi (často cez regulačné zásahy). Preto je potrebné, aby to bolo vyvažované „loby“, ktoré bude poukazovať na dlhodobé efekty na celú ekonomiku, spotrebiteľov.

Pretože zmena neformálnych pravidiel je časovo oveľa náročnejšia, je potrebné vnímať aj širšie súvislosti. Na vytváranie konkurenčného prostredia, rešpektovanie rovnosti šancí je potrebná politická vôľa. Ak neexistuje, aj legislatíva, ktorá by umožňovala riešiť obmedzenia súťaže zo strany verejnej správy nebude účinná. Preto nemožno podceňovať ani oblasť neformálnych pravidiel. Je relatívne ľahko implantovať formálne pravidlá, ale bez toho, aby mali svojich nositeľov a svoje loby nebudú rešpektované a účinné. Takéto loby prirodzene predstavujú napr. podnikatelia, ktorí by mali mať záujem na korektných pravidlách.¹⁷⁰ V SR je situácia sťažená tým, že existuje skúsenosť, že na diskriminácii (napr. v privatizácii, pridelení štátnych objednávok) je možné profitovať. Preto sa podnikatelia orientovali na získanie výhody, na rent seeking a nie profit seeking cez prekonanie konkurentov.

Samozrejme, úspešné vzorce správania sa, neformálne pravidlá predstavujú širší historicko-kultúrny problém, sú značne konzervatívne a preto sa menia pomaly. Potrebné zmeny v oblasti formálnych a neformálnych pravidiel sú uvedené v tabuľke 4.

Podľa nášho názoru v oblasti hospodárskej súťaže v budúcnosti možno predpokladať:

¹⁷⁰ V zahraničí sú známe prípady, že samotní podnikatelia tlačili na vytvorenie regulačného rámca pre prirodzené monopoly, súťažných pravidiel.

- posun k väčšej flexibilitě pravidiel, čo vyvolá potrebu kvalitnej analytiky pre súťažnú politiku. Preto možno uvažovať s ad hoc vytváraním analytických skupín na riešenie niektorých situácií.¹⁷¹
- v súvislosti s globalizáciou, integračnými procesmi sa súťažná politika bude v oveľa väčšej miere tvoriť na nadnárodnej úrovni. Preto je potrebné trendy vo svete sledovať, analyzovať a pripravovať sa na ne. Skúsenosti asociovaných krajín, ktoré sa dostali do prvej skupiny kandidátov potvrdzujú náročnosť negociačného procesu.
- harmonizácia s európskym právom bude vyžadovať špecialistov na oblasť súťaže v EÚ. V oblasti legislatívy bude potrebné reagovať na stav a zmeny v EÚ, pripraviť metodiky, výklady a príručky pre podnikateľov.
- v národnom aj nadnárodnom rámci možno predpokladať posun od „klasických protisúťažných praktík“ ku kontrole štátnej pomoci, regulačných zásahov verejnej správy.
- posilnenie váhy a vplyvu neformálnych pravidiel, tlaku verejnej mienky.
- vyššie uvedené bude vyvolávať externý aj interný tlak na aplikovanie hospodárskej politiky, ktorá rešpektuje rovnosť šancí. Naopak, proti tejto tendencii bude pôsobiť tlak záujmových skupín a sila ich politického vplyvu.

TABUĽKA 4. Potreba zmien formálnych a neformálnych pravidiel

Formálne pravidlá	Neformálne pravidlá
Legislatíva:	Informovanosť verejnosti
- monitoring – ex post kontrola	Získavanie spojencov
- prevencia - ex ante kontrola	Ovplyvňovanie verejnej mienky
- riešiť absenciu pravidiel	Pestovanie súťažnej kultúry
- harmonizácia pravidiel	
Inštitúcie	Aktivity protimonopolnej inštitúcie
- PÚ SR: nezávislosť, kolektívnosť rozhod., kádre	Aktivity mimovládnych organizácií
Celkové prostredie	Aktivity asociácií spotrebiteľov
- zákony, ovplyvňujúce rovnosť šancí	Vplyv médií
- stav reformy	
- vymáhateľnosť práva	
- integrácia	

10.9 Použitá literatúra

Cave, M.(1998), „Regulatory Barriers – when are they justifiable?“, *discussion paper*, Brunel University.

¹⁷¹ Domnievam sa, že požiadavka na flexibilitu bude platiť pre celú verejnú správu, preto si to bude vyžadovať flexibilné štruktúry.

- Coase, R.(1960), „The Problem of Social Cost“, *Journal of Law and Economy*, 1-44.
- Demsetz, H. (1991), „*Efficiency, Competition and Policy*“.
- Dutz, M.A. and Kheman, S.R (1995), „*The Instruments of Competition Policy and their Relevance for Economic Development, Regulatory, Policies and Reform: A Comparative Perspective, Private Sector Development Department*“, The World Bank, December.
- Fingleton, J., Fox, E., Neven, D. and Seabright, P.(1995), „*Competition Policy and the Transformation of Central Europe*“, CEPR.
- Fox, E. and Ordover, J.(1996), „International Competition Law to Limit Parochial State and Private Action: Moving Towards the Vision of World Welfare“, *International Business Lawyer*, November 1996, Vol. 24 No 10.
- Frischtak, C.R. (1995), „*Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*“, The World Bank, Washington, D.C.
- Jurzyca, E. a Zemanovičová, D.(1998), „Ochrana hospodárskej súťaže“, in „*Sluby a realita, 1995-1998*“, M.E.S.A. 10.
- Němcová, I. a Žák, M.(1997), „*Hospodárska politika*“, Praha.
- Nižňanský, P.(1998), „Skúsenosti PÚ SR s aplikáciou § 18 zákona o OHS“, v Zemanovičová, D. a kol.(eds.), „*Zásahy verejnej správy obmedzujúce hospodársku súťaž*“, CPHR.
- Scherer, F.M. and Ross, D.(1990), „*Industrial Market Structure and Economic Performance*“, Houghton-Mifflin, Boston.
- Schmalensee, R. and Willig, R.(1992), „*Handbook of Industrial Organization*“, North-Holland, Amsterdam.
- Stiglitz, J. (1997), „*Ekonomie veřejného sektoru*“, Grada, Praha.
- Zemanovičová, D. et al.(1998), „*Regulatory Barriers to Economic Competition in Transitional Countries*“, ACE Phare, Bratislava.
- Výročné správy o činnosti PÚ SR 1991-1998.

11 Privatizácia

Anton MARCINČIN¹⁷²

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku

Privatizácia v tranzitívnej ekonomike slúži v prvom rade ako nevyhnutná podmienka reštrukturalizácie. Vzhľadom na neexistujúci trh a masu privatizovaného majetku bola možnosť aplikácie skúsenosti vyspelých štátov obmedzená. Privatizácia bola do veľkej miery experimentom.

Slovensko vsadilo najprv na kupónovú privatizáciu bez následnej regulácie kapitálového trhu, ochrany minoritných vlastníkov, inštitúcií a vymáhateľnosti práva, a neskôr na nepriehľadné predaje domácim manažérom bez financií a potrebných vedomostí. Reštrukturalizácia nebola chápaná ako skutočný cieľ privatizácie. Zároveň sa ani nekládol dôraz na privatizačné príjmy, ktoré potom chýbali pri zmierňovaní sociálnych dopadov reformy. Privatizácia je politická, lebo je jednorazovou príležitosťou pre získanie majetku a politického vplyvu.

Slovensko stojí pred dvoma privatizačnými úlohami. Po prvé, musí sa vyrovnať s nezákonnými privatizáciami z minulosti, po druhé, musí pripraviť privatizáciu bánk, veľkých prirodzených monopolov a zdravotníctva, ktorá je omnoho zložitejšia než väčšina doterajších privatizácií. Vláda pritom musí mať na zreteli získanie medzinárodnej dôveryhodnosti.

Pre privatizáciu prirodzených monopolov platí poučka z Británie, že štát musí v prvom rade uprednostňovať konkurenciu. Iba tie oblasti, v ktorých jasne dominujú monopoly, majú byť regulované nezávislou zodpovednou inštitúciou. Preto ešte pred privatizáciou je treba oddeliť monopolné a potenciálne konkurenčné aktivity podnikov (horizontálne a vertikálne rozbitie monopolov) a pripraviť regulátora, pričom každý sektor (telekomunikácie, plyn, elektrina, voda) by mal mať vlastný regulačný úrad kvôli jasnej definícii zodpovednosti a zabráneniu stretu záujmov. Privatizácia, ktorá sama o sebe je technicky zložitá, zahŕňa aj potrebu zmeny viacerých zákonov, napríklad tých, ktoré sa týkajú vymáhania pohľadávok.

¹⁷² Autor je vďačný Michalovi Mejstříkovi za komentár k predchádzajúcemu konceptu a prínosné diskusie.

11.1 Úvod

Pre druhú polovicu dvadsiateho storočia je charakteristická privatizácia štátnych podnikov.¹⁷³ Tento proces je založený jednak na poznaní, že súkromné podniky sú výkonnejšie ako štátne, a jednak na všeobecnejšej zmene chápania úlohy vlády, ktorej už neprináleží podnikat', ale vytvárať podnikateľské prostredie a dohliadať na dodržiavanie pravidiel.

Podniky vlastnené štátom majú nízku výkonnosť, čo je zapríčinené konfliktom záujmov štátu a nedostatočným korporatívnym riadením.¹⁷⁴ Konflikt záujmov možno vysvetliť tým, že štát právne a často aj inštitucionálne definuje trhy, na ktorých zároveň vystupuje ako podnikateľ konkurujúci súkromným podnikom. Zlé riadenie je dôsledkom toho, že občania (voliči) prikladajú nízku váhu konkrétnym podnikateľským aktivitám vlády v rámci celej množiny jej aktivít. Súkromné vlastníctvo je potom preferované pred štátnym, lebo akcionári posudzujú manažérov jedine podľa výkonnosti riadeného podniku.¹⁷⁵

Vlády rôznych štátov nedokázali využiť svoje postavenie vlastníka ani na zabezpečenie výkonnosti podnikov, ani na reguláciu zlyhania trhu. Vládne pokusy podnikat' viedli k zbytočnej byrokratizácii, nedostatku identifikovateľnej zodpovednosti na rôznych stupňoch rozhodovania, ku korupcii¹⁷⁶ a mäkkým rozpočtovým obmedzeniam¹⁷⁷. To malo za následok deformáciu cien a správania sa spotrebiteľov a podnikov.

Vlastníctvo však nie je garanciou zlepšenej efektívnosti, ak chýba detailný právny rámec garantujúci právo vlastníkov vykonávať kontrolu, a súdy ochotné vymáhať dodržiavanie zákonov.¹⁷⁸ Navyše, súkromné vlastníctvo nemôže výrazne

¹⁷³ Pozri napríklad Yarrow (1986) a Armstrong a kol. (1995).

¹⁷⁴ Estrin (1996) rozoznáva tri oblasti, ktoré nadradujú súkromné vlastníctvo nad štátne: ciele podniku, trhová štruktúra a korporatívne riadenie.

¹⁷⁵ Z rozsiahlej empirickej literatúry spomeňme Claessens a kol. (1997), ktorí ukázali pozitívne vplyvy privatizácie na rast produktivity v siedmich tranzitívnych krajinách.

¹⁷⁶ Podľa *Financial Times* (1996) náklady nevyužitých príležitostí amerických investorov v roku 1996 dosiahli 20mld dolárov, keď kontrakty vďaka korupcii získali iní investori. *The Economist* (1996, júl 13-19) uvádzal vybrané prípady korupcie a sprenevery vo Francúzsku, ktoré v niekoľkých prípadoch skončili uväznením bývalých ministrov.

¹⁷⁷ Termíny mäkké a tvrdé rozpočtové obmedzenie definoval Kornai. Tvrdé rozpočtové obmedzenie „... je synonymom celkového finančného spoliehania sa podniku na seba samého a skutočného rizika bankrotu v prípade nesolventnosti. Mäkký rozpočet popisuje situáciu, keď štátna byrokracia mnohými spôsobmi pomáha štátnemu podniku (napríklad cez dotácie, daňové zvýhodnenia, mäkké úvery, stanovením nízkych administratívnych cien), a keď podnik je chránený pred finančným úpadkom. Preto prežitie a rast podniku závisí viac na jeho vzťahu k byrokracii než na úspechu na trhu.“ (1990, str. 140).

¹⁷⁸ Yarrow (1986) argumentuje, že prostredie konkurencie a regulácie je omnoho dôležitejšie pre efektívne fungovanie podnikov ako samotná zmena formy vlastníctva. Brom (1997) názorne zdokumentovala, že prevod vlastníctva v tranzitívnych krajinách nie vždy

zlepšiť výkonnosť podnikov, ak pretrvávajú mäkké rozpočtové obmedzenia a nová vlastnícka štruktúra bráni prístupu ku konkurenčným vonkajším financiam.

V tejto práci sa venujeme vývoju privatizácie na Slovensku, pričom analyzujeme jeho príčiny. Identifikujeme zlyhania aj úspechy a dávame odporúčania pre ďalšiu privatizačnú politiku. Toto odzrkadľuje aj štruktúra tejto kapitoly. V druhej kapitole zhŕňame dilemy, pred ktorými stála vláda na začiatku privatizácie. V tretej kapitole chronologicky popisujeme politiky jednotlivých vlád, pričom analyzujeme ich hlavné prejavy a dôsledky. Štvrtá kapitola prináša zhrnutie a odporúčania.

11.2 Privatizačné dilemy

Privatizácia v tranzitívnych krajinách nemala za cieľ iba zmenu vlastníctva ako nevyhnutnej podmienky prispôsobenia sa podnikov trhovým mechanizmom. Bola vnímaná aj ako ochrana pred zvratnosťou reformného procesu a ako signál slúžiaci na získanie dôveryhodnosti novej hospodárskej politiky. Konkrétne problémy, ktoré súviseli s privatizáciou môžeme zhrnúť do niekoľkých základných bodov:

- Privatizačná rýchlosť. Rýchla privatizácia¹⁷⁹ bola synonymom úspešnosti a nezvratnosti reformy. Zároveň sa skrakuje doba, počas ktorej na trhu pôsobia nové súkromné a silné štátne podniky.¹⁸⁰ Na dosiahnutie nezvratnosti reformy musela byť privatizovaná kritická masa podnikov¹⁸¹.
- Privatizačné metódy.¹⁸² Masová privatizácia umožnila rýchlu privatizáciu, ale kvôli vytvoreniu rozptýleného vlastníctva bez definovania ochrany minoritného vlastníka nevedie k rýchlej reštrukturalizácii. Reštitúcie sú najmenej problematické z hľadiska zmeny vlastníctva, problémom sú ale

zabezpečí korešpondujúci prevod kontroly. Popis korporatívneho riadenia v socializme uvádza Brada (1996). Manažérske odmeny záležali od splnenia úloh centrálného plánu, ale samotný plán bol sformovaný podľa informácií manažérov. Okrem zakladajúceho ministerstva, ktoré nahrádzalo vlastníka, zasahovali do činnosti manažérov ďalší podielníci, ako Komunistická strana a miestne úrady.

¹⁷⁹ Pozri teoretické zdôvodnenie priamej úmery medzi privatizačnou rýchlosťou a úspechom reformy v Aghion (1993) a van Wijnbergen (1992). Opak tvrdil Dewatripont a Roland (1992). Podľa Collin a Rodrik (1991), potenciálni zahraniční investori považovali vo Východnej Európe a v bývalom Sovietskom zväze za najdôležitejšie obmedzenia investícií politickú nestabilitu, neurčitosť spojenú s ekonomickými politikami a nedostatok právnej ochrany súkromného majetku. Rýchla privatizácia ich mala presvedčiť, že krajiny sú schopné zabezpečiť zlepšenia vo všetkých troch oblastiach.

¹⁸⁰ Murphy et al. (1992) na modeli ponuky a dopytu vysvetlil prepád produkcie v Rusku ako dôsledok čiastkových reforiem, ktoré neodstránili obmedzenia štátnych podnikov, a tým viedli k asymetrickej konkurencii medzi štátnymi a súkromnými podnikmi.

¹⁸¹ Roland a Verdier (1992).

¹⁸² Shafik (1994) uvádza výborný popis techník československej privatizácie.

zdlhavé súdne spory, ktoré blokujú nakladanie s majetkom. Verejné aukcie boli použiteľné iba pri predaji menších podnikov, či konkrétnych majetkov. Verejné súťaže a priame predaje vyžadujú drahý odhad trhovej hodnoty majetku a výrazne spomaľujú privatizáciu. Vytvárajú však koncentrované vlastníctvo, ktoré pravdepodobnejšie vedie k lepšiemu riadeniu podnikov. Odpredaj zahraničnému investorovi sa ukázal ako najlepšia forma privatizácie.¹⁸³

- Dopad na rast nezamestnanosti. Privatizácia mala viesť k reštrukturalizácii a tá k prepúšťaniu nadbytočnej pracovnej sily. Rozvoj privatizovaných podnikov, ktorý sa očakával s určitým časovým oneskorením, mal vytvoriť nové pracovné príležitosti. Cieľom vlády je neprekročiť určitú mieru nezamestnanosti, čo môže výrazne spomaliť privatizáciu.
- Privatizačný sled. Privatizácia prirodzených monopolov je zložitejšia ako privatizácia podnikov v odvetviach s konkurenciou, preto bola odložená. To predstavuje riziko zotrvávania pokrivených cien s veľkým vplyvom na všetky ostatné ceny v krajine.¹⁸⁴ Zároveň to nabáda vládu, aby používala prirodzené monopoly ako dodatočné, aj keď neefektívne zdaňovanie na úkor spotrebiteľov a rozvoja samotných monopolov. Privatizácia bánk je zložitá a citlivá otázka, ich poddržanie v štátnych rukách však môže mať za následok mäkké rozpočtové obmedzenia pre nevykonné podniky.
- Privatizačná reštrukturalizácia. Zo skúsenosti vyspelých ekonomík¹⁸⁵ vyplýva, že horizontálne alebo vertikálne rozbitie monopolov a oligopolov je omnoho jednoduchšie a lacnejšie vtedy, kým je vlastníkom štát. Privatizácia lokálnych monopolov je jednoduchá a rýchla, bez regulácie však zníži spotrebiteľské bohatstvo.
- Transparencia. Kupónová metóda je všeobecne pokladaná za najpriehľadnejšiu metódu. Korupcii a svojvoľnému rozhodovaniu niekoľkých úradníkov malo zabrániť schvaľovanie priamych predajov vládou.
- Politické využitie. Privatizácia je politickým procesom, v ktorom spolu s prevodmi obrovských majetkov nastáva aj presun politickej moci. Politické strany majú výnimočnú príležitosť využiť privatizovaný majetok na získanie podpory hospodárskych kruhov.
- Zapojením verejnosti do procesu privatizácie sa mala zabezpečiť nezvratnosť reformy. Existovala obava pred tým, aby väčšina majetku neprešla do zahraničných rúk, ktorá bola opodstatňovaná skôr politicky ako ekonomicky. Občania mali mať osobný podiel na reforme a novom zriadení, čím si vláda chcela zabezpečiť podporu pre svoj program.

¹⁸³ Pozri napríklad Transition report (1995).

¹⁸⁴ Zároveň nízka kvalita služieb a výrobkov.

¹⁸⁵ Tirole (1991), Vickers a Yarrow (1991).

- Použitie výnosov z privatizácie. Predpokladom bolo využitie na kompenzáciu dočasných nevyhnutných nákladov spojených s reformou, napríklad preškoľovanie nezamestnaných, či budovanie chýbajúcich infraštruktúr.
- Nedostatok domácich úspor bol riešený dvoma spôsobmi, ponukou majetku zahraničným investorom a bezplatným vydaním majetku (kupónová privatizácia).

11.3 Privatizačný vývoj

Do januára 1993 sa privatizácia na Slovensku takmer nelíšila od privatizácie v Českej republike. Dôležitým cieľom federálnej vlády bola privatizačná rýchlosť, ktorá mala byť umožnená použitím kupónovej metódy. Jej obrovskou nevýhodou bolo, že generovala vlastnícku štruktúru, ktorá bola príliš rozptýlená.

Privatizačný proces na Slovensku sa postupne začal odlišovať od federálneho vzoru. Privatizácia bola výrazne poznačená častou výmenou vlád a privatizačných ministrov: od novembra 1989 sa vystriedalo sedem vlád s odlišnými konceptmi privatizácie. Dôraz začal byť kladený na vytváranie domácej vrstvy podnikateľov. Výsledkom sú minimálne privatizačné príjmy vlády, pomalá reštrukturalizácia a prerastanie politickej a hospodárskej moci. Súčasná vláda by mala efektívne sprivatizovať niekoľko prirodzených monopolov a bánk, čo jej môže pomôcť zvýšiť medzinárodnú dôveryhodnosť a priniesť významné zdroje.

11.3.1 Prvé tri vlády: 1989-92

Prvá vláda, sformovaná Milanom Čičom, prevzala úrad 12. decembra 1989, aby nahradila poslednú komunistickú vládu a pripravila prvé slobodné parlamentné voľby.

Vo voľbách v roku 1990 získalo väčšinu hlasov široké hnutie Verejnosť proti násiliu a požiadalo Vladimíra Mečiara, aby sformoval druhú porevolučnú vládu. Tá začala vládnuť 27. júna 1990. Predsedom Úradu pre správu a privatizáciu národného majetku sa stal Augustín Marián Húska. V apríli 1991 bola vláda Vladimíra Mečiara odvolaná. Tretiu vládu viedol Ján Čarnogurský v období 23. apríla 1991 a 24. júna 1992. Ministerstvo privatizácie vzniklo až na základe zákona č. 347 Zb. z 28. augusta 1990.¹⁸⁶ Prvým ministrom privatizácie sa stal Ivan Mikloš.

Privatizácia bola vtedy prevratnou myšlienkou, keďže v roku 1990 41% obyvateľov preferovalo socializmus, 3% preferovali kapitalizmus, a 52% preferovalo niečo medzi tým.¹⁸⁷ Nespokojnosť s reformou rástla hlavne kvôli

¹⁸⁶ Formálny názov Ministerstva privatizácie je Ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku Slovenskej republiky.

¹⁸⁷ Prameň: Ústav pre výskum verejnej mienky, Bratislava (1990).

prvým prejavom liberalizácie cien potravín a faktickej devalvácii meny.¹⁸⁸ V roku 1991 iba 32% obyvateľov považovalo vtedajší systém za lepší než komunistický.¹⁸⁹ Vláda odštartovala malú privatizáciu a začala pripravovať prvú vlnu veľkej privatizácie, obe založené na federálnej legislatíve. Vláda dúfala, že získa podporu verejnosti v kupónovej privatizácii, ktorá začala v máji 1992 po registrácii obyvateľov a investičných fondov na prelome rokov 1991 a 1992. Skončila až v decembri 1992 a akcie mohli byť distribuované vo februári a marci 1993. Nakoniec, kvôli rozdeleniu federácie, boli akcie rozdelené až v máji 1993.

11.3.1.1 Fond národného majetku

Fond národného majetku (FNM) bol založený v roku 1991 zákonom č. 253/1991 ako právnická osoba, aby asistoval pri privatizácii národného majetku a pritom jasne oddeľoval správu podnikov určených na privatizáciu a získané výnosy z privatizácie od vlády. FNM tvorí prezídium a výkonný výbor, nad ktorými dohliada dozorná rada. Pod výkonný výbor spadajú jednotlivé sekcie. Prezídium má deväť členov, volených parlamentom. Prezídium rozhoduje napríklad o predajoch účasť v podnikoch a majetku získaného odstúpením od privatizačnej zmluvy. Výkonný výbor má jedenásť členov. Dozorná rada má šesť členov volených parlamentom. FNM preberá štátny majetok do svojho vlastníctva a na základe privatizačných rozhodnutí ho prevádza na súkromné osoby. Majetkom FNM sú majetkové účasti v podnikoch a z nich plynúce zisky, a príjmy z privatizácie. Nakladanie s majetkom FNM schvaľuje parlament. FNM je spolitizovaný a často pracoval bez akejkoľvek kontroly štátom.¹⁹⁰ Mnohé jeho predaje tak boli absolútne nevýhodné pre štát.¹⁹¹

Najväčším záväzkom FNM sú dlhopisy,¹⁹² ktoré nahradili druhú vlnu kupónovej privatizácie. Kvôli nedostatočnej likvidite si FNM na vyplatenie dlhopisov osobám starším ako 70 rokov požičal v roku 1998 2,25mld. Sk. Zároveň neuhradil svoje záväzky vo výške 2,3mld. Sk. Za svoje záväzky ručí fond svojim majetkom.

¹⁸⁸ Valtr Komárek, hlavný oponent reformy, tvrdil: „Čo sa tu deje, nie je ekonomická reforma, ale kokteil amerických odporúčaní pre rozvojové krajiny.“ Prameň: *Výber* (1991), č.34.

¹⁸⁹ Prameň: *Výber* (1991), č.32, str.19.

¹⁹⁰ Podľa informácie P67value z 29.3.1997, Brigita Schmögnerová povedala: „Dospeli sme teda k tomu, že nielenže neexistujú kontrolné mechanizmy zvonka, pretože ani NKÚ nesmie kontrolovať FNM a v podstate NR SR ho tiež reálne nekontroluje, ale neexistujú ani účinné mechanizmy vnútornej kontroly FNM.“

¹⁹¹ FNM začiatkom roku 1997 predal akcie Slovnaftu za 230mil. Sk, menej ako 25% trhovej ceny. P67value, 14.4.1997. FNM schválil 19.2.1998 odpredaj 10,23% akcií Slovnaftu so stratou oproti trhovej hodnote takmer 895mil. Sk. P67value, 9.3.1998.

¹⁹² Bolo vydaných 3 326 639 dlhopisov v nominálnej hodnote 33,3mld. Sk. FNM (1999).

Do konca roku 1998 prevzal FNM 1 487 privatizačných projektov, ktoré obsahovali 2 625 návrhov na privatizačné výstupy v účtovnej hodnote majetku 349,4mld. Sk.¹⁹³ FNM vlastní majoritné podiely a vykonáva súvisiace práva napríklad v Slovenskej poisťovni, Slovenskej sporiteľni a Slovenských elektrárnach; vysokú účasť má aj vo Všeobecnej úverovej banke (pozri tabuľku 1).

Ku koncu roka 1998 FNM dostal príjmy za predaj akcií a majetku vo výške takmer 48mld. Sk, pričom reálne má šancu získať ďalšie pohľadávky 18mld. Sk (pozri tabuľku 2). Celkové príjmy FNM dosiahli 71mld. Sk (pozri tabuľku 3), z čoho je však treba odrátať pôžičku 2mld. Sk a hodnotu dlhopisov 8mld. Sk, ktoré sú zároveň aj výdavkami, takže skutočné príjmy sú na úrovni 61mld. Sk.

11.3.1.2 Malá privatizácia

Malá privatizácia na základe zákona č.427/1990 začala vo februári 1991 a skončila v marci 1994. Verejnou dražbou v nej boli predané alebo prenajímané menšie jednotky služieb (napríklad hotely a reštaurácie), obchodu a priemyslu oslobodené od starých záväzkov. Celkovo bolo vydražených 9500 podnikateľských jednotiek v účtovnej hodnote 12,3mld. Sk za celkovú sumu takmer 14mld. Sk. Z týchto mimorozpočtových prostriedkov bolo podľa zákona č.474/1990 prevedených 12,1mld. Sk na účet FNM a zvyšok Slovenskej záručnej banky a obciam.¹⁹⁴ Zahraniční investori sa nesmeli zúčastňovať prvého kola dražieb.

11.3.1.3 Prvá vlna veľkej privatizácie

Väčšie podniky boli privatizované na základe zákona č.92/1991¹⁹⁵ v dvoch vlnách. Vláda schválila uznesením č.443 z 13. augusta 1991 zoznamy privatizovaných podnikov. V prvej vlne privatizácie bol v období 1991-1993 (čiastočne) odštátnený majetok 678 štátnych podnikov v hodnote 169mld. Sk hlavne z oblasti priemyslu a služieb.¹⁹⁶ Na ich privatizáciu bolo predložených asi 1500 projektov. Podľa zákona vláda schvaľovala priame predaje, kým ostatné metódy privatizácie schvaľoval minister privatizácie.

Z celkového privatizovaného objemu bolo 48% privatizovaných kupónmi, 28% ostalo vo vlastníctve FNM, 12% tvorilo rezervný a iné fondy, a len 7% bolo predaných priamo (pozri tabuľku 4). Tu si je treba uvedomiť, že trhovú hodnotu majetku sa líšila od účtovnej, a preto priame predaje mali pravdepodobne väčší, než sedempercentný význam.

¹⁹³ Výročná správa FNM za rok 1998 uvádza tieto čísla, ale FNM (1999) uvádza prevod 1 531 štátnych podnikov v hodnote 365,5mld. Sk.

¹⁹⁴ Prameň: Ministerstvo privatizácie (1999a).

¹⁹⁵ Tento zákon bol neskôr 19 krát novelizovaný.

¹⁹⁶ Prameň: Ministerstvo privatizácie (1999a) a Fond národného majetku (1999).

11.3.1.4 Privatizácia zahraničnými investormi

V roku 1992 vláda privatizovala podniky s účtovnou hodnotou 0,8mld. Sk za 2,2mld. Sk desiatim kupcom (pozri tabuľku 5). Z hľadiska kúpnej ceny to bol najbohatší rok, z hľadiska podielu na účtovnej hodnote privatizovaného majetku cudzincom v rokoch 1992-98 boli najproduktívnejšie roky 1994 a 1993. Celkovo boli zahraničným investorom predané podniky v hodnote 4,7mld. Sk za kúpnu cenu 7,7mld. Sk.¹⁹⁷

11.3.1.5 Prvá vlna kupónovej privatizácie

Kupónová privatizácia je v podstate bezodplatným rozdelením majetku s použitím jednoduchej procedúry, keď kupónové ceny pôvodne zhodné pre všetky akcie sa na základe meniaceho pomeru ponuky a dopytu približujú rovnovážnym cenám, pričom pri každej interakcii sa znižuje celkový dopyt aj celková ponuka o akcie s vyrovnaným dopytom a ponukou. Objem na strane ponuky bol daný počtom akcií zaradených podnikov, kým objem strany dopytu počtom nepoužitých kupónov. Na dosiahnutie rovnováhy stačilo päť interakcií.¹⁹⁸

Na základe schválených privatizačných projektov boli do 1. vlny kupónovej privatizácie ponúknuté akcie 503 akciových spoločností v celkovej bilančnej hodnote 86,9 mld. Sk (približne 2,6 mld. USD). V jej jednotlivých kolách z uvedenej ponuky fond predal akcie v hodnote 79,8 mld. Sk, nepredané akcie vo výške 7,1 mld. Sk fond postupne predával štandardnými metódami. Na kupónovej metode sa zúčastnilo 2,6 miliónov slovenských občanov.

Slovenský kupónový program v porovnaní s českým ponúkol menej majetku a horšej kvality. Pomer slovenského a českého majetku bol iba 35:100 (podľa veľkosti ekonomík mal byť 50:100). Naopak, pomer majetku skutočne privatizovateľného kupónmi bol vyšší, 41:100¹⁹⁹, čiže slovenské podniky boli viac privatizované kupónmi než inými metódami: vážený podiel kupónového vlastníctva v slovenskom podniku bol 74%, kým v českom podniku iba 64%. Tým sa v porovnaní s českými posilnila budúca úloha investičných privatizačných fondov v slovenských podnikoch. Záujem o slovenské podniky bol však všeobecne menší než o české: Pomer spotrebovaných investičných bodov za slovenské a české podniky bol iba 27:100, hoci slovenské podniky boli v priemere lacnejšie než české, v pomere 23:34 investičných bodov. Pomer celkového zisku v poslednom

¹⁹⁷ Autorove výpočty podľa verejnej databázy Ministerstva privatizácie (1999b).

¹⁹⁸ Podrobnejší popis schémy uvádzajú napríklad van Wijnbergen a Marcinčín (1995).

¹⁹⁹ Autorove výpočty podľa údajov Centra pre kupónovú privatizáciu v Prahe. Je rozdiel medzi majetkom podnikov, ktoré boli do kupónovej privatizácie zaradené (100% akcií), a majetkom, ktorý bol skutočne ponúknutý na výmenu za kupóny (napríklad 80% akcií). Rozdiel bol napríklad odpredaný vonkajším investorom ešte pred samotnou kupónovou privatizáciou, alebo ostal vo vlastníctve Fondu národného majetku.

roku pred privatizáciou bol iba 23:100, pomer celkového zadlženia 31:100, a pomer zamestnancov 39:100.²⁰⁰

Problémom kupónovej metódy bolo vytvorenie príliš rozptýleného vlastníctva. Práce, ktoré skúmali vplyv kupónovej privatizácie na cenu akcií podnikov skoro po uvedení na trh skutočne zistili, že koncentrácia vlastníctva má vplyv na kapitálové náklady a výkonnosť podnikov.²⁰¹ Ako dominantní vlastníci vystupovali aj investičné fondy, ktoré však vďaka chýbajúcej legislatíve (ochrana minoritného vlastníka, definícia kapitálového trhu a výkonu dozoru) svoje postavenie zneužili na vyvlastnenie minoritných vlastníkov. Marcinčin a van Wijnbergen (1997) zistili, že po očistení údajov od výberovej chyby sa investičné fondy ukázali ešte horšími vlastníkmi, ako sa predpokladalo.

11.3.2 Štvrtá vláda: 1992-94

Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS) vyhralo parlamentné voľby v júni 1992,²⁰² a vláda Vladimíra Mečiara prevzala 24. júna 1992 úrad. Jej ministrom privatizácie bol takmer rok Ľubomír Dolgoš²⁰³, po ktorom ministerstvo spravoval premiér Vladimír Mečiar. Táto vláda hneď na jeseň zmenila privatizačný koncept, pričom dôraz kládla na štandardné metódy. Podstatnou zmenou bolo, že rozhodovanie o privatizácii sa vrátilo odvetvovým ministerstvám, čím sa privatizácia takmer zastavila. Zákon č. 60/1994 s účinnosťou od 24. marca 1994 oddelil funkcie predsedu FNM a ministra privatizácie. Prezident, viceprezident a členovia prezidia FNM sa stali volení parlamentom. Novela zároveň stanovila, že majetok FNM nie je majetkom štátu, aj keď jeho používanie spadá pod príslušné privatizačné zákony.

Oživenie privatizácie nastalo v období 15. februára a 11. marca 1994, keď pod hrozbou odvolania vlády schválil FNM 44 privatizačných projektov. V marci 1994 bol vláda Vladimíra Mečiara odvolaná.

Atmosféru v spoločnosti dokumentuje nasledujúci výskum verejnej mienky z roku. 47% občanov považovalo súčasný systém za lepší, než komunistický, kým 42% tvrdilo presný opak. 72% povedalo, že demokracia nesplnila ich očakávania, kým iba 23% tvrdilo opak. Súčasná ekonomická situácia v porovnaní s komunistickou bola lepšia pre 22%, ale horšia pre celých 71% populácie. Nakoniec, 39% preferovalo súkromné vlastníctvo pred štátnou kontrolu väčšiny

²⁰⁰ Výpočty autora podľa všeobecne dostupných údajov z Centra pre kupónovú privatizáciu, Praha, 1993.

²⁰¹ Pozri napríklad Laštovička et al. (1995), Claessens (1995), Marcinčin (1995), a van Wijnbergen a Marcinčin (1995).

²⁰² HZDS získalo 37.3% hlasov a 74 zo 150 stoličiek v Slovenskej národnej rade.

²⁰³ Od 24.6.1992 do 22.6.1993. Ľubomír Dolgoš bol odvolaný po tom, čo kritizoval vládu pre jej neochotu pokračovať v privatizácii.

podnikov, kým 53% tvrdilo presný opak.²⁰⁴

11.3.2.1 Investičné privatizačné fondy

Účastníci kupónovej privatizácie vložili svoje investičné body samostatne do akciových spoločností alebo do 429 (z nich 169 slovenských) investičných privatizačných fondov (IPF).²⁰⁵ Kým drobní investori získali majoritný podiel v 244 slovenských podnikoch (pozri tabuľku 6), IPF v 173 podnikoch. Pokiaľ štyri IPF hlasovali v zhode, mohli ovládať 110 podnikov (22%) jednoduchým majoritným podielom, alebo až 367 (73%) podnikov reálnym majoritným podielom.²⁰⁶ V porovnaní s IPF boli všetci ostatní vlastníci podielov kupónovo privatizovaných podnikov zanedbateľní (pozri tabuľku 7 s podielmi nekupónových investorov). Navyše, akcie IPF sa nachádzali v portfóliách niekoľkých málo investičných spoločností. Na Slovensku vlastnilo sedem najväčších spoločností 61% akcií podnikov privatizovaných fondmi (pozri tabuľku 8).

Počet IPF stúpol v roku 1994 na 311 kvôli druhej vlne kupónovej privatizácie, ktorá sa však nakoniec neuskutočnila. V roku 1996 ich počet klesol na 36.²⁰⁷ IPF sa zbavovali dozoru ministerstva financií preregistrovaním na akciové spoločnosti. Ich akcie často neboli obchodované na verejnom trhu.

IPF boli v pozícii silného akcionára, zároveň však aj dozorcú, ktorý sám je bez dozoru. Ich akcionári, podobne ako drobní akcionári podnikov, nemali šancu kontrolovať a ovplyvniť manažment IPF. V neregulovanom prostredí mali manažéri IPF motiváciu zneužívať svoje postavenie na obohacovanie sa na úkor akcionárov.²⁰⁸ Zároveň ich vlastnícka pozícia v podnikoch bola sťažená v roku 1995, keď povolený podiel jedného IPF (aj jednej investičnej spoločnosti) v podniku sa znížil z 20% na 10%.

IPF, v neregulovanom prostredí, znehodnotili kupóny a následne aj akcie väčšiny účastníkov kupónovej privatizácie. Navyše podkopali dôveru v kolektívne investovanie na Slovensku. Podľa našich vedomostí zatiaľ na Slovensku neexistuje komplexná štúdia, ktorá by vyčíslila straty zapríčinené fondmi.

²⁰⁴ Prameň: Výskum verejnej mienky organizovaný United States Information Agency v 1993 v rôznych štátoch strednej a východnej Európy. *Economic Reform Today* 1/1994, str.10-13, 31.

²⁰⁵ Podľa údajov Centra pre kupónovú privatizáciu, IPF získali 72% všetkých kupónov. Z toho IPF zaregistrované v Českej republike získali 73% a IPF zaregistrované na Slovensku 27%.

²⁰⁶ Presný výpočet pozri v Lastovička a kol. (1995). Reálnou majoritou máme zjednodušene na mysli stav, keď drobní investori nie sú schopní spojiť svoje hlasy a preto minoritný vlastníč blok akcií sa môže správať ako majoritný vlastníč.

²⁰⁷ Širšie pojednanie o IPF uvádza Olsson (1999).

²⁰⁸ Anderson (1994) a Coffee (1994).

11.3.2.2 Druhá vlna veľkej privatizácie

Druhá vlna začala v septembri 1993. Oproti prvej vlne sa líši dôrazom na štandardné metódy (hlavne priamy predaj), zvýhodňovaním domácich manažérov, opustením kupónovej metódy a prevedením privatizačného rozhodovania z vlády na FNM. Z celkového majetku 137mld. Sk bolo 58% privatizovaných priamymi predajmi (pozri priame predaje majetku a účasti v tabuľke 9) a iba 5% verejnými súťažami. Nepriehľadné priame predaje a zvýhodňovanie manažérov má podľa ekonomickej teórie za následok oddialenie reštrukturalizácie.²⁰⁹

11.3.2.3 Príklady zneužitia privatizácie

Matica slovenská podpísala 8. februára 1994 zmluvu o privatizácii podniku Neografia, ktorá bola cenená na 600 miliónov Sk za symbolickú cenu 1 Sk za príslub podpory HZDS.²¹⁰ Podnik Manager bol založený manažermi Východoslovenských železniární (VSŽ) 11. marca 1994, v deň vyslovenia nedôvery vláde Vladimíra Mečiara. Tri dni po jeho založení získala súhlas s privatizáciou 9,53% akcií VSŽ za 200 Sk za akciu, hoci trhovú cenu bola vtedy trikrát vyššia.²¹¹

11.3.3 Piata vláda: 1994

Vláda Jozefa Moravčíka prevzala úrad 15. marca 1994. Jej úlohou bolo pripraviť predčasné parlamentné voľby. Ministrom privatizácie sa stal Milan Janičina. Vláda plánovala privatizáciu 174 podnikov v celkovej účtovnej hodnote 176 mld. Sk, z čoho 80 mld. Sk malo byť privatizovaných kupónmi. Celkový majetok určený do kupónovej privatizácie mal byť vyšší, 100 mld. Sk, keďže ďalších 20 mld. Sk tvoril majetok ponúknutý ale nepredaný v prvej vlne kupónovej privatizácie, vo vlastníctve FNM. Vláda začala vydávať nové kupónové knižky a koncom novembra si ich 3.4 milióna ľudí zaregistrovalo. Bolo to 92% oprávnených občanov. Nulté kolo sa očakávalo začiatkom roka 1995. Trinásť odsúhlasených privatizačných projektov predchádzajúcej vlády bolo zrušených.

11.3.4 Šiesta vláda: 1994-98

Vláda Vladimíra Mečiara prevzala úrad 13. decembra 1994 a jej ministrom privatizácie sa stal Peter Bisák. Prvú zmenu privatizácie signalizovalo prijatie zákona č. 369/1994 s účinnosťou od 21. decembra 1994, ktorý dal prezídiu FNM právo vydávať rozhodnutia o privatizácii na návrh Ministerstva privatizácie alebo Výkonného výboru FNM. Rozhodovanie o privatizácii tak prešlo zo štátu na

²⁰⁹ Aghion (1995), Blanchard a Aghion (1995), a Carlin a kol. (1994).

²¹⁰ *Sme*, 19.4.1996, str.5.

²¹¹ *Trend*, 11.10.1995.

právnickú osobu.²¹² Nový parlament schválil 4. novembra 1994 zákon č. 370/1994, ktorým sa snažil zrušiť 50 privatizačných projektov schválených predchádzajúcou vládou. Dvadsať z nich bolo skutočne zrušených týmto zákonom v decembri 1994, kým zvyšných tridsať priamym rozhodnutím vlády vo februári 1995. Zákon č. 370/1994 bol v máji 1995 zamietnutý rozhodnutím Ústavného súdu, ale FNM koncom novembra 1995 pokračoval v reprivatizáciách 27 podnikov.²¹³

Vláda sa vo svojom programovom vyhlásení z 10. januára 1995 zaviazala vypracovať nové privatizačné techniky. Dôraz mal byť kladený na konkurenčné formy predaja majetku domácim investorom,²¹⁴ pričom splátky mali byť rozložené na desať až pätnásť rokov. Prvé splátky zvyčajne predstavovali 20% dohodnutej kúpnej ceny²¹⁵ a FNM prestal poskytovať informácie o privatizačných projektoch a kritériách výberu. Všeobecne mohlo byť až 50% kúpnej ceny odpustených ako kompenzácia nadobúdateľových investícií a zároveň daňovo zvýhodnených.²¹⁶ Zákon č. 190/1995 nahradil kupónovú metódu metódou dlhopisov. Zároveň umožnil FNM vydávať privatizačné rozhodnutia na návrh svojho výkonného výboru a už nie na návrh ministerstva. Vladimír Mečiar vyhlásil 20. októbra 1995, že privatizácia bude ukončená do ôsmich mesiacov.²¹⁷ V júni 1996 povedal, že privatizácia sa zastavila v decembri 1995 kvôli napätiu medzi koalíčnymi partnermi.²¹⁸ Zákonom č. 210/1997 parlament reagoval na nález Ústavného súdu a vrátil rozhodovanie o priamych predajoch do právomoci vlády, pričom FNM stále ostali reálne možnosti svojvoľného nakladania s majetkom. V rokoch 1994-1996 vlády Moravčíka a Mečiara privatizovali 67% majetku z hľadiska výšky kúpnej ceny (pozri tabuľku 10).

²¹² Najvyšší kontrolný úrad následne oznámil, že nemôže kontrolovať privatizáciu, pretože podľa tejto novely je úloha vlády v privatizácii obmedzená na zaradenie podniku do zoznamu podnikov na privatizáciu a rozhodnutie o privatizačnej metóde. Vláda však nemôže byť braná na zodpovednosť za privatizáciu, pretože o kupcovi, cene a splátkovom kalendári rozhoduje iba FNM. Parlament síce mohol kontrolovať FNM, ale jeho väčšina to odmietla. *Národná obroda*, 7.5.1996, str.1; *Práca*, 4.3.1996, str.5; *Sme*, 30.6.1995, str.4.

²¹³ *Trend*, 13.12.1995, str.6B.

²¹⁴ Prezident prezídia FNM Štefan Gavorník zdôraznil, že cieľom FNM bolo vytvoriť silnú vrstvu domácich podnikateľov. Nezáležalo na kúpnej cene, ale na tom, „komu bude patriť Slovensko“. *Hospodárske noviny*, 24.10.1995, str.4.

²¹⁵ *Hospodárske noviny*, február 1996, str.12 a 13; *Trend*, 15.11.1995, str.6B a 8B. Od januára do novembra 1995, FNM získal 6.7mld. Sk z celkovo dohodnutých predajných cien 35.2mld. Sk, čo bolo zhruba 20%. Vážený priemer bol približne 15% (výpočty autora).

²¹⁶ Novela daňového zákona z marca 1996 odpúšťa nadobúdateľom platbu dane z príjmu, ktorý im vznikol odpustením splátky.

²¹⁷ *Sme*, 21.10.1995, str.2.

²¹⁸ *Sme*, 28.6.1996, str.5.

Podľa výskumu verejnej mienky z roku 1995²¹⁹, iba 29% občanov Slovenska súhlasilo s vládnu privatizačnou politikou, kým celých 61% nesúhlasilo. Priame predaje boli prijímané odmietavo 61% populácie, kým iba 3% ich uznávali za spravodlivé a 12% sa nevedelo rozhodnúť. Existenciu korupcie pri priamych predajoch pripúšťalo 69%, kým iba 8% tvrdilo opak. Iba 11% súhlasilo s výrokom, že každý získa zo súčasnej privatizačnej politiky, kým 61% nesúhlasilo. Iba 14% verilo, že vládnu koalícia zmenila privatizačný program pre iné dôvody než posilnenie svojej politickej moci.

11.3.4.1 Privatizácia dlhopismi²²⁰

Metóda dlhopisov nahradila druhú vlnu kupónovej privatizácie. Ministerstvo privatizácie najprv odňalo licencie niekoľkým veľkým investičným spoločnostiam.²²¹ Podpredseda vlády a minister financií Sergej Kozlík vtedy povedal, že „*chlapci* [rozumej investičné fondy] *chceli kontrolovať stovky spoločností*“. Nový zákon č. 190/1995 zmenil privatizačný zákon č. 92/1991 a nahradil kupóny dlhopismi. V januári 1996 bol zákon v podstate одобorený Ústavným súdom, v marci vydala vláda prevádzacie pravidlá č. 134/1996 a v auguste sa začalo obchodovanie s dlhopismi.

Samotná procedúra spočívala v tom, že osoby zaregistrované do kupónovej privatizácie dostali dlhopis v nominálnej hodnote 10,000 Sk²²² so splatnosťou 31. decembra 2000 a úročením diskontnou sadzbou Národnej banky Slovenska. Pred svojou splatnosťou mali byť dlhopisy použité nasledujúcimi spôsobmi:

- 1) Každý občan môže:
 - 1a) predať alebo venovať svoj dlhopis podniku, ktorý je dlžníkom FNM,
 - 1b) predať dlhopis bankám vybranými vládou na reštrukturalizáciu,
 - 1c) použiť dlhopis na dôchodkové a zdravotné pripoistenie,
 - 1d) v špeciálnych prípadoch použiť dlhopis na nákup bytu,
 - 1e) použiť dlhopisy na nákup akcií z portfólia FNM, ktoré mali byť vyčlenené k tomuto účelu.
- 2) Vybraní nadobúdatelia majetku môžu vykupovať dlhopisy a hradíť nimi svoje dlhy voči FNM ich nominálnou hodnotou.

²¹⁹ Focus (1995).

²²⁰ Prameň: *Hospodárske noviny*, 18.4.1996, str.D1-4; *Pravda*, 3.6.1996, str.2, 6.6.1996, str.2; *Profit*, 1.6.1996, str.1 a 2; *Sme*, 27.6.1995, str.4, 9.1.1996, str.4; *Trend*, 16.8.1995, str.5B, 15.5.1996, str.17B, 5.6.1996, str.18B.

²²¹ Ministerstvo zastavilo obchodovanie s akciami VÚB Kupón (aktíva 12,5mld. Sk) 23.1.1995 a PSIS Bratislava (aktíva 7mld. Sk) koncom marca 1995. Prameň: *Sme*, 18.7.1995, str.4.

²²² Účtovná hodnota majetku určeného vládou Jozefa Moravčíka do druhej vlny kupónovej privatizácie sa tak zmenšila zo 100mld. Sk na 33,3mld.

3) Vlastníci bytov, obce, ako aj penzijné a zdravotné poisťovacie spoločnosti a vybrané banky môžu vykupovať dlhopisy a žiadať FNM o ich preplatenie pred rokom 2000. FNM môže vyplácať tieto dlhopisy, pokiaľ sa tak rozhodne, a v objeme, v akom sa rozhodne.

Keďže dopyt po dlhopisoch bol minimálny, ich cena výrazne klesla, a preto vláda v marci 1996 ustanovila „primeranú cenu dlhopisu“ na vyše 75% nominálnej hodnoty plus kumulatívne výnosy.

Dlhopisy znamenajú potenciálny problém pre FNM a štátny rozpočet. FNM totiž na jednej strane sľúbil vyplatiť 33,3mld. Sk plus výnosy, na druhej predával majetok za minimálne ceny, s desať- až pätnásťročnými splátkami, a aj tam namiesto hotovosti dostával späť svoje dlhopisy. Pokiaľ by aj záväzok FNM nebol braný ako štátny záväzok, je ťažké si predstaviť, že by nebol implicitne garantovaný vládou.

Do 31. decembra 1998 bolo umorená necelá tretina dlhopisov,²²³ pričom 68% z nich slúžilo na splatenie záväzkov dlžníkov FNM²²⁴ a 24% bolo vyplatených občanom starším ako 70 rokov.²²⁵ Iba 5% bolo umorených výmenou za akcie privatizovaných podnikov.

11.3.4.2 Strategické podniky

Zákon o strategických podnikoch č. 192 z 13. júla 1995 odkladal privatizáciu vybraných podnikov v celkovej hodnote aktív 150mld. Sk²²⁶, keď ich odkazoval na špeciálny privatizačný režim, ktorý nedefinoval. Bol nesystematickým krokom v reforme, lebo posilňoval vlastnícke právomoci odvetvových ministerstiev. Obsahoval mnoho nejasných formulácií, ktoré zabránili jeho uplatňovaniu a navodili tak stav neistoty.²²⁷

V zozname strategických podnikov boli:

1) Štátne podniky z odvetvia plynárenstvo, energetika, pošty, telekomunikácie, ťažké strojárstvo, farmaceutická výroba, doprava, poľnohospodárstvo, lesy a vodné hospodárstvo, a akciové účasti štátu v podnikoch Transpetrol a Slovenské elektrárne. Tie sa podľa zákona mali privatizovať špeciálnym zákonom.

²²³ FNM (1999): presne bolo umorených 1 077 148 kusov dlhopisov.

²²⁴ Splácanie dlhov dlhopismi bolo možné do dňa zverejnenia nálezu Ústavného súdu zo dňa 24.6.1998 v Zbierke zákonov, 16.7.1998.

²²⁵ Podľa zákona č. 322/1996 ku dňu 31.12.1997.

²²⁶ To je asi 40% objemu privatizovaného majetku na Slovensku. Pozri aj Marcinčin (1997).

²²⁷ Valné zhromaždenie Slovnaftu hlasovalo o zavedení zlatej akcie pre štát, ale samotný FNM hlasoval proti, odvolávajúc sa na nejasnú definíciu v zákon. Šlo o to, že zhromaždenie akcionárov podľa zákona nemohlo rozhodovať o otázkach „ktorými sú alebo môžu byť dotknuté strategické záujmy štátu“. Prameň: *Trend*, 29.11.1995, str.3B. Citát zo zákona č. 192/1995, §6, odst.1b.

2) Podniky čiastočne privatizované, v ktorých si štát chcel zachovať výnimočné postavenie. Patrili tu podniky z odvetví ťažba ropy, baníctvo a hutníctvo, spracovanie nerudných surovín, strojárstvo, chemický a spotrebný priemysel, doprava, poľnohospodárstvo a vodné hospodárstvo, farmaceutická výroba a stavebníctvo.

Argumenty na prijatie zákona možno zhrnúť nasledujúcim spôsobom:

- 1) Podniky boli zlatými vajcami. Podľa Štatistického úradu vyprodukovali 90% celkového zisku nefinančného sektora v roku 1994, teda rok pred prijatím zákona.
- 2) Odloženie privatizácie kvôli čakaniu na lepšie predajné ceny.
- 3) Vytváranie reťazí minimálneho zisku. Štátna kontrola nad vertikálne prepojenými podnikmi mala znížiť náklady konečného výstupu, určeného na štátne rozvojové programy.
- 4) Verejná prospešnosť podnikov.
- 5) Prirodzené monopoly.

Prvé štyri argumenty posilňujú úlohu štátu v ekonomike práve počas prebiehajúcej ekonomickej reformy, ktorá má za cieľ presný opak. Posledný argument je rozumný v zmysle, že privatizácia prirodzených monopolov vyžaduje špeciálnu pozornosť vlády. Namiesto zdôrazňovania tohto faktu zákonom však mohla vláda venovať úsilie na prípravu ich privatizácie. Zákon bol v roku 1999 zrušený.

11.3.4.3 Príklady zneužitia privatizácie

FNM predal 39% rafinérie 23. augusta 1995 FNM akciovej spoločnosti Slovintegra, ktorú vlastnili manažéri Slovnaftu. Bilančná cena balíka bola 6,4mld. Sk, kúpna cena 1mld. Sk, prvá splátka 100mil. Sk (1.6% kúpnej ceny) a zvyšné splátky boli rozvrhnuté na desať rokov. Dohodnutá cena za akciu predstavovala 156 Sk, kým trhovú hodnotu bola nad 800 Sk. Kúpna cena balíka pri takejto cene by dosiahla 5,1mld. Sk, takže štát tak prišiel rádovo o miliardy korún. Navyše, neskôr bolo 84% kúpnej ceny odpustených. Slovintegra privatizovala ďalších 15% akcií Slovnaftu za kúpnu cenu 385mil. Sk 31. júla 1997.²²⁸

11.3.5 Siedma vláda: 1998-

Vláda Mikuláša Dzurindu nastúpila do úradu 30. októbra 1998 a jej ministerkou privatizácie sa stala Mária Machová. Táto vláda vychádzala z toho, že „dve vlny privatizácie nevytvorili silné a efektívne vlastníctvo podnikov.“²²⁹ Vo

²²⁸ Trend, 27.3.1996 a autorove výpočty podľa Ministerstvo privatizácie (1999b).

²²⁹ „Prvá vlna privatizácie (najmä prostredníctvom kupónovej privatizácie) nebola sprevádzaná silnými reguláciami kapitálového trhu (silná ochrana práv minoritných akcionárov, informačné pravidlá a účinný dohľad) a viedla k častému rozkrádaniu aktív (tunelovaniu). Rovnako druhá vlna privatizácie (najmä prostredníctvom priamych

svojom programovom vyhlásení chcela vláda privatizovať banky kvôli zníženiu úrokových sadzieb,²³⁰ prehodnotiť privatizačné rozhodnutia súdmi, pokračovať v privatizácii súťažnými metódami, vyplatiť dlhopisy aspoň šesťdesiatročným a starším občanom, umožniť obchodovanie s dlhopismi na kapitálových trhoch, zabezpečiť vykonávanie vlastníckych práv štátu a vytvoriť podmienky pre vstup zahraničných investorov do privatizácie. Neštandardne vyznel jej záväzok zrušiť akcie na doručiteľa kvôli sprehľadneniu vlastníctva privatizovaného majetku a zdržať sa priameho zasahovania do chodu štátnych prirodzených monopolov, ako aj formulácia „*Ak noví vlastníci nie sú z rôznych dôvodov ani po viacerých rokoch schopní privatizované podniky rozvíjať, vláda bude hľadať možnosti takých opatrení, ktoré prispejú k ozdraveniu a reštrukturalizácii podnikov.*“

Vláda uvažovala o znížení nákladov v strategických podnikoch, minimalizovanie rizika korupcie a nepriehľadnosti najímaním „*renomovaných manažérov pre správu týchto podnikov s presným definovaním odmeny z dosiahnutých úspor, privatizáciou minoritných podielov s právom riadenia spoločnosti [a] predajom majoritných podielov.*“ Uvažovala o okamžitom naštartovaní „*reštrukturalizácie a privatizácie Všeobecnej úverovej banky, Slovenskej sporiteľne, Investičnej a rozvojovej banky a Banky Slovakia a [uzavretí] procesu kontroly privatizácie a jasné deklarovanie, ktorých podnikov sa bude týkať snaha o revíziu kúpno-predajných zmlúv.*“²³¹ Medzi krátkodobými prioritami vlády sa privatizácia pravdepodobne nedopatrením nespomína,²³² lebo vo Vládnom balíčku ekonomických opatrení (1999) sa jej venuje náležitá pozornosť.

Snaha vlády o zvýšenie priehľadnosti a efektivity privatizácie našli pozitívnu medzinárodnú odozvu. Medzinárodný menový fond (MMF, 1998) zdôraznil, že „*Zrýchlená privatizácia telekomunikácií a ostatných štátom vlastnených spoločností by nielen poslala dôležité posolstvo o otvorenom postoji novej vlády voči zahraničným investorom, ale tiež by poskytla podstatnú podporu pre platobnú bilanciu ...*“ Zároveň odporučil, aby štátne orgány pred privatizáciou podnikov „*zbližka sledovali ich finančnú výkonnosť a obmedzili ich prístup k úverom.*“

Podľa Úradu vlády (1999c), vláda plánovala privatizovať 1) najväčšie banky v roku 2000-2001, 2) energetické podniky Slovenský plynárenský priemysel, Slovenské elektrárne a rozvodné závody s oddelením prenosu a distribúcie po prijatí viacerých zákonov po roku 2001, 3) Slovenské telekomunikácie v prvom polroku 2000, pričom výnosy by sa použili na umorenie časti dlhopisov,²³³ 4)

predajov) nepriniesla lepšie výsledky, keďže bola väčšinou podriadená politickým záujmom.“ Úrad vlády (1999c) a Svetová banka (1999).

²³⁰ Programové vyhlásenie vlády (1998). Časť Podpora podnikania a priemyselná politika.

²³¹ Úrad vlády (1999a).

²³² Úrad vlády (1999b).

²³³ Pozri aj odporúčania Svetovej banky (1999).

zdravotnícke zariadenia v rokoch 1999-2000, podniky Slovenskej automobilovej dopravy koncentráciou do sedemnástich podnikov v druhom polroku 2000, Vodárne a kanalizácie, 5) štátne podniky a zvyškové podiely v sektoroch pôdohospodárstvo, hospodárstvo, výstavba a verejné práce a životné prostredie do prvého štvrtroku 2000 (pozri aj tabuľku 11).

Pritom vláda odhadovala príjmy z privatizácie 1,2mld. Sk v roku 1999, 27,5mld. Sk v roku 2000 a 70,8mld. Sk v ďalších rokoch. Parlament zároveň 16. septembra 1999 zrušil zákon o strategických podnikoch č.192/1995. Pred privatizáciou prirodzených monopolov sa plánuje prijatie zákona o prirodzených monopoloch a zriadenie nezávislého regulačného orgánu.

11.4 Záver

Privatizácia štátnych podnikov v tranzitívnej ekonomike slúži v prvom rade ako nevyhnutná podmienka reštrukturalizácie. Súvisiace príjmy štátnej pokladne sú pre tranzitívne obdobie dôležité, nie však najdôležitejšie. Vzhľadom na neexistujúci trh a masu privatizovaného majetku bola možnosť aplikácie skúsenosti vyspelých štátov obmedzená. Privatizácia bola do veľkej miery experimentom.

Slovensko vsadilo na nie práve najšťastnejšiu kombináciu privatizačných techník: najprv na kupónovú privatizáciu bez následnej regulácie kapitálového trhu, ochrany minoritných vlastníkov, inštitúcií a vymáhateľnosti práva, a neskôr na nepriehľadné predaje domácim manažérom bez financií a potrebných vedomostí. Reštrukturalizácia podľa nášho názoru nebola chápaná ako skutočný cieľ slovenskej privatizácie. Zároveň sa však ani nekládol dôraz na privatizačné príjmy, ktoré potom chýbali pri zmierňovaní sociálnych dopadov reformy. Privatizácia je politická, lebo je jednorazovou príležitosťou pre získanie majetku a politického vplyvu.

Slovensko stojí pred dvoma privatizačnými úlohami. Po prvé, musí sa vyrovnat' s nezákonnými privatizáciami z minulosti, po druhé, musí pripraviť privatizáciu bánk, veľkých prirodzených monopolov a zdravotníctva, ktorá je omnoho zložitejšia než väčšina doterajších privatizácií. Vláda pritom musí mať na zreteli získanie medzinárodnej dôveryhodnosti.

Vyrovnanie sa s nezákonnými privatizáciami len s pomocou slovenských súdov môže byť podľa nášho názoru hodnotené ako pokrytecké. Pomalosť slovenských súdov a korupcia sú známymi javmi, takže táto cesta motivuje len k zrýchleniu rozkrádania privatizovaných podnikov. Za úvahu stojí určitá forma znárodnenia so záväzkom rýchlej a priehľadnej privatizácie.

Pre privatizáciu prirodzených monopolov platí poučka z Británie, že štát musí v prvom rade uprednostňovať konkurenciu. Iba tie oblasti, v ktorých jasne dominujú monopoly, majú byť regulované nezávislou inštitúciou. Preto ešte pred privatizáciou je treba oddeliť monopolné a potenciálne konkurenčné aktivity

podnikov (horizontálne a vertikálne rozbitie monopolov) a pripraviť regulátora, pričom každý sektor (telekomunikácie, plyn, elektrina, voda) by mal mať vlastný regulačný úrad kvôli jasnej definícii zodpovednosti a zabráneniu stretu záujmov. Privatizácia, ktorá sama o sebe je technicky zložitá, zahŕňa aj potrebu zmeny viacerých zákonov, napríklad tých, ktoré sa týkajú vymáhania pohľadávok. Slovensku by prospelo, keby výber kupca nebol poznačený škandálmi a keby kupcom bola známa zahraničná spoločnosť.

11.5 Použitá literatúra

- Aghion, P. (1993), „Economic reform in Eastern Europe: Can theory help? *European Economic Review* 37, 525-532.
- Aghion, P. (1995), „Enterprise restructuring in the transition process“. *Zborník konferencie Econometrics of transition, integration and development*, Varšava, 5-6 december.
- Anderson, R. E. (1994), „Voucher Funds in Transitional Economies: the Czech and Slovak Experience“. *PR Working Paper* no. 1324, The World Bank.
- Armstrong, M., Cowan, S. and Vickers, J. (1995), „*Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*“. The MIT Press, Cambridge.
- Blanchard, O. and Aghion, P. (1995), „*On insider privatization*“. MIT, mimeo.
- Brada, J.C. (1996), „*Corporate governance in transition economies: Lessons from recent developments in OECD member countries*“, OECD.
- Brom, K. (1997), „*Issues of post-privatisation corporate governance*“, OECD.
- Carlin, W., van Reenen, J. and Wolfe, T. (1994), „Enterprise restructuring in the transition: an analytical survey of the case study evidence from central and eastern Europe“, *EBRD Working paper* No. 14, July.
- Centrum pre kupónovú privatizáciu (1993), „*Databáza kupónovej privatizácie*“, Praha.
- Claessens, S. (1995), „*Corporate Governance and Equity Prices: Evidence from the Czech and Slovak Republics*“, The World Bank, mimeo.
- Claessens, S., Djankov, S. and Pohl, G. (1997), „*Determinants of performance of manufacturing firms in seven European transition economies*“, The World Bank, mimeo.
- Coffee, J. C. (1994), „*Institutional Investors in Transitional Economies: Lessons from the Czech Experience*“, Columbia University, mimeo.
- Collin, S. M. and Rodrik, D. (1991), „*Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*“. Institute for International Economics, Washington D.C.
- Denná tlač: *Hospodárske noviny* (1995), 24. október, (1996), február, 18. apríl, *Národná obroda* (1996), 7. máj, *Práca* (1996), 4. marec, *Pravda* (1996), 3. a 6. jún, *Sme* (1995), 27. a 30. jún, 18. júl, 21. október (1996), 9. január, 19. apríl, 28. jún.

- Dewatripont, M. and Roland, G. (1992), „The virtues of gradualism and legitimacy in the transition to a market economy“, *The Economic Journal*, 102, 291-300.
- Estrin, S. (1996), „Privatisation in central and eastern Europe“, *CERT Discussion Paper* No.5.
- Financial Times* (1996), „Kantor calls for bribery action“, 26. July.
- Focus, Centrum pre sociálne a marketingové analýzy (1995), „Problémy privatizácie z pohľadu verejnej mienky, Bratislava, december.
- Fond národného majetku (1999), Informácie prístupné na www.natfund.gov.sk.
- Kornai, J. (1990), „The Affinity Between Ownership Forms and Coordination Mechanisms: The Common Experience of Reform in Socialist Countries“, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, no. 3, 131-147.
- Laštovička, R., Marcinčin, A. and Mejstřík, M. (1995), „Corporate Governance and Share Prices in Voucher Privatized Companies, in Svejnar, J. (ed.), „*The Czech Republic and Economic Transition in Eastern Europe*“, San Diego: Academic Press.
- Marcinčin, A. (1995), „Korporatívne riadenie a jeho vplyv na cenu akcií“, *Finance a úver*, 45, no. 8, 419-428.
- Marcinčin, A. (1997), „Zákon o strategických podnikoch: Krok späť v transformácii Slovenska?“, CPHR, Bratislava.
- Marcinčin, A. and van Wijnbergen, S. (1997), „The Impact of Czech Privatisation Methods on Enterprise Performance Incorporating Initial Selection Bias Correction“, *Economics of Transition* No.2, 289-304, EBRD, London.
- Medzinárodný menový fond (1998), „Záverečné vyhlásenie návštevy pracovníkov MMF v Slovenskej republike“, *Štrukturálne programy*, 23. november.
- Ministerstvo privatizácie (1999a), „Doterajší priebeh privatizácie“, www.privatiz.gov.sk.
- Ministerstvo privatizácie (1999b), „Verejný register privatizovaného majetku“, 23. jún.
- Murphy, K. M., Shleifer, A. and Vishny, R. W. (1992), „The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform“, *Quarterly Journal of Economics*, no. 430, vol. CVII, iss. 3, 889-906.
- Olsson, M. (1999), „Ownership reform and corporate governance. The Slovak privatisation process in 1990-1996“, Uppsala studies in economic history 49.
- P67value (1999), „Tlačové správy a dokumenty“, www.p67value.sk.
- Programové vyhlásenie vlády (1998), 19. november.
- Roland, G. and Verdier, T. (1992), „Privatization in Eastern Europe: Irreversibility and Critical Mass Effects“, *CEPR Discussion Paper Series*, No.612.
- Shafik, N. (1994), „Making a Market: Mass Privatization in the Czech and Slovak Republics“, *PR Working Paper* No. 1231, The World Bank.
- Svetová banka (1999), Správa misie Svetovej banky na Slovensku, máj.

- Tirole, J. (1991), „*Privatization in Eastern Europe: Incentives and the Economics of Transition*“, M.I.T. Press.
- Transition Report* 1995, EBRD, 128-138.
- Týždenníky: *Profit* (1996), 1. jún, *Trend* (1995), 16. august, 11. október, 15. a 29. november, 13. december (1996), 15. máj, 5. jún *Výber* (1991), číslo 32 a 34.
- United States Information Agency (1994), „Opinion poll organized in 1993 in various countries in Central and Eastern Europe“, *Economic Reform Today*, no.1, p.10-13,31.
- Úrad vlády (1999a), „*Program ozdravenia*“, 31. máj, www.government.gov.sk.
- Úrad vlády (1999b), „*Priority hospodárskej politiky v krátkodobom horizonte*“.
- Úrad vlády (1999c), „*Strednodobá koncepcia vlády*“.
- Ústav pre výskum verejnej mienky (1990), „*Verejná mienka: preferencie ekonomických systémov v Československu v decembri 1989*“, Bratislava.
- van Wijnbergen, S. (1992), „Intertemporal Speculation, Shortages and the Political Economy of Price Reform“, *The Economic Journal*, 102, 1395-1406.
- van Wijnbergen, S. and Marcincin, A. (1995), „Voucher Privatization, Corporate Control and the Cost of Capital: An Analysis of the Czech Privatization Program“, *CEPR Discussion Paper Series* No. 1215, London.
- Vickers, J. and Yarrow, G. (1991), „Economic Perspectives on Privatization“, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.5, No.2, 111-132.
- Vládny balíček ekonomických opatrení (1999), Materiál prijatý Vládou SR na jej zasadaní 7. januára 1999.
- Yarrow, G. (1986), „Privatization“, *Economic Policy*, No. 2, April, 323-377.
- Zákon č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.
- Zákon č. 427/1990 Zb. o prevodoch vlastníctva štátu k niektorým veciam na iné právnické a fyzické osoby.
- Zákon č. 474/1990 Zb. (rozdelenie príjmov z malej privatizácie).
- Zákon č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby.
- Zákon č. 253/1991 Zb. o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky vo veciach prevodov majetku štátu na iné osoby a o Fonde národného majetku Slovenskej republiky.
- Zákon č. 370/1994 Zb. o zrušení rozhodnutí vlády SR o privatizácii podnikov, časti majetku podnikov a majetkových účastí štátu priamym predajom.
- Zákon č. 192/1995 Zb. o zabezpečení záujmov štátu pri privatizácii strategicky dôležitých štátnych podnikov a akciových spoločností.

11.6 Príloha

TABUĽKA 1. FNM: Akcie podnikov so základným imaním >1mld.Sk

IČO	Názov	Základné imanie	Majetková účasť (%)
34129421	DMD holding, Trenčín	4 949	1,65
31695426	CHEMES, Humenné	1 287	38,30
31318916	Investičná a rozvojová banka, Bratislava	3 000	11,71
31403450	Istrochem, Bratislava	4 279	24,63
31349111	Reštitučný investičný fond, Bratislava	2 047	1,05
34144790	Slovenské liečebné kúpele Piešťany	1 510	24,16
35705671	Slovenská plavba a prístavy Bratislava	2 545	48,72
151700	Slovenská poisťovňa, Bratislava	1 500	50,56
151653	Slovenská sporiteľňa, Bratislava	2 074	91,33
31380751	Slovenské elektrárne, Bratislava	41 804	95,72
31412742	Trnavské automobilové zákony v likvidácii	1 270	33,32
2216	VSS v konkurze, Košice	1 005	4,97
31320155	VÚB, Bratislava	4 078	34,86
30222524	Závod SNP, Žiar nad Hronom	5 789	29,71
31561187	ZVL Kysucké Nové Mesto v likvidácii-konkurze	1 104	2,73

Základné imanie v miliónoch Sk. Prameň: Fond národného majetku (1999).

TABUĽKA 2. Stav pohľadávok FNM k 31.12.1998

Druh pohľadávky	Počet zmlúv	Kúpna cena vrátane investícií	Zaplatené	Zostatok kúpnych cien
Predaj akcií	670	39 257	26 544	12 713
Predaj majetku	735	38 434	21 197	17 237
Ostatné				1 785
Celkom		77 691	47 741	31 735
Vytvorené oprav. polož. k pohľadávkam				13 890
Netto pohľadávky				17 846

Ceny s miliónoch Sk. Prameň: Výročná správa FNM za rok 1998.

TABUĽKA 3. Príjmy FNM k 31.12.1998

Príjem	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Spolu
z predaja majetku	5 971	4 040	7 484	8 817	7 954	3 419	4 534	42 219
z dividend		21	412	602	368	246	172	1 821
prevod z MP		7 000		1 000	3 000	500	600	12 100
pôžičky							2 245	2 245
iné príjmy	50	599	1 884	425	729	574	474	4 735
peňažné príjmy	6 021	11 660	9 780	10 844	12 051	4 739		63 120
príjmy v dlhopisoch					2 211	4 560	1 402	8 173
Príjmy spolu	6 021	11 660	9 780	10 844	14 262	9 299	9 427	71 293

Ceny v miliónoch Sk. Prameň: Výročná správa FNM za rok 1998.

TABUĽKA 4. Majetok v prvej vlne privatizácie

Riadok	Počet	Majetok (mil.Sk)	Majetok (%)
A Podniky určené pre privatizáciu	678	169 097	-
B Privatizované podniky	1 010	169 097	100
B1 - predajom majetku	330	12 428	7
B2 - bezodplatné prevody	116	2 086	1
B3 - reštitúcie	7	19	0
B4 - vklad majetku do a.s.	557	154 564	-
B41 - vlastné imanie a.s.	-	154 564	-
B411 - základné imanie	-	134 705	-
B4111 - predané štandardnými metódami	-	3 419	2
B4112 - predané v kupónovej privatizácii	-	79 752	48
B4113 - prídelenie do Reštitučného investič. fondu	-	3 797	2
B4114 - naďalej vo vlastníctve FNM	-	47 737	28
B412 - rezervný a iné fondy	-	19 859	12

Prameň: Ministerstvo privatizácie (1999a) a autorove výpočty.

TABUĽKA 5. Privatizácia zahraničnými investormi

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Spolu
Účtovná hodnota (mil. Sk)	806	1 163	1 314	522	78	61	724	4 668
Kúpna cena (mil. Sk)	2 151	1 868	1 596	1 220	34	15	820	7 704
Kúpna cena/Účtovná hod. (%)	267	161	121	234	44	25	113	165
Počet kupcov	10	6	2	5	2	1	1	27
Účtovná hodnota (%)	17	25	28	11	2	1	16	100
Kúpna cena (%)	28	24	21	16	0	0	11	100

Prameň: Ministerstvo privatizácie (1999b) a autorove výpočty.

TABUĽKA 6. Vlastnícke podiely kupónových investorov

Investor	České podniky				Slovenské podniky			
	50%	30%	20%	10%	50%	30%	20%	10%
Drobní inv.	272	559	739	911	244	381	438	494
Investičné fondy	334	631	787	876	173	305	365	406
1. najväčší fond	0	9	102	747	4	27	81	363
2. najväčší fond		0	7	482		0	3	203
3. najväčší fond			0	217			0	81
Skupina 3 fondov	85	543	753	870	55	255	339	401
Skupina 4 fondov	196	605	769	873	110	276	349	402
Skupina 5 fondov	272	622	782	875	145	290	351	402
Celkom kupóny	842	920	939	946	468	489	499	503

Poznámky: Údaje o vzorke 949 českých spoločností sú z roku 1993, kým údaje o slovenských spoločnostiach z roku 1992. Tabuľka udáva, v koľkých spoločnostiach má daný typ investora viac než x percent. Skupiny fondov udávajú podiely n najväčších fondov, v zmysle najväčších podielov medzi fondmi v danom podniku. Prameň: Marcinčin (1995).

TABUĽKA 7. Vlastnícke podiely nekupónových investorov

Investor	České podniky				Slovenské podniky			
	50%	30%	20%	0	50%	30%	20%	0
Zahraniční	19	34	38	51	3	6	8	10
Domáci	16	28	38	58	11	14	22	31
FNM dočasné	21	50	108	293	4	13	33	51
FNM trvalé	2	7	9	21	6	17	23	26
Banky	2	15	24	61				0
Reštituenti	2	5	7	52			0	8
Obce	1	1	4	181				0

Poznámky: Údaje o vzorke 949 českých spoločností sú z roku 1993, kým údaje o slovenských spoločnostiach z roku 1992. Tabuľka udáva, v koľkých spoločnostiach má daný typ investora viac než x percent. "0" označuje, v koľkých spoločnostiach je daný typ investora prítomný. Napríklad zahraniční investori majú podiely v 51 českých spoločnostiach, z toho v 19 spoločnostiach majú väčšinu akcií. Prameň: Marcinčin (1995).

TABUĽKA 8. Sedem najväčších skupín fondov podľa republík

Slovensko		Česká republika		Federácia			
skupina	poč. akcií	skupina	poč. akcií	skupina	počet akcií	počet bodov	% bodov
SSK	6 008	CSP	20 210	CSP	21 376	950	15,6
SIB	5 541	IB	13 157	HCC	15 225	639	10,5
VUB	5 375	HCC	12 003	IB	13 594	724	11,9
SLP	3 995	KB	11 358	VUB	11 985	501	8,2
HCC	3 222	CP	7 623	KB	11 932	466	7,6
DI	2 249	VUB	6 611	SIB	10 987	333	5,5
CSP	1 166	SIB	5 446	SSK	7 708	169	2,8
7 IPS	27 556	7 IPS	76 408	7 IPS	92 807	3 782	62,1
∀ IPS	44 943	∀ IPS	131 037	∀ IPS	175 980	6 135	100,0

Poznámky: Skupiny fondov definované podľa zakladateľa, podľa Mládka, Mejstříka a Marcinčina. Počet akcií je v tisícoch a udáva, koľko akcií získal fond v kupónovej privatizácii. Počet bodov je uvádzaný v miliónoch. Údaje o tom, koľko bodov fond utratil za podniky v jednotlivých republikách sme nemali k dispozícii. Percentá bodov sú počítané voči bodom získaným všetkými fondmi. Posledný riadok udáva súčet za všetky fondy v kupónovej privatizácii. Prameň: Marcinčin (1995).

TABUĽKA 9. Majetok v druhej vlne privatizácie

Riadok		Počet	Majetok (mil.Sk)	Majetok (%)
A	Podniky určené pre privatizáciu	610	136 804	-
B	Privatizované podniky	1 366	136 804	100
B1	- predajom majetku	813	52 226	-
B11	- priamy predaj	645	45 072	33
B12	- verejná súťaž	155	7 140	5
B13	- verejná dražba	13	14	0
B2	- bezodplatné prevody	303	2 822	2
B3	- fyzické vrátenie majetku	16	22	0
B4	- vklad majetku do a.s.	234	81 734	-
B411	- základné imanie a.s.	-	70 933	-
B4111	- predané štandardnými metódami	-	36 041	-
B41111	- priamy predaj	-	34 801	25
B41112	- verejná súťaž	-	1 240	1
B4112	- bezodplatný prevod akcií	-	2 414	2
B4113	- prídely do Reštituč. invest. fondu	-	2 161	2
B4114	- naďalej vo vlastníctve FNM	-	30 317	22

Rozdiel medzi vkladom majetku do a.s. a základným imaním a.s. tvorí 8% celkového privatizovaného majetku. Prameň: Ministerstvo privatizácie (1999a) a autorove výpočty.

TABUĽKA 10. Privatizácia podľa registra privatizovaného majetku

Rok	Kúpna cena (mil. Sk)	Kúpna cena (%)	Počet nových jednotiek	Priemerná kúpna cena jednotky
1992	12 688	17	218	58
1993	4 062	5	69	59
1994	15 699	21	189	83
1995	18 617	25	480	39
1996	16 027	21	383	42
1997	3 839	5	168	23
1998	3 929	5	73	54
1999	14	0	2	7
1992-99	74 875	100	1 582	47

Údaje o 1062 pôvodných podnikoch. Prameň: Ministerstvo privatizácie (1999b) a autorove výpočty.

TABUĽKA 11. Počet podnikov navrhnutých na transformáciu a privatizáciu

Zakladateľ	Počet podnikov	Účtovná hodnota	Počet za- mestnancov
Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií	44	4 215	14 164
Ministerstvo hospodárstva	5	247	649
Ministerstvo pôdohospodárstva	17	37 401	10 729
Ministerstvo životného prostredia	1	19	24
Ministerstvo výstavby a verejných prác	1	133	41
Spolu	68	42 015	25 607

Ministerstvo dopravy uvádza podniky Slovenskej autobusovej dopravy. Medzi podnikmi Ministerstva pôdohospodárstva sú aj Vodárne a kanalizácie. Účtovná hodnota k 31.12.1998 v miliónoch Sk. Prameň: Ministerstvo privatizácie (1999a).

12 Reštrukturalizácia podnikov

Anton MARCINČIN

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku

Slovenská ekonomika dlho predstavovala záhadu, keď jej rast pri nízkej inflácii a stabilnom výmennom kurze bol sprevádzaný slabým záujmom zahraničných investorov a pretrvávajúcou vysokou mierou nezamestnanosti. Ako sa neskôr ukázalo, slovenský rast bol na úkor liberalizácie cien a štrukturálnych zmien. Krajina dodnes nedokázala dostatočne zabezpečiť ochranu súkromného vlastníctva, výkon vlastníckych práv prostredníctvom správy obchodných spoločností a tvrdé rozpočtové obmedzenia. Preto sa spomalila aj reštrukturalizácia podnikov, keď noví vlastníci v koalícii s politickými stranami často vykrádali podniky a vyhľadávali renty. Slovenské vlády až do roku 1999 nemali jasnú predstavu programu reštrukturalizácie podnikov.

Podľa správy misie Svetovej banky (1999) musí program reštrukturalizácie obsahovať štyri prvky: 1. Reštrukturalizáciu a privatizáciu štátnych bánk. Súkromné banky pritvrdia rozpočtové obmedzenia podnikov do takej miery, že môžeme rátať s mnohými zmenami vlastníctva podnikov. 2. Reštrukturalizáciu zlých úverov bánk. Aj tu je treba rátať so zmenami vlastníctva podnikov. 3. Zlepšenie právneho rámca (zákon o bankrote a vyrovaní, obchodný zákonník, občiansky zákonník, zákon o bankách, daňové zákony) a súdnej infraštruktúry. 4. Reguláciu a privatizáciu verejnoprospešných podnikov. V mnohých prípadoch sú nimi spoločnosti z prvej pätnástky.

Je pravdepodobné, že vláda sa rozhodne pre decentralizovaný prístup k reštrukturalizácii podnikov. Umožní tak veriteľom, ktorí majú najväčší záujem na uspokojení svojich pohľadávok rozhodnúť, či hodnota bankrotovaného podniku je vyššia v prípade jeho reštrukturalizácie alebo likvidácie. To predpokladá výraznú zmenu zákona o bankrotoch a ďalších zákonov.

12.1 Úvod

Reštrukturalizáciu v tranzitívnych ekonomikách zvyčajne implicitne chápeme ako prispôsobovanie sa podnikov novým trhovým pravidlám. V literatúre sa stretávame s rôznou klasifikáciou reštrukturalizačných zmien. Podstatu problému asi najlepšie vystihuje Philippe Aghion (Transition report 1995), ktorý používa termíny reaktívna, strategická a hlboká reštrukturalizácia. Reaktívna reštrukturalizácia je synonymom pre vonkajšími tlakmi vynútené okamžité zmeny, ako je napríklad zníženie pracovnej sily. Strategická reštrukturalizácia označuje zmenu trhov, či už vynútenú rozpadom RVHP, alebo danú novým podnikateľským správaním sa podniku. Pod hlbokou reštrukturalizáciou môžeme rozumieť zmeny spojené s novými investíciami, ktoré výrazne ovplyvnia budúcnosť podniku.

Claessens a kol. (1997) porovnávali reštrukturalizáciu podnikov medzi krajinami podľa troch kritérií: 1. Sektorovo špecifické faktory, pôvodná úroveň produktivity a zdedené úvery; 2. Podnikovo špecifické faktory, štruktúra vlastníckych práv, existencia vonkajších vlastníkov, dosiahnutý pokrok v privatizácii ekonomiky, systém správy obchodných spoločností, schopnosti manažérov a ich motivácia získať zahraničných partnerov a zabezpečiť lepší prístup k novým technológiám, kvalita bankových služieb a finančná disciplína. 3. Vonkajšie prostredie, rýchla liberalizácia, makroekonomická stabilita, dobrý finančný systém, konkurencia dovozmi a sila odborov.

Podniky prechádzajú určitou reštrukturalizáciou permanentne preto, lebo sa jednoducho potrebujú prispôbovať okamžitej a predvídanej situácii na trhoch. Pokiaľ sa reformy hospodárstva neuberajú želaným smerom, teda k položeniu základov trhovej ekonomiky, úsilie podnikov vynaložené na reštrukturalizáciu v zmysle prispôsobenia sa je plytvaním zdrojov. Zmysluplná reštrukturalizácia preto vyžaduje, aby krajina smerovala k vytvoreniu štyroch základných pilierov trhovej ekonomiky, ktorými podľa Mochrie a kol. (1998, s.2) sú: 1. Súkromné vlastníctvo; 2. Jasne definované vlastnícke práva, s ktorými sa dá obchodovať a použiť ich na zabezpečenie záväzkov; 3. Zákony o kontraktoch a bankrotoch, ktoré umožňujú rýchle vymáhanie dohôd; 4. Obchodný zákonník, ktorý vyžaduje, aby podniky zverejňovali údaje o svojom finančnom stave úplne a správne. Tieto štyri základné piliere umožňujú akumuláciu kapitálu a trhovu založených obchodných vzťahov.

Reštrukturalizácia slovenských podnikov je daná spôsobom privatizácie a vysokým stupňom prepojenia politickej a hospodárskej moci. Z toho vyplýva zanedbanie vytvárania rámca správy obchodných spoločností v najširšom význame, potom nedostatok financií, ale aj mäkké rozpočtové obmedzenia pre vybrané podniky, hromadenie zlých úverov bánk a vzájomného dlhu podnikov a prežívanie stratových podnikov.

V tejto kapitole sa najprv venujeme teoretickým otázkam reštrukturalizácie a dôležitým empirickým prácam. V tretej časti popisujeme niekoľko štúdií o

reštrukturalizácii podnikov na Slovensku, ktoré sa však zmýlili vo svojich záveroch. Štvrtá časť zachytáva hlavné charakteristiky a prvky reštrukturalizačných politík slovenských vlád. Piata časť je analýzou sektorových a vybraných podnikových údajov. Priame zahraničné investície analyzujeme v šiestej časti. Siedma časť obsahuje závery a odporúčania nevyhnutných zásadných zmien v hospodárskej politike Slovenska a prístupu vlád voči podnikovej sfére.

12.2 Otázky reštrukturalizácie

Vo všeobecnosti, reštrukturalizácia podnikov nie je možná bez existencie trhovej ekonomiky, ktorá zase nie je možná bez súkromného vlastníctva. Súkromné vlastníctvo však samo osebe nie je dostatočnou garanciou reštrukturalizácie. Iba v kombinácii s dobrým rámcom správy obchodných spoločností v najširšom slova zmysle dáva predpoklad úspešného prispôsobenia sa podnikov podmienkam na globálnom trhu.

12.2.1 Privatizácia

Privatizačné programy boli jadrom reforiem tranzitívnych krajín. Ich výsledný tvar bol formovaný záujmami starých manažérov, odborov, politických strán a byrokratov štátnej administratívy. Predpokladalo sa, že privatizácia bude kompromisom medzi efektívnosťou a uspokojením záujmov týchto vplyvných skupín (napríklad Boycko a Shleifer, 1996). Z toho automaticky vyplývalo, že pokiaľ privatizácia uspokojí vplyvné skupiny, vláda získa dostatočnú podporu na presadzovanie trhových reforiem a preto aj menej efektívna privatizácia postačí ako podmienka pre potrebnú reštrukturalizáciu. V skutočnosti sa však vytvorili také vlastnícke a záujmové štruktúry, ktoré mali negatívny vplyv na reformy a správu obchodných spoločností.

Podpora starých manažérov sa dá najjednoduchšie získať ich priamym podielom na privatizácii. Vážnym problémom takejto privatizácie je pravdepodobná nekompetentnosť starých manažérov riadiť podnik v nových podmienkach a ich odpor voči deleniu sa o kontrolu výmenou za nový kapitál. Ekonomická literatúra nepodporuje manažérske vlastníctvo v podstate kvôli konfliktu záujmov medzi vlastníkom a manažérom. Blanchard a Aghion (1995) predpokladali, že hodnota podniku je rozdielna pre manažérov a vonkajších investorov a ukázali, že manažérske vlastníctvo môže viesť k sub-optimálnej miere reštrukturalizácie a spomaleniu odpredaja podniku inému investorovi. Vysoká miera nezamestnanosti zvyšuje pravdepodobnosť takeého konania, lebo manažéri si vyššie cenia svoje súčasné pozície. Transition Report 1995 doložil, že podniky privatizované manažérmi mali horšie výsledky ako podniky privatizované vonkajšími investormi. Vysvetlenie spočívalo v simulácii manažérov brániť sa zmenám v situácii, keď neexistuje trh manažérov a rozpočtové obmedzenia sú

mäkké. McMillan (1995) založil svoju analýzu na modeli morálneho hazardu, keď súkromné náklady manažéra na vytvorenie zisku podniku π sú $C(\pi, t)$, kde t označuje schopnosti alebo typ manažéra. Vlastník môže motivovať manažéra ponukou podielu na vytvorenom zisku. McMillan doložil aj empirickými štúdiami z Ruska a Poľska, že motivácia a schopnosti sú komplementárne, preto podmienkou reštrukturalizácie je výmena manažérov prijatých podľa politických kritérií a nie podľa schopností. Carlin a kol. (1994) analyzovali československé, maďarské, poľské a ruské podniky a našli nasledujúce prekážky reštrukturalizácii: 1. Opozícia zamestnancov, ktorá závisí od ich formálnej sily a miery nezamestnanosti v krajine; 2. Nedostatok financií pre investície; 3. Veľká neurčitosť budúcich výnosov z reštrukturalizácie daná celkovou reformou (napríklad zmena relatívnych cien) a nedostatočnej dôveryhodnosti vládneho programu; 4. Absencia konkurenčnej politiky a udržanie monopolnej sily, ktorá vedie k umelo vysokým cenám a nízkej výrobe; 5. Vytvorenie holdingových štruktúr chrániacich moc starých manažérov; a 6. Neexistencia trhu manažérov a nedostatočná transferovateľnosť ľudského kapitálu, daná neformálnosťou sietí podnikových dodávateľov a zákazníkov a štátnych inštitúcií. Všetky tieto prekážky existovali na Slovensku. Spomínaná štúdia ďalej upozorňuje, že zlepšená výkonnosť veľkých monopolov je aspoň sčasti zapríčinená kombináciou uchovanej monopolnej sily a zbavenia sa nadbytočnej pracovnej sily. Roland (1996) rozdelil manažérov do niekoľkých kategórií, pre jednoduchosť uvažujme iba dve široké, zlých a dobrých manažérov. Zlí manažéri nebudú podporovať reštrukturalizáciu, pretože by boli jej prvými obeťami a naopak, budú mobilizovať zamestnancov proti nej. Ak je ich podnik monopolom, potom budú investovať veľkú časť ziskov na vybudovanie impérií. Dobrí manažéri sú tí, ktorí z hlbkej reštrukturalizácie očakávajú zisky. Roland upozornil, že jedným z cieľov reštrukturalizácie je práve výmena zlých manažérov.

Privatizácia a potom aj tlak na reštrukturalizáciu sú politickými cieľmi. Pre politikov predstavuje privatizácia neopakovateľnú príležitosť získania majetku a moci. Podľa Canning and Hare (1996): „...[privatizácia] je o dlhodobom rozdelení hospodárskej a politickej moci. Chybná privatizácia môže mať negatívne dôsledky pre sociálny zmier, môže ohroziť spoločenskú zhodu o potrebnosti reforiem a politickú stabilitu. Privatizácia preto prináša konfrontáciu medzi mnohými záujmovými skupinami. [...] Samotný štát je treba považovať za množinu rôznych záujmových skupín, vrátane politických síl pri moci“.²³⁴ Podľa nášho názoru to platí nielen pre privatizáciu, ale aj reštrukturalizáciu. Aj reštrukturalizácia, ktorá *ex ante* poškodzuje väčšinu agentov, môže byť prekonaná politikou „rozdeľuj a panuj“ (Dewatripont a Roland, 1992). Reštrukturalizácia je nemysliteľná bez

²³⁴ Pozri aj Boycko a kol. (1995), ktorý varoval pred tým, aby sa reformná vláda vnímala ako celok s jediným záujmom. Naopak, reformná vláda je dočasnou koalíciou hráčov s rozdielnymi záujmami a metódami.

dôveryhodnosti závažných reforiem, lebo „...nedostatok dôveryhodnosti môže byť dostatočne vážnym dôvodom, aby aj vláda s najlepšimi úmyslami zvrátila reformný proces, čím by potvrdila podozrenia súkromného sektora.“ (Rodrik, 1989, s.756) Dôveryhodnosť reformy je priamo úmerná jej šírke a rýchlosti. Shleifer a Vishny (1994) pri analýze korupcie, privatizácie a komercializácie a vzťahu politikov a podnikov vychádzali z predpokladu, že politici požadujú od manažérov, aby zamestnávali nadbytočnú pracovnú silu kvôli ich politickým výhodám. Odmenou za to dostávajú podniky rôzne zvýhodnenia zo strany štátu. Grossman a Helpman (1996) predpovedali rýchlejšiu rast v tých sektoroch, ktoré sú odolnejšie voči tlaku záujmových skupín a poukázali na kritickú dôležitosť politických inštitúcií pre hospodársky rast.

Demonopolizáciu vnímal ako politický problém aj Roland (1996). Reštrukturalizácia je spojená s konkurenciou na trhoch výrobkov, práce a kapitálu. Keď konkurencia na trhu výrobkov chýba, efektívnosť vyžaduje demonopolizáciu podnikov. Aby podniky získali prístup k vonkajším financiám, je treba prekonať odpor manažérov voči vonkajšej kontrole a ich budovanie impérií.

Privatizácia je politickým nástrojom. Pokiaľ v nej vlády príliš ustupujú záujmovým skupinám, nezískajú si ich podporu pre vytvorenie prísnych trhových pravidiel ako podmienky reštrukturalizácie, ale naopak, stratia dôveryhodnosť svojho reformného programu. Starí manažéri v úlohe vlastníkov potom prekazujú reštrukturalizácii podnikov a prijatia celého rámca reštrukturalizácie.

12.2.2 Správa obchodných spoločností²³⁵

Potreba koncentrácie veľkého objemu kapitálu, ktorá bola dôsledkom hospodárskeho a technologického vývoja, ako aj globalizácie trhov, viedla k vzniku akciových a ďalších obchodných spoločností, čiže podnikov, ktoré získavajú kapitál pôžičkami aj ponukami účasti na imaní outsiderom. Obchodné spoločnosti tak oddeľujú vlastníctvo od kontroly (riadenia). Vlastníci imania nie sú odmeňovaní stabilnými platbami, ako sú úroky v prípade dlhu, ale majú právne zabezpečené kontrolné práva nad aktívami, od ktorých sa očakáva, že im prinesú ich časť rozdeleného zisku (dividendy) a reziduálnu hodnotu v prípade likvidácie podniku.

Vlastníci (akcionári, investori) sa spoliehajú na systém správy obchodných spoločností kvôli tomu, aby si zabezpečili výnosy z investícií. Podľa definície Shleifera a Vishnyho (1997, s.737) „*správa obchodných spoločností sa zaoberá spôsobmi, ktorými si dodávatelia financií spoločnostiam zaručujú výnos zo svojich investícií.*“ OECD (1999b) definuje správu obchodných spoločností širšie ako „*množinu vzťahov medzi manažmentom spoločnosti, jeho radou, akcionármi a*

²³⁵ Práca Shleifer a Vishny (1997) obsahuje výborný prehľad problematiky a relevantných štúdií.

inými podielníkmi. Správa obchodných spoločností takisto poskytuje štruktúru pre stanovenie cieľov spoločnosti a vymedzuje prostriedky na ich dosiahnutie a na monitorovanie výkonnosti spoločnosti. Dobrá správa obchodných spoločností by mala vhodne stimulovať radu a manažment, aby sledovali ciele, ktoré sú v záujme spoločnosti a akcionárov, a mala by umožniť účinné monitorovanie, ktoré by povzbudzovalo spoločnosti v efektívnejšom využívaní zdrojov.“ Podľa Zingalesa (1997) je systém správy obchodných spoločností „komplexnou množinou obmedzení, ktoré formujú ex post rokovania o kvázirentách generovaných v priebehu vzťahu“.

Od zákonnej ochrany investorov závisí typ vlastníctva a prístup podnikov a krajín k financiám. Keďže zákonná ochrana v kontinentálnej Európe a Japonsku je slabšia, správa obchodných spoločností tam závisí viac na veľkých investoroch (niekedy rodinách) a bankách s dlhodobejšími vzťahmi k podnikom. Tento systém je niekedy nazývaný ako *insiderský*. Naopak, systém *outsiderský* je typický pre Spojené štáty a Veľkú Britániu. Jeho charakteristikami sú: rozptýlené vlastníctvo imania, veľkí inštitucionálni investori, uznanie nadradenosti záujmov akcionárov v podnikovom zákone, ochrana minoritných investorov zákonom o cenných papieroch a prísne požiadavky pre zverejňovanie informácií (Nestor a Thompson, 1999). Vo všeobecnosti záleží efektívnosť správy obchodných spoločností na transparentnosti vydávania a používania informácií, ochrane zákonných a kontraktačných práv a zodpovednosti manažmentu.

Insiderský aj outsiderský systém riadenia vzájomne konvergujú z niekoľkých dôvodov:

1. Medzinárodná diverzifikácia portfólia prináša vyššie výnosy s menším rizikom než čisto domáce portfólio.
2. Podniky emitujúce akcie na zahraničných kapitálových trhoch môžu znížiť náklady kapitálu.
3. Inštitucionálni investori (penzijné fondy, spoločnosti poskytujúce životné poistenie a spoločné fondy) sa dožadujú medzinárodných noriem riadenia.
4. Globalizácia na trhu výrobkov zvyšuje konkurenciu, čím núti podniky, aby používali efektívne riadenie (Nestor a Thompson, 1999). Globalizácia zintenzívňuje konkurenciu pri získavaní zdrojov, lebo doma vytvárané úspory už nie sú monopolizované domácimi podnikmi.

Mnohé tranzitívne krajiny zlyhali v snahe zlepšiť výkonnosť štátom vlastnených podnikov privatizačnými programami, ktoré stimulovali nových vlastníkov, aby maximalizovali majetok v krátkodobom horizonte na úkor ostatných podielnikov. Podľa nášho názoru môžeme rozpoznať niekoľko typov zlej privatizácie:

1. Zmena právnej formy štátneho podniku na akciovú spoločnosť vo vlastníctve štátu, bez následnej rýchlej privatizácie. Kontrola ostala v rukách

politikov a manažérov. V porovnaní s predchádzajúcim 'rovnovážnym' politickým režimom získali obe strany stimuly k rýchlej maximalizácii bohatstva prameniace z očakávania ich krátkodobej pozície. Nová právna forma obmedzila práva vlády a poskytla viac slobody starým manažérom bez kompenzácie tohto posunu zvýšením zodpovednosti manažérov.

2. Privatizácia aktív veľkými akcionármi bez ochrany minoritných akcionárov viedla k vyvlastneniu ziskov aj aktív. Majoritní akcionári využili zákonné prostredie na zbavenie sa účasti minoritných vlastníkov.²³⁶

3. Privatizácia vzájomnými fondmi pridruženými k bankám. Banky vo všeobecnosti mohli mať záujem veľkého akcionára v monitorovaní a dobrom riadení. V skutočnosti však ostali pod politickou kontrolou, chýbala im skúsenosť s komerčným bankovníctvom a reštrukturalizáciou a veľká časť ich úverov bola klasifikovaná. Súčasná legislatíva o bankrotoch a daniach, ako aj hospodárska politika a odkladanie ich reštrukturalizácie ich navyše nútili k tomu, aby uvalili vyššie úrokové sadzby a pokračovali v zlých projektoch.

4. Privatizácia rozptýlenými akcionármi bez možnosti uplatnenia práva kontroly alebo odpredaja akcií ponechala starých manažérov bez monitorovania a stimulovala ich, aby previedli aktíva na iné podniky. Masové privatizačné programy mali za cieľ spravodlivosť voči všetkým občanom a ochranu pred odpredajom majetku za nízke ceny zahraničným investorom. Neobsahovali však žiadne nástroje ochrany práv akcionárov. Z tejto privatizácie profitoval malý počet ľudí, kým väčšina ostala frustrovaná s bezcennými akciami.

5. Privatizácia, ktorá uprednostňovala starých manažérov. Keď sa manažéri stali výhradnými vlastníkmi, zvyčajne im chýbal kapitál a ochota podeliť sa o kontrolu s vonkajšími investormi. Často radšej znížili výrobu a uplácali bankových a vládnych úradníkov, aby dostali nové financie alebo získali ochranu svojho monopolného postavenia.²³⁷ Navyše, manažéri ako vlastníci odporovali prijatiu pravidiel a inštitúcií, ktoré sú nevyhnutné pre správu obchodných spoločností. Hoci ich odpor voči transparentnému riadeniu nie je dlhodobo udržateľný, môže

²³⁶ Netvrdíme, že privatizácia veľkými akcionármi je zlá ako taká. Tento typ privatizácie bol v podstate odporúčaný na začiatku reformy napríklad aj Blanchardom a kol. (1991) na zabezpečenie efektívnosti programu. Vláda však zároveň mala ochrániť minoritných akcionárov.

²³⁷ Mnohé štúdie implicitne predpokladajú, že počas transformácie hospodárstiev majú manažéri k dispozícii iba ekonomické nástroje (reštrukturalizácia, prispôbenie sa spotrebiteľským preferenciám a konkurencii) a ignorujú politické nástroje (vyhľadávanie rent). Preto nie je pravda, že sa rozhodujú medzi reštrukturalizáciou a bankrotom (Mochrie a kol., 1998); ich rozhodnutie je kombináciou niekoľkých nástrojov: reštrukturalizácia, vyvlastnenie, získanie podpory za sponzorovanie politických strán a korupcia bankárov a štátnych úradníkov (clá, dane, licencie); bankrot je len poslednou možnosťou.

ekonomikám pôsobiť vážne hospodárske a sociálne ťažkosti tým, že znižuje objem investícií a zhoršuje efektívnosť obchodných rozhodnutí.

Prečo by manažér - vlastník uprednostnil súkromné úžitky z kontroly (riadenia) pred budovaním svojej reputácie, ktorá by mu umožnila prístup k financiám v budúcnosti? Priame vysvetlenie je, že manažéri majú monopolnú informáciu o riadených podnikoch, čo im ponúka okamžitú príležitosť jej výmeny za finančný zisk. Naopak, budovanie reputácie môže byť príliš nákladné v zmysle stratenej príležitosti, keďže celé ekonomické prostredie je príliš neurčité.²³⁸

Transferové stanovovanie cien a odpredaj aktív sú dvoma spôsobmi, ako manažér - vlastník vymieňa súkromnú informáciu za zisk. Pred privatizáciou mali manažéri štátnych podnikov jasné stimuly na transfer zisku alebo aktív na iný podnik v ich vlastníctve. Typický bol štátny stratový podnik ponechaný s veľkým objemom neuhradených dlhov bankám a dodávateľom vstupov, kým jeho výrobky boli predávané pod trhovou cenou cez vysoko ziskové sprostredkovateľské podniky pôvodným zákazníkom štátneho podniku. Tieto stimulácie pretrvávali aj v postprivatizačnom období, keď vlastníci boli príliš rozptýlení na to, aby mohli uplatniť svoje vlastnícke práva. V niektorých prípadoch noví vlastníci v podstate súťažili s manažermi vo vyplnení podnikov vyššie popísaným spôsobom.

Z hľadiska vlastníctva obchodných spoločností neboli problematické iba odpredaje jednotlivým vlastníkom. To zahŕňa privatizáciu malých entít v malej privatizácii a reštitúciách a odpredaj veľkých podnikov vonkajším, zvyčajne zahraničným investorom. Nerátame tu odpredaje insiderom (pôvodný manažment, zamestnanci, odbory a mestá), lebo tí zvyčajne nemali dost' prostriedkov na prevádzku získaných podnikov a skutočná privatizácia sa týmto iba odložila.²³⁹

Mnohé tranzitívne krajiny v politicky motivovanej privatizácii považovali vytvorenie rámca správy obchodných spoločností za druhoradý cieľ. Takýto odklad je však nebezpečný. Štúdie hospodárstiev východnej Ázie naznačujú, že slabá správa obchodných spoločností je jednou z hlavných príčin nedávnych kríz (Nam a kol., 1999, Jordan, 1999). Tamojšie podnikateľské prostredie, podobne ako v mnohých tranzitívnych krajinách, bolo založené na vzťahoch, kde vlastníctvo, rodinné väzby a politické vyjednávania založili putá medzi podnikmi, bankami a

²³⁸ Navyše: „Ak trhy nefungujú dobre, takže umožňujú podnikom prosperovať na základe cenových pokrivení, monopolnej sily a známostí, alebo administratívnych a byrokratických úľav, potom podniková výkonnosť pravdepodobne neposkytuje veľa informácií o manažérskych schopnostiach v trhovom prostredí.“ (Brada, 1996, s.13).

²³⁹ Aghion (1995) ukázal na vzorke údajov maďarských a poľských podnikov z rokov 1993/92, že hlboká reštrukturalizácia prebiehala hlavne v podnikoch patriacim zahraničným investorom. Na druhej strane Earle a Estrin (1997) tvrdili, že v Rusku mali najlepší vplyv na reštrukturalizáciu práve manažéri, pričom trhovú konkurenciu nehrala žiadnu úlohu. Podľa nášho názoru ich druhé tvrdenie v skutočnosti potvrdzuje, že manažéri boli úspešnejší vo vyhľadávaní rent než cudzinci.

vládou. Vláda implicitne garantovala mäkké rozpočtové obmedzenia podnikom (čo sa ale neobjavilo v jej rozpočte). Domáce konglomeráty boli takto ochránené od trhovej konkurencie a disciplíny. Dočasne je takýto stav v rovnováhe, kde sa všetci hráči správajú podľa pravidiel a správania ostatných hráčov. Aby sa mohla udiť zmena, museli by byť zmenené pravidlá hry a musel by byť identifikovaný iniciátor (vodca) zmeny – najpravdepodobnejšie národná vláda s pomocou medzinárodných organizácií a iných vlád. Štúdie prišli k záveru, že reforma vo východnej Ázii – špeciálne štrukturálna reforma – bude vyžadovať zmeny vo vlastníctve a mobilizáciu finančných zdrojov, ktoré sú monopolizované dominantnými obchodníckymi rodinami. Tranzitívne krajiny ako Slovensko sa dostali do podobnej pasce, kde vlastníctvo dominované štátom bolo nahradené vlastníctvom dominovaným 'oligarchiou'. Táto nová oligarchia bude oponovať štrukturálnym reformám, takže úspech budúcich reforiem podstatne závisí od toho, ako bude vláda zaobchádzať s oligarchiou.

12.3 Pohľady na reštrukturalizáciu na Slovensku

Reštrukturalizácia podnikov na Slovensku bola začiatkom deväťdesiatych rokov ovplyvnená hlavne celkovou makroekonomickou reformou, neskôr reformou legislatívy a inštitúcií vytvárajúcich trhové prostredie. Prvá liberalizácia cien umožnila podnikom produkovať zisky vďaka rozdielu medzi starými lacnými vstupmi a novými drahšími výstupmi. Dočasnému nárastu ziskov pomohla aj radikálna devalvácia.

Liberalizácia zahraničného obchodu predstavovala náhradu za zmenšený domáci dopyt, slovenské podniky však vo všeobecnosti neboli pripravené konkurovať zahraničným podnikom kvôli technickým aj komerčným dôvodom.²⁴⁰ Podstatným problémom sa však ukázal systém správy obchodných spoločností (*corporate governance*), ktorý neopravil chyby privatizácie zmenou vlastníctva stratových podnikov a sprístupnením finančných zdrojov pre ich rozvoj.

Reštrukturalizáciou podnikov na Slovensku sa zaoberá nemnoho odborných štúdií. Spoločnou črtou väčšiny prác sú nekvalitné údaje a zlá špecifikácia modelov. Autori niekedy nahrádzajú individuálne podnikové údaje sektorovými údajmi, pričom malý počet pozorovaní opticky zlepšujú vynásobením niekoľkými časovými obdobiami. Napríklad Fidrmucová (1997) použila 21 pozorovaní z celého hospodárstva (teda vrátane poľnohospodárstva, priemyslu, obchodu, stavebníctva, dopravy a cestovného ruchu), vynásobila ich štyrmi rokmi a potom tvrdila, že slovenské podniky prešli dôslednejšou reštrukturalizáciou ako české. Barbone a kol. (1996) použili 88 pozorovaní, čiže trojcifernú klasifikáciu sektorov

²⁴⁰ Za technické dôvody môžeme považovať napríklad zastaralé technológie, za komerčné napríklad minimálne skúsenosti s marketingom.

spracovateľského priemyslu, za osem kvartálov. Tým, že použili aj premenné indikujúce veľkosť podnikov, počet pozorovaní v každej z regresii znížili. Zlá špecifikácia modelov vyplýva z malého počtu pozorovaní, alebo neznalosti moderných ekonometrických techník.

Tri známejšie odborné práce o reštrukturalizácii na Slovensku sa mýlia vo svojich pozitívnych záveroch o reštrukturalizácii na Slovensku. Claessens a kol. (1997) porovnával podnikové údaje z Bulharska, Českej republiky, Maďarska, Poľska, Rumunska, Slovenska (883 podnikov ľahkého priemyslu s 579 000 zamestnancami, čiže 93%) a Slovinska z rokov 1992-95. Ako indikátory reštrukturalizácie použil produktivitu práce (pridaná hodnota na zamestnanca), prevádzkový zisk a celkovú produktivitu faktorov. Produktivita práce indikuje začiatok reštrukturalizácie, lebo prepúšťanie nadbytočnej pracovnej sily a pokles reálnych miezd je jednoduchší a rýchlejší ako modernizácia kapitálu a vstup na nové trhy. Podľa Aghionovej klasifikácie ide o reaktívnu reštrukturalizáciu. Prevádzkový zisk odráža viaceré zmeny, ako prispôsobenie vstupov novým relatívnym cenám, vyššia kvalita výstupu alebo vyššie výnosy. Prevádzkový zisk na rozdiel od čistého zisku neobsahuje platby úrokov pôžičiek, ktoré mohli byť v minulosti umiestnené viac menej náhodne, a odpisy, pre ktoré zase platia v rôznych krajinách rôzne pravidlá. Celková produktivita faktorov je komplexná miera zahŕňajúca efektívnosť použitia vstupov (práca, materiál a kapitál, kde používanie kapitálu autori nahradili spotrebou elektrickej energie). Štúdia zistila najlepšie hodnoty produktivity práce v Českej republike, v ktorej priemerný rast počas sledovaného obdobia dosiahol 6,8%, potom na Slovensku, 5,1% a v Poľsku, 4,7%. Najnižší rast bol v Bulharsku, -1,6%, a Rumunsku, -1,2%. Rast produktivity práce sa na Slovensku spájal s prepúšťaním pracovnej sily, v priemere o 8,2%, v Poľsku o 7,0% a v Českej republike o 5,9%. Prevádzkový zisk bol najvyšší v Českej republike a na Slovensku, rast prevádzkového zisku bol najvyšší na Slovensku. Celková produktivita faktorov bola najvyššia v Českej republike. Slovensko, Maďarsko a Poľsko mali nižšiu, ale navzájom porovnateľnú celkovú produktivitu faktorov. Podniky v štyroch spomenutých štátoch podľa štúdie zlepšili využívanie výrobných faktorov, na rozdiel od podnikov v Bulharsku a Rumunsku. Najvýraznejší rast celkovej produktivity faktorov na Slovensku bol zaregistrovaný práve u veľkých podnikov a zároveň v sektoroch spracovanie potravín, polygrafia a chemické výrobky. Najnižší rast bol v sektoroch elektrické prístroje a spracovanie stavebných materiálov a sklo.

Podľa Pohl a kol. (1996) najvýznamnejšia reštrukturalizácia veľkých podnikov prebehla v Českej republike, potom na Slovensku, v Maďarsku a Poľsku. Veľkosť podnikov v ich štúdii je definovaná relatívne. Napríklad v prípade Slovenska ide o 370 najväčších priemyselných podnikov s priemerným počtom

zamestnancov 660. Slovenské veľké podniky mali podľa štúdie najvyššie výnosy na kapitál, vyše 30%, kým druhé české veľké podniky „iba“ 20%.

Djankov a Pohl (1996, s.1) tvrdili: *„...väčšina slovenských veľkých podnikov sa úspešne reštrukturalizovala bez prítomnosti zahraničných investorov a vládnych reštrukturalizačných programov... Zistili sme, že privatizácia manažérmi a zamestnancami nebola prekážkou reštrukturalizácie podnikov, lebo noví vlastníci (starí manažéri) investovali veľké prostriedky do nových technológií, prepustili podstatnú časť pracovnej sily, vyhľadávali zahraničné partnerstvá a boli pripravení predať kontrolné balíky vonkajším investorom výmenou za nové finančné zdroje“*. Autori podložili svoje tvrdenia 21 prípadovými štúdiami.

Pre porovnanie s týmito výsledkami uvádzame aj citát z IMF (1999, s.33-34): *„...v Maďarsku a Poľsku... Silný a dobre regulovaný bankový sektor a všeobecne pokročilá reštrukturalizácia podnikov podporujú hospodársku dôveru... Spomalenie hospodárskej aktivity bolo vážnejšie v Českej republike a na Slovensku... Podstatou problémov je zlý finančný stav väčšej časti ich bankových sektorov a pomalá reštrukturalizácia niektorých veľkých priemyselných podnikov“*.

Je zrejmé, že nálezy štúdií mohli byť správne, ich vysvetlenie však bolo problematické. Ako ukážeme v ďalších častiach tejto kapitoly, dobré výsledky veľkých slovenských podnikov vo všeobecnosti odrážali skôr ich úspechy v rent seeking aktivitách, ich monopolné postavenie na domácom trhu a možnosť zbaviť sa prebytočnej pracovnej sily, a nie ich hlbokú reštrukturalizáciu.

12.4 Reštrukturalizačné politiky slovenských vlád

Úlohou vlády je zabezpečiť tvrdé rozpočtové obmedzenia podnikov, funkčný zákon o bankrotoch a správu v štátnych podnikoch, vyjasniť vzťah štátnych a súkromných podnikov a vybudovať systém správy obchodných spoločností. Pri dohliadaní na regulárnosť konkurenčného boja sa štáty stále viac spoliehajú na politicky nezávislé inštitúcie.

Za mäkké rozpočtové obmedzenia sa často zjednodušene považuje iba priama štátna pomoc (dotácie, výhodné štátne zákazky, ručenie úverov), pojem je však širší. Mäkké rozpočty sú aj dôsledkom správania sa finančného sektora, kým stratové úvery sú implicitne garantované vládou, rôznych štátnych fondov, ktoré vyberajú príspevky a rozdeľujú ich na základe nejasných pravidiel a benevolentného výberu daní a rôznych povinných odvodov. Bez bankrotov strácajú kontrakty vážnosť. Ak sú obavy z bankrotov motivované sociálne, potom si treba uvedomiť, aký negatívny sociálny dopad majú prežívajúce podniky na celkovú podnikateľskú kultúru, vnímanie platobnej a kontraktnej disciplíny a malých dodávateľov vstupov a akú hrozbu predstavuje odkladanie bankrotov v jednorazovom prepúšťaní pracovnej sily. Na Slovensku je mnoho podnikov zo zákona ochránených pred bankrotom, čo predstavuje problém morálneho hazardu.

Veľké štátne podniky, monopoly, ktoré sú navyše zvýhodňované pred súkromnými podnikmi rôznymi zákonnými úľavami, sú dôležitými dodávateľmi vstupov a významne ovplyvňujú správanie sa všetkých účastníkov trhu. Čím sú horšie riadené, tým horšie pre reštrukturalizáciu hospodárstva.

Bankroty sú decentralizovanou procedúrou spočívajúcou v trhových mechanizmoch a stimuloch a jednoduchým mechanizmom, ktorým veritelia podnikov vyrovnávajú svoje pohľadávky prevzatím aktív podniku, či už jeho predajom vcelku ako funkčného podniku, alebo odpredajom jeho jednotlivých aktív. Ak v tranzitívnych ekonomikách sa vo všeobecnosti málo využívajú, je to podľa Mochrie a kol. (1998) kvôli slabej motivácii veriteľov dať dlžníkov do konkurzu. Ponúkajú päť dôvodov tejto motivácie: 1. Slabý právny systém, nedostatok trénovaných právnikov a sudcov, korupcia a neexistencia inštitútu precedensu. Tie spomaľujú spory a znižujú predvídateľnosť ich výsledkov. Dlhé konkurzné konania zároveň stimulujú manažérov k prevodom aktív. 2. Likvidačná hodnota podniku môže byť príliš nízka, lebo je veľký počet finančne slabých podnikov a malý trh s aktívami. 3. Ak banka dá podnik do bankrotu, uzná tým svoj zlý dlh. Čím viac podnikov, tým viac o sebe šíri túto zlú informáciu, ktorú by radšej držala v tajnosti. 4. Očakávanie vládneho odkúpenia pohľadávok. 5. Malý dlh verzus veľké náklady na konkurzné konanie. Jednoduchšie býva dojednať zaplatenie dlhu neformálne, mimo súdu.

Ak štát odpúšťa podnikom daňové nedoplatky a odvody do rôznych fondov napríklad z politických dôvodov (výnosy z likvidácie často stratových podnikov sú malé a politické náklady na ich vymáhanie vysoké), vytvára tak mäkké rozpočtové obmedzenia pre podniky. Zároveň je štát prvým veriteľom v prípade vyplácania pohľadávok veriteľov pri úspešnom bankrote. Dodávateľom a bankám sa potom skutočne nemusí vyplácať znášať náklady na konkurzné konanie dlžníkov, lebo ich výnosy budú pravdepodobne malé. To umožňuje prežívanie dlžníkov na trhu.

Reštrukturalizačné politiky vlád v uplynulých desiatich rokoch môžeme chronologicky zhrnúť nasledujúcim spôsobom:

1990. Podniky ovplyvnené makroekonomickými reformami, rozpad RVHP, liberalizácia zahraničného obchodu a možnosť priameho prístupu na zahraničné trhy zvýhodnená devalváciou meny, všeobecná neskúsenosť manažmentov predávať svoje výrobky, liberalizácia cien a snaha riešiť podnikové problémy na jej úkor.

1991. Začína prepúšťanie nadbytočnej pracovnej sily. Príprava na privatizáciu núteným vypracovaním privatizačných projektov. Zahraniční investori v prípade záujmu o kúpu podnikov rokujú s manažmentom a vládou. Spontánna privatizácia, mnoho organizačných zmien. Zákon o konkurze a vyrovnaní (č.328/1991) vstúpil do platnosti v októbri, ale jeho účinnosť bola viackrát odkladaná a jeho obsah menený tak, že v podstate ostal dodnes nefunkčný. Ovečková (1996, s.16)

hodnotila zákon takto: „[Zákon] *nerešpektuje ani záujem veriteľov, ani záujem dlžníka, ba ani záujem spoločnosti na realizácii konkurzov ako ozdravného prostriedku ekonomiky.*“

1992. Kupónová privatizácia a pokračujúca „predprivatizačná agónia“. Riešenie vlastníckych otázok. Manažéri sa mohli snažiť o udržanie kontroly v pôvodnom podniku pomocou očakávaného rozptýleného vlastníctva a dohodou so zahraničným investorom (dočasné oslabenie výkonnosti podniku kvôli zjednaniu nízkej kúpnej ceny). Rozumnejším z hľadiska istoty však bol rýchly prevod ziskov a aktív na nový podnik vo vlastníctve manažérov.

1993. Príchod nových vlastníkov a všeobecná nechuť manažérov podrobiť sa ich kontrole. Vznik nových politicko-hospodárskych koalícií. Odpor starých manažérov voči dovtedajšej koncepcii reformy a začiatok hľadania novej koncepcie. Zriadenie nového štátu znamenalo aj nové lobistické príležitosti pre starých manažérov.

1994. Zmena privatizačnej stratégie, začiatok reprivatizácie podielov investičných fondov, prejavenie moci politikov povzbudzujúce manažérov, aby vyhľadávali renty (rent seeking). V prospech manažérov podnikov bola zrušená už rozbehnutá druhá vlna kupónovej privatizácie.

1995. Výrazná reprivatizácia podielov investičných fondov, zákon o cenách a zákon o strategických podnikoch. Zákon o cenách posilnil možnosti vlády kontrolovať ceny. Obsahuje pojmy ako „primerané ceny“, „ekonomicky oprávnené náklady“ a „primeraný zisk“. Skutočné definovanie týchto pojmov ponechal zákon na Ministerstve financií. Podniky sú povinné predložiť kontrolám z ministerstva cenové a nákladové kalkulácie, inak tajné dokumenty. V odseku 12 zákona je uvedené, že predávajúci a kupujúci sa nesmú dohodnúť na neprimeranej cene, ak (i) relevantný trh sa nachádza v dočasnej nerovnováhe, (ii) ak sa zvýšili dovozy počas obdobia trhovej nerovnováhy, a (iii) keď nedostatkový tovar sa obchoduje cez niekoľko sprostredkovateľov. Zákon o strategických podnikoch odkladal privatizáciu a poskytoval rôzne výhody vybranému okruhu podnikov.

1996. Založený Fond pre podporu zahraničného obchodu. Zdroje fondu pochádzali z povinných príspevkov domácich dovozcov a vývozcov vo výške 0,1% hodnoty vyvázaného tovaru alebo tovaru prepusteného na domáci trh. Využívanie zdrojov na propagáciu vybraných podnikov v zahraničí a podobne bolo neprehľadné. OECD (1996) upozorňovala na dôležitosť reštrukturalizácie podnikov kvôli vysokej koncentrácii ekonomických aktivít vo veľkých a čiastočne štátnych podnikoch. „*Nemožno očakávať, že súčasné konkurenčné výhody niektorých vývozných artiklov budú trvať donekonečna.*“ Navyše, „*koncentrované vlastníctvo vychádzajúce z [manažérskej] privatizácie negarantuje lepšiu obchodnú výkonnosť... Neúspešné podniky musia byť zatvorené...* [Privatizačný program odrádza zahraničných investorov.] *To môže byť nákladné v zmysle východísk pre*

reštrukturalizáciu podnikov. OECD si všíma zmenu hospodárskej politiky na Slovensku a zdôrazňuje: „Obchodné rozhodnutia vládnych úradníkov ťažko môžu byť efektívnou náhradou rozhodnutí individuálnych vlastníkov, ktorí na seba berú aj príslušné riziká... Legislatíva nebola vždy konzistentná s cieľom vytvoriť jasné pravidlá hry pre trh.“ Varovania OECD ostali nevyslyšané.

1997. Prvá formovaná snaha o štátnu reštrukturalizáciu podnikov a opatrenia na obmedzenie dovozov. Zákon o revitalizácii poskytoval vybraným podnikom odklad platenia daní a odvodov, pokút a penále, odpustenie poistného, úrokov z omeškania či daňových nedoplatkov a ochranu pred konkurzom. Kritériá výberu podnikov pre reštrukturalizáciu boli vágne definované ako udržanie alebo zvýšenie zamestnanosti a oživenie produkcie. V auguste začala revitalizačná komisia pracovať, v septembri evidovala 1200 podnikových žiadostí, z toho 16 schválila, ale nikdy nerealizovala. Svojimi dôsledkami tento zákon navádzal podniky k vyhľadávaniu rent. Zákon o Exportno-importnej banke SR, ktorej úverové aktivity (poskytovanie exportných strednodobých a dlhodobých úverov) boli vyňaté spod bankového dozoru. Súbor opatrení na zníženie obchodného deficitu (máj 1997), prijatý vládou, sa zameriaval na propagáciu slovenských výrobkov v zahraničí namiesto reštrukturalizačných problémov. Cieľom opatrení tak bolo vybudovanie hustejšej siete obchodných zastupiteľstiev a zmiešaných obchodných komôr, častejšiu účasť na výstavách a lobovanie. Návrh zákona vlády na obmedzenie dovozov z mája 1997 nakoniec nebol predložený v parlamente. Zákon by umožňoval ochranu domáceho trhu pred takým dovozom, ktorý „spôsobuje škodu alebo ohrozuje výrobu, podmienky predaja, postavenie na trhu alebo inak zhoršuje rozhodujúce ekonomické ukazovatele domáceho výrobného odvetvia“. V júli zaviedla vláda 7% dovoznú prirážku, ktorá sa podľa odhadov týkala až 80% slovenských dovozov, vrátane potrebných technológií. Ministerstvo financií začalo preto posudzovať individuálne žiadosti podnikov o oslobodenie od dovoznej prirážky. V septembri vstúpila do platnosti nová certifikačná povinnosť, týkajúca sa podľa odhadov 50 až 70% slovenského dovozu. Problematickým sa stala aj formálna ochrana vlastníckych práv.²⁴¹

1998. Stále prešľapovanie na mieste a neschopnosť vlády priznať potrebu reštrukturalizácie. Rok parlamentných volieb. Nepredvídateľnosť vládnej politiky sa odzrkadľovala aj vo výrokoch, ktoré v skutočnosti neznamenalí nástup konkrétnej stratégie, ale iba pranie členov vlády. Premiér Vladimír Mečiar povedal v súvislosti s financovaním výstavby diaľnic: „...sme sa rozhodli emitovať cenné papiere vlády SR pre občanov i do zahraničia. Tieto štátne dlhopisy môže kúpiť každý, aj ten, kto má peniaze načierno schované a nevie ich zdať. Teraz mu týmto

²⁴¹ *Business Central Europe* (Madness, september 1997, s.58) popisuje, ako bol zahraničnému podniku Inekon „doslova ukradnutý“ kontrolný balík akcií slovenským Fondom národného majetku.

dávame šancu.“²⁴² Nová vláda videla obraz hospodárstva triezvejšie. Nový minister hospodárstva Ľudovít Černák povedal: „*Musím však len s poľutovaním konštatovať, že kto podniká poctivo, ten to má naozaj ťažké. Tie nepoctivé formy podnikania sú všetkým známe.*“²⁴³ Nová vláda deklarovala novú hospodársku politiku, ktorá mala tri ciele: zabrániť kolapsu niektorých sektorov, stabilizovať makroekonomiku a vytvoriť podmienky pre reštrukturalizáciu a modernizáciu hospodárstva.²⁴⁴ Misia IMF (1998) upozorňovala na dôležitosť vybudovania dôveryhodnosti vládneho programu: „... *ak trh začne vnímať, že politické programy nie sú v súlade s potrebou... riešiť slabé stránky bankovej a podnikovej sféry. Preto musí vláda skoro vyslať jednoznačné signály o svojom odhodlaní riešiť tieto kľúčové otázky.*“

1999. Vláda zrušila zákon o strategických podnikoch a revitalizačný zákon a začala pripravovať niektoré legislatívne a inštitucionálne zmeny. Viacerí jej ministri boli podozrievaní z korupcie a klientelizmu, čo malo vážny dopad na celkovú dôveryhodnosť vlády. Vláde bolo vyčítané, že nepokročila od slov k činom.

IMF (1999) ďalej naliehal na slovenskú vládu, aby urobila potrebné kroky: „*Najdôležitejšou pre ozdravenie bankového a podnikového sektoru je potreba urýchlenia ich reštrukturalizácie a privatizácie. Odklad riešenia týchto závažných ekonomických problémov by nepochybne ohrozilo hospodársku stabilitu Slovenska a znížilo výhľad na jeho skorú integráciu do západnej Európy.*“

OECD (1999a) si všima, že veľký počet podnikov prešiel prvotnou fázou reštrukturalizácie, čiže znížením pracovnej sily a prispôbením produktivity, výrobkov a trhov, ale len niekoľko málo podnikov prešlo aj hlbokou reštrukturalizáciou. Mnoho veľkých podnikov zabezpečuje regionálnu zamestnanosť, a preto ich reštrukturalizácia bude náročná pokiaľ ide o udržanie sociálneho mieru. Existuje obrovský nepomer medzi exportnou otvorenosťou ekonomiky a vlastníckym podielom zahraničných investorov na domácich podnikoch. „*Je treba dúfať, že súčasná snaha o zlepšenie vonkajšieho imidžu Slovenska prinesie dobré výsledky v podobe zdrojov pre reštrukturalizáciu podnikov.*“ Ďalej pretrvávali obrovské prekážky využívaniu zákona o bankrotoch dané jeho znením a preťaženosťou súdov.

Vláda sa skutočne zaviazala, že v prvej polovici svojho funkčného obdobia bude jednou z jej priorít „...*odstránenie príčin zaostávania reštrukturalizácie a spomaľovania rastu konkurencieschopnosti slovenskej ekonomiky, obzvlášť priemyslu [a vytvorenie medzirezortnej skupiny] za účasti domácich aj zahraničných expertov na urýchlené vypracovanie komplexného programu*

²⁴² Trend 5.5.1998, s.12B.

²⁴³ Černák (1998).

²⁴⁴ Programové vyhlásenie vlády - hospodárska politika, november 1999.

zefektívnenia a spružnenia práce súdov, najmä obchodných.“²⁴⁵ Dôležité je aj odôvodnenie týchto krokov, lebo tam vláda dokumentuje, že si je vedomá skutočných problémov slovenskej ekonomiky: „Nedostatočné vynucovanie dodržiavania zmlúv, nariadení, vyhlášok a zákonov a ovplyvniteľnosť súdov sú zrejme jednou z podstatných príčin takých javov ako je rozmach korupcie, platobnej neschopnosti, pokles platobnej disciplíny, tunelovanie, klientelizmus a podobne. Celkovo to potom vedie v štátnych, ale aj súkromných podnikoch zo strany manažérov a vlastníkov k vyhľadávaniu krátkodobej renty prostredníctvom poškodzovania a vykrádania riadených (ale aj vlastných) podnikov, namiesto snahy o dlhodobé ozdravovanie a reštrukturalizáciu týchto podnikov. Ide o jeden z kľúčových problémov, bez riešenia ktorého budú všetky ostatné opatrenia a projekty (najmä novely zákonov a nové zákony) úplne neúčinné bez ohľadu na to, ako kvalitne budú pripravené.“

Opatrenia vládneho balíčka sú správne, na druhej strane, pokiaľ ich vláda nebude schopná realizovať, potom z hľadiska jej dôveryhodnosti by bolo bývalo lepšie, keby boli špecifikované konkrétnejšie a obsahovali aspoň v danej lehote dvoch rokov menej úloh. Opatrenia obsahujú: „... a. komplex opatrení na zníženie rizika korupcie a klientelizmu, vrátane vyhlásenia Programu boja proti korupcii (v spolupráci so Svetovou bankou); b. zásadné opatrenia na zníženie nákladov v tzv. strategických podnikoch, minimalizovanie rizika korupcie a netransparentnosti (najatím renomovaných manažérov pre správu týchto podnikov s presným definovaním odmeny z dosiahnutých úspor, privatizáciou minoritných podielov s právom riadenia spoločnosti, predajom majoritných podielov); c. vytvorenie regulačného rámca nad prirodzenými monopolmi; d. okamžité naštartovanie reštrukturalizácie a privatizácie VÚB, SLSP, IRB a Banky Slovakia; e. uzavretie procesu kontroly privatizácie a jasné deklarovanie, ktorých podnikov sa bude týkať snaha o revíziu kúpno-predajných zmlúv; f. prioritné vypracovanie súboru legislatívnych a inštitucionálnych zmien právneho rámca bankrotového systému, záložného práva, bankových zákonov.“

12.5 Vývoj v priemysle

Existuje dvojaké hodnotenie reštrukturalizácie slovenských podnikov. Podľa ekonomickej literatúry však môžeme očakávať pomalú a nedostatočnú reštrukturalizáciu kvôli vlastnickej štruktúre vytvorenej v privatizácii, previazaniu manažérov s politikmi a vytvoreniu takého širokého rámca správy obchodných spoločností, ktoré odrádza zahraničných investorov a zapríčiňuje nedostatočný príliv potrebných financií. Najlepšou metodológiou by bolo vychádzať z testovania pomocou individuálnych podnikových údajov regresnou analýzou. Keďže nemáme

²⁴⁵ Úrad vlády (1999a).

prístup k individuálnym údajom, musíme sa spoľahnúť na údaje o sektoroch a údaje o najväčších spoločnostiach, ktoré podstatne ovplyvňujú všetky ostatné podniky priamo či nepriamo a sú charakteristické z hľadiska doterajšej reštrukturalizácie. Je, samozrejme, možné, že popri nich vznikajú úplne nové podniky, ktoré sa zatiaľ na sektrovej úrovni neprejavili, ale vďaka svojej inovačnosti budú v blízkej budúcnosti z hľadiska slovenského hospodárstva a vývozov najdôležitejšie. Zároveň ukážeme vývoj v jednej z „vlajkových lodí“ slovenského hospodárstva, ako novinári a politici zvykli označovať Východoslovenské železiarne (VSŽ), ktoré slúžia ako príklad neúspešnej a nebezpečnej privatizácie a reštrukturalizácie.

12.5.1 Sektorové údaje

Na údajoch o vývoji pracovnej sily, zisku, tržieb a exportov v sektoroch slovenského priemyslu ukážeme, či odkladanie vytvorenia efektívneho rámca pre správu obchodných spoločností a jeho realizácia zapríčiňuje zlú výkonnosť podnikov. Pokiaľ ide o zamestnanosť, očakávame, že sektory sa všeobecne zbavovali nadbytočnej pracovnej sily, a tá sa presúvala z ľahkého do ťažkého priemyslu. Podniky, ktoré v uplynulých šiestich rokoch mali prejsť reštrukturalizáciou, by mali byť aspoň mierne ziskové. Počiatočná pasívna reštrukturalizácia sa pravdepodobne prejavila v zmenšení tržieb, ale nasledujúca hlboká reštrukturalizácia ich mala podľa očakávaní priviesť minimálne na pôvodnú úroveň. Vývozy sú ovplyvnené mnohými faktormi, ako devalvácia či celkový vývoj dopytu na globálnom trhu. Nás zaujímajú vývozy ako indikátor schopnosti podnikov obstať v tvrdej konkurencii. Predpokladáme, že dobrá vývozná výkonnosť odzrkadľuje úspešnú reštrukturalizáciu podnikov.

Z tabuľky 1 je zrejmé mierne zníženie (6%) celkovej pracovnej sily zamestnanej v priemysle medzi rokmi 1993 a 1997. Výrazné zníženie sme zaznamenali v spracovaní koksu a rafinovaných ropných produktov, 27%, spracovaní neklasifikovaných výrobkov, 19% a spracovaní kože, 16%. Iba štyri sektory zvýšili počet zamestnancov, z toho najvýznamnejšie výroba kovov (dominovaná fabrikou VSŽ a hlavný zamestnávateľ v rokoch 1993 a 1997), 10% a výroba gumových výrobkov, 8%. Sektor výroba a rozvod elektriny, plynu a vody, kde hlavnú úlohu hrajú štátne monopoly, zvýšil počet zamestnancov o 3% a výroba potravín o 1%. Môžeme uzavrieť, že celkové zníženie pracovnej sily počas štvorročného obdobia bolo mierne hlavne kvôli rozpínaniu sa sektorov kontrolovaných štátom alebo monopolmi ako VSŽ.

V tabuľke 2 uvádzame údaje o hrubom zisku v bežných cenách. Je alarmujúce, že celkový zisk priemyslu sa tak podstatne znížil. V roku 1998 dosiahol len 17%-nú úroveň zisku z roku 1993. Pritom napríklad štátom

dominovaný sektor - výroba a rozvod elektriny, plynu a vody dosiahol v takmer všetkých rokoch približne rovnaký zisk ako kumulatívne celý priemysel. Výnimku tvoria roky 1995 a 1998, keď v prvom prípade dosiahol spomínaný sektor 65% celkového zisku a v druhom prípade naopak až 278% celkového zisku priemyslu. Iba šesť sektorov vykazovalo kladný zisk po celé obdobie, a to ťažba surovín, výroba potravín, koks a rafinované ropné výrobky, chemické výrobky, guma a plasty, a výroba a rozvod elektriny, plynu a vody. Len jeden z nich, sektor výroba potravín, svoj zisk zvýšil medzi rokmi 1993 a 1998. Dva sektory vykázali stratu len v jednom roku, nekovové minerálne výrobky a výroba inde neklasifikovaná. Ďalšie dva sektory sa v roku 1998 dostali zo straty do zisku - celulóza a papier, nárast takmer dvanásťnásobný, a výroba dopravných prostriedkov, hlavne vďaka spoločnosti Volkswagen nárast o 60%.

Druhú skupinu podnikov tvorí šesť sektorov, ktoré takmer permanentne vyrábali straty. Textil a odevy mali mierny zisk v roku 1995 a odvtedy vyrábajú straty. Kožené výrobky, drevené výrobky a výroba strojov a zariadení nevykázali za celé obdobie žiadny zisk. Zvlášť naposledy spomínaný sektor stroje a zariadenia je vo veľmi zlej situácii, keď jeho strata v roku 1998 dosiahla 10 miliárd Sk, dvakrát viac ako celý zisk priemyslu. Sektor výroba kovov vykázal významný zisk v roku 1995, ktorý sa však nemôže vyrovnáť stratám za zvyšné obdobia. Sektor výroba elektrických a optických zariadení bol ziskový iba v roku 1997.

Väčšina sektorov podľa dosiahnutej výšky ziskov ukazuje zlú výkonnosť. Situácia je vážna, keďže celkový zisk priemyslu sa znížil na úroveň 17% zisku v roku 1993, a to pri bežných cenách. Priemysel vykazuje kladný zisk len vďaka štátom kontrolovanému sektoru výroba a rozvod elektriny, plynu a vody, ktorý takto na prvom mieste zabezpečuje udržanie príjmov štátneho rozpočtu a len potom kvalitu a množstvo komerčných služieb. Z toho môže vychádzať obava slovenských vlád reštrukturalizovať toto odvetvie. Odkladanie reštrukturalizácie však nie je žiadnym riešením.

Iba štyri sektory nezvýšili svoje tržby v období rokov 1993-98 (v stálych cenách, pozri tabuľku 3). Tržby sektorov textil a odevy a kožené výrobky sa znížili najviac, o 25%. Naopak, veľké zvýšenie tržieb zaznamenali sektory výroba dopravných prostriedkov, o 342%, výroba elektrických a optických zariadení, +117%, celulóza a papier, +51% a výroba a rozvod elektriny, plynu a vody, +49%.

Tržby z vývozov sa v období 1993-97 nezvýšili šiestim sektorom (pozri tabuľku 4). Najväčší pokles vývozov zaznamenali sektory výroba kovov, o 48%, a výroba nekovových minerálnych výrobkov, o 32%. Naopak, najvyšší rast vykázali sektory výroba a rozvod elektriny, plynu a vody (kvôli nízkemu stavu v roku 1993), výroba dopravných prostriedkov, o 147%, a výroba elektrických a

optických zariadení, +90%. Za sledované obdobie stúpili tržby priemyslu z vývozov o 22% v stálych cenách.

Aby sme aspoň jednoducho zmerali závislosť medzi vývojom jednotlivých indexov, zrátali sme pre ne korelačné indexy. Najvyššia korelácia bola medzi vývojom tržieb a vývozov, 0,60, čo nasvedčuje, že pre zvýšenie tržieb boli predaje na domácom trhu takmer rovnako dôležité, ako vývozy. Korelácia medzi vývojom počtu zamestnancov a zisku bola podľa očakávaní negatívna, -0,45. Ostatné korelácie nepresiahli hodnotu 0,20.

Okrem vývoja štyroch premenných (počet zamestnancov, zisk, tržby a vývozy) je zaujímavé sledovať aj vývoj cien na trhu. Niektoré sektory totiž mohli opticky zlepšiť svoju výkonnosť vďaka rýchlejšiemu rastu cien oproti iným sektorom (pozri tabuľku 5). Predpokladáme, že rast alebo pokles cien v sektoroch závisel od prispôsobovania sa relatívnych cien, konkurencie medzi domácimi a dovezenými výrobkami a štátnej regulácie trhov. Najvyššie zvýšenie cien nastalo v sektoroch potravinárstvo, textil a odevy a nekovové minerálne výrobky, najnižšie v sektoroch kožené výrobky, výroba a rozvod elektriny, plynu a vody a výroba koksu a rafinovaných ropných výrobkov.

Na preskúmanie závislosti medzi vývojom štyroch premenných a cenového prostredia sme najprv rozdelili sektory do štyroch skupín podľa indexu zisku. V tabuľke 6 sú najprv uvedené sektory s najvyšším rastom zisku, označené ako „++“, potom s nižším rastom zisku, „+“, ešte nižším rastom, „-“ a najnižším rastom, „--“. Podobne sú označené skupiny pre ďalšie premenné. Pokiaľ by existovala aspoň slabá závislosť medzi premennými, mohli by sme očakávať veľký výskyt „plusov“ pre tržby a vývozy a „mínusov“ pre pracovnú silu v hornej časti tabuľky, a naopak. Je ťažké predpovedať závislosť na cenách, aj keď reštrukturalizované podniky by sme chceli spájať s „mínusmi“ pre ceny.

Je na prvý pohľad zrejmé, že v tabuľke 6 sú „plusy“ pre tržby, vývozy a pracovnú silu umiestnené v strede, okolo stredných hodnôt rastu zisku. Výrazné znižovanie pracovnej sily postihlo skôr problematické sektory s najnižším rastom zisku, tržieb a výnosov. Sektory s najvyšším rastom zisku sa spájajú skôr s poklesom tržieb a často aj poklesom vývozov, čo je prekvapujúci výsledok. Cenové zmeny sú v tabuľke rozvrhnuté náhodne.

12.5.2 Najväčších 15 spoločností

V tabuľkách 7, 8, 9 a 10 uvádzame tržby, zisk pred zdanením a počet zamestnancov podľa tržieb pätnástich najväčších slovenských spoločností, ako ich pravidelne publikuje týždenník *Trend*. Chceme ukázať, že podiel niekoľkých najväčších spoločností na celkových priemyselných tržbách, zisku a zamestnanosti je príliš vysoký, čo predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku, a zároveň je ukazovateľom nedostatočných štrukturálnych zmien. Zároveň si chceme všimnúť

vlastníckej štruktúry a trhové postavenie najväčších spoločností, aby sme ukázali, či reprezentujú nový súkromný sektor, zahraničné investície alebo štátne monopoly.

Porovnaním údajov v štyroch tabuľkách zistíme, že koncentrácia tržieb v priemysle do pätnástich najväčších spoločností je obrovská. Ich podiel bol zhruba polovičný: 43% v roku 1995, 52% v roku 1996, 54% v roku 1997 a 46% v roku 1998. Navyše, tento podiel nemal žiadnu jasnú klesajúcu tendenciu, ako by sa kvôli reštrukturalizácii priemyselných podnikov dalo očakávať. Týchto málo podnikov je schopných obrovskými tržbami priamo ovplyvniť väčšinu slovenských podnikov a zamestnancov.

Ešte horšia je situácia pokiaľ ide o vývoj ziskov. Najväčšie spoločnosti vyrobili 88% celkového zisku priemyslu v roku 1995, ale už v nasledujúcom roku ich podiel prekročil 100%: v roku 1996 vyrobili 153% zisku, v roku 1997 takmer nezmenených 142% zisku a v roku 1998 závažných 317% zisku. To znamená, že v roku 1998 vyprodukovali vybrané najväčšie spoločnosti nielen celý vykázaný zisk priemyslu, ale navyše dvakrát toľko na vyrovnanie strát ostatných podnikov. To, samozrejme, má aj dopad na príjmy štátneho rozpočtu a posilňuje pozíciu manažérov daných podnikov v rokovaníach s vládou.

Pokiaľ ide o zamestnanosť, pätnásť najväčších podnikov zamestnávalo približne 15% pracovnej sily v priemysle, aj keď nepriamo omnoho viac. V porovnaní s podielom na tržbách (48%) a zisku (175%)²⁴⁶ preto môžu vyzeráť neuveriteľne efektívne, pokiaľ táto efektívnosť nie je daná ich vlastníckymi štruktúrami a trhovou pozíciou spojenou s úspešným vyhľadávaním rent. V roku 1995 malo päť z pätnástich vybraných spoločností právnu formu „štátny podnik“, jeden podnik bol 100%-ne vlastnený štátom a ďalšie tri sú štátne podniky pripravené na privatizáciu. Spolu bolo teda deväť z pätnástich najväčších podnikov kontrolovaných štátom. Zo zvyšných šiestich spoločností sú dve v rukách zahraničných investorov. Dve najväčšie spoločnosti, VSŽ a Slovnaft, boli privatizované vyslovene politicky a privatizácia zvyšných veľkých podnikov bola prinajmenšom netransparentná.²⁴⁷ Ani privatizácia spoločností však vo všeobecnosti neznamená, že štát si v nich nenechal významné podiely, či už prostredníctvom FNM, 35%-ného podielu vo Všeobecnej úverovej banke (VÚB), 91%-ného podielu v Slovenskej sporiteľni a 51%-ného podielu v Slovenskej poisťovni.²⁴⁸

Podľa pozície na domácom trhu môžeme považovať VSŽ za monopol a impérium, ktorému v roku 1998 patrilo 108 podnikov v rôznych sektoroch.²⁴⁹ Ich aktivity priniesli spoločnosti v roku 1998 trvajúcu hrozbu cross defaultu. SPP je

²⁴⁶ Priemerné hodnoty za celé obdobie.

²⁴⁷ Pozri Marcinčin a kol. (1997).

²⁴⁸ FNM (1999).

²⁴⁹ Výročná správa VSŽ 1998.

monopol dovážajúci a distribujúci plyn. V roku 1998 táto spoločnosť vyrobila 60% zisku pätnástich najväčších spoločností. Slovnaft, ropná rafinéria a spoločnosť zvyčajne spájaná s benzínom, sa takisto teší monopolnému postaveniu na domácom trhu, posilnenom spojením s ďalším veľkým podnikom, vlastníkom reťaze benzínových čerpadiel, Benzina. Elektrárne, ako aj všetky regionálne distribučné energetické závody, a Slovenské telekomunikácie majú monopolné postavenie zabezpečené zákonom. V roku 1998 vyrobili spolu 23% zisku pätnástich spoločností.

Môžeme odhadnúť, že približne polovica pätnástich najväčších podnikov sú pod štátnou kontrolou alebo majú monopolné postavenie. Šesť štátnych monopolov vyrobilo v roku 1998 až 83% zisku veľkej pätnástky. Ich vysoká produktivita vo všeobecnosti nie je výsledkom reštrukturalizácie, ale výhodného postavenia na trhu, vlastnickej štruktúry a pravdepodobne aj úspešného vyhľadávania rent.

12.5.3 Prípád VSŽ

VSŽ, východoslovenská oceliaren ktorá svojho času vyrábala 9% slovenského HDP a 12% jej exportov²⁵⁰ môže slúžiť ako príklad netransparentnej privatizácie, pomalej reštrukturalizácie a manažérskeho budovania impérií. Spoločnosť vykazovala v období 1994-97 ročný prevádzkový zisk okolo 4,3mld. Sk,²⁵¹ ale v roku 1998 iba 21mil. Sk (pozri aj tabuľku 11) a čistý zisk dokonca negatívny, 7,2mld. Sk. Na VSŽ vyhlásili veritelia cross default, a keďže táto spoločnosť zamestnáva približne 25.000 zamestnancov, vláda v snahe zabrániť masívnemu prepúšťaniu vstúpila do rokovaní s veriteľmi. Chovanie vlastníkov VSŽ (pozri tabuľku 12) je pritom blízke vydieraniu vlády, keď odmietajú súhlasiť s reštrukturalizáciou spoločnosti na úkor obmedzenia svojho vplyvu. Podľa Mathernovej (1999) nie je možné, aby veritelia využili slovenský zákon o bankrote na reštrukturalizáciu VSŽ, pričom pri jeho aplikácii (rozpredaji spoločnosti) by dosiahli len čiastočné uspokojenie svojich pohľadávok. Situácia je patová, lebo hoci vláda chce udržať zamestnanosť a veritelia chcú reštrukturalizovať podnik s novým manažmentom, nevedia sa dohodnúť s vlastníkmi. Vývoj krízy vo VSŽ mal charakteristické prvky pre slovenský spôsob privatizácie a fungovania monopolov na domácom trhu:

V kupónovej privatizácii v rokoch 1992-93 bolo privatizovaných 65% akcií spoločnosti. Manažéri VSŽ založili 11. marca 1994 spoločnosť Manager. V rovnaký deň vyjadril parlament vláde nedôveru, ale tá o tri dni neskôr schválila predaj 10% akcií VSŽ spoločnosti Manager za cenu 200 Sk za akciu, teda trojnásobne lacnejšie ako bola trhovacia cena. Prepojenie medzi vládou a VSŽ vtedy reprezentoval minister financií a bývalý manažér spoločnosti, Július Toth. V roku

²⁵⁰ Údaje za rok 1996. P67value, 22.9.1997, „VSŽ“.

²⁵¹ Priemer vypočítaný z údajov tabuľky 11.

1995 privatizoval Hutník, spoločnosť založená odborármi VSŽ, ďalších 10% akcií VSŽ za rovnakú cenu 200SK za akciu, aj keď trhovú cenu bola vtedy dvojnásobne vyššia. FNM v júli 1995 odpredal posledných 15% akcií VSŽ spoločnosti Ferrimex, s.r.o., opäť za 200 Sk za akciu. Ferrimex bol z jednej štvrtiny vlastnený Hutníkom a troch štvrtín spoločnosťou ARDS, ktorú kontrolovali niekoľkí manažéri VSŽ. Prepojenie s vládou vtedy zosobňoval Alexander Rezeš, najdôležitejší vlastník VSŽ a minister dopravy, pôšt a telekomunikácií. Rezeš napríklad zabezpečil spoločnosti výhodné prepravné ceny na úkor štátnych železníc. Pred parlamentnými voľbami v roku 1998 pracoval ako líder volebného tímu vtedy vládnuceho HZDS.

S nástupom nových vlastníkov VSŽ postupne zväčšovali svoje impérium, takže počet dcérskych podnikov sa zväčšoval. V roku 1996 mala spoločnosť majoritný podiel v 86 podnikoch a minoritný podiel (od 20 do 50%) v ďalších 35 podnikoch. Medzi nimi bol český futbalový klub AC Sparta Praha, 91% podiel VSŽ, denníky Národná obroda, 86%, a Lúč, 77%, niekoľko investičných spoločností a Slovenská poisťovňa, 20%. Vlastníci VSŽ však mali ďalšie podiely prostredníctvom iných podnikov. Napríklad v IRB, vtedy tretej najväčšej banke na Slovensku, mala VSŽ 15% podiel, ale prostredníctvom iných, spoluvlastnených podnikov bol jej podiel najmenej 40%.²⁵² V roku 1997 priznala spoločnosť väčšinové podiely v 68 podnikoch a menšinové v 31 podnikoch. V roku 1998 mala podiely v 102 podnikoch na Slovensku a 16 v zahraničí.²⁵³

Ešte v roku 1997 bola spoločnosť pokladaná za zdravú. (30. január) ING Barings odporúčala zahraničným investorom kúpu obligácií VSŽ, lebo spoločnosť bola vysoko zisková a mala výborné predpoklady pre plnenie svojich záväzkov. (1. február) Podniky patriace VSŽ vykázali za rok 1996 investície do moderných technológií vo výške 3,5mld. Sk. (27. marec) Protimonopolný úrad začal skúmať podozrenie, že VSŽ a ARDS konali v zhode ako akcionári IRB bez toho, aby ohlásili koncentráciu akcií. (9. apríl) Ľudovít Černák, opozičný poslanec Národnej rady, kritizoval VSŽ kvôli nízkym investíciám do modernizácie výroby a zlepšenia ich konkurencieschopnosti. Predpovedal spoločnosti finančné problémy aj to, že budú vydierať štát, „aby sa postaral.“

(15. apríl) Minister dopravy, pôšt a telekomunikácií a spolumajiteľ VSŽ, Alexander Rezeš, rezignoval zo svojej funkcie. Začal sa viac venovať riadeniu spoločnosti, čo sa negatívne prejavilo na jej výkonnosti. (7. máj) VSŽ začali kampaň za vybudovanie nového závodu na výrobu automobilov na východnom Slovensku. Nový závod mal odoberať časť produkcie spoločnosti. VSŽ oznámila jednanie s Toyotou, ktorá však neprejavila vážnejší záujem. (22. september)

²⁵² P67value, 8.3.1998, „IRB“.

²⁵³ Výročná správa VSŽ 1996, 1997 a 1998.

Spoločnosť oznámila, že produkuje 9% slovenského HDP a zároveň vyjadrila potrebu vládnej pomoci pri svojej revitalizácii. (18. december) VSŽ predali svoj 20% podiel v českej spoločnosti Třinecké železářny, ktorý kúpili iba pred rokom. V roku 1996 dosiahli železářny stratu 0,8mld. Sk a ich príjmy sa znížili o 1,2mld. Sk (5%), čo im pomáhalo kompenzovať straty z rokov 1994 a 1995.

V roku 1998 urobili VSŽ nové investície. (9. január) VSŽ kúpili 68% akcií maďarskej stratovej metalurgickej spoločnosti DAM Diósgyőr s dlhmi 1,4mld. Sk za symbolický \$1. Maďarská vláda predtým vynaložila 5mld. Sk na revitalizáciu DAM. VSŽ sľúbili zvýšenie základného imania DAM o 0,7mld. Sk. (2. marec). Alexander Rezeš a Ján Smerek sa stali členmi dozornej rady VSŽ a Július Rezeš (v svojej dvadsiatke) sa začlenil do výkonnej rady. (9. marec) VSŽ plánovali investovať 5,9mld. Sk do moderných technológií. (19. marec) Objavili sa správy, že zisk spoločnosti v roku 1997 bol 0,6mld. Sk namiesto plánovaných 1,4mld. Sk. Týždenník *Trend* si všimol, že VSŽ koncentrovali dovoz podstatných vstupov do spoločnosti Trans Trade Import AG Vaduz založenej v Lichtenštajnsku, ktorá nemala žiadne formálne linky s VSŽ. Prognózy zníženia zisku a zmeny v dozornej a výkonnej rade zapríčinili, že cena akcií VSŽ klesla z 660 Sk o 38%. *Trend* takisto publikoval anonymnú správu, že situácia v spoločnosti je absolútne neprehľadná, pretože nikto nevie, ktorý majetok patrí spoločnosti a ktorý podnikom členom dozornej rady. Očakávala sa cenová intervencia VSŽ, lebo akcie spoločnosti registrovali banky ako zálohu ich úverov a tie mohli požiadať VSŽ o vyrovnanie vzniknutého rozdielu hodnoty. Štátom vlastnené banky však neprijali žiadne opatrenia.

(30. marec) VSŽ podpísali emisiu \$200 Eurobondov. (12. máj) Konsolidovaný čistý zisk v roku 1997 dosiahol 0,3mld. Sk, kým v roku 1996 to bolo o jednu miliardu viac. Zisk na akciu v roku 1997 bol len 16 Sk, kým v roku 1996 až 77 Sk. Spoločnosť registrovala 15,2mld. Sk pohľadávok po lehote splatnosti (+1,9mld. Sk v porovnaní s rokom 1996), 8,9mld. Sk dlhodobých záväzkov (+0,9mld. Sk) a 19,2mld. Sk krátkodobých záväzkov (+0,7mld. Sk). Bankové úvery dosiahli 4,3mld. Sk (-1,2mld. Sk). Základné imanie spoločnosti bolo 16,4mld. Sk a vlastné imanie 26,8mld. Sk. (22. máj) Valné zhromaždenie hlasovalo za zvýšenie dividend, ktoré takto prekročili konsolidovaný čistý zisk o 15%. (30. júl) Emisia Eurobondov bola oddialená.

(26. október) Posilnili sa právomoci dozornej rady (DR) a domácich akcionárov. Odvtedy mohlo valné zhromaždenie akcionárov voliť a odvolávať členov DR dvojtretinovou väčšinou a iná DR mohla voliť a odvolávať členov výkonnej rady. Niektoré dôležité rozhodnutia vyžadovali prítomnosť 55% akcionárov na valnom zhromaždení, kým ostatným postačovala 30% účasť. Viceprezident DR a predseda odborov VSŽ, Jaroslav Gruber, ktorý disponoval aj 10% hlasovacími právami patriacimi spoločnosti Hutník, vysvetlil zmeny

ohrozením VSŽ tým, že 25% akcií spoločnosti vlastnili zahraniční investori, ktorí nemali záujem v ďalšom rozvoji spoločnosti, ale v jej úpadku alebo likvidácii.

(5. november) Spoločnosť znížila svoj podiel v Slovenskej poisťovni z 20% na 13% predajom rozdielu Poštovej banke. Akcie boli odpredané v dvoch balíkoch po 1.910 Sk a 2.310 Sk z akciu, hoci burza vtedy núkala iba 800 Sk za akciu. Vysvetlenie je možné nájsť v tom, že VSŽ spoluvlastnili čiastočne štátnu Poštovú banku. V ten istý deň VSŽ ohlásili záporný zisk za rok 1998. (9. november) VSŽ oznámili úmysel prepustiť 2000 zamestnancov v roku 1999 a reštrukturalizovať portfólio svojich 137 dcérskych podnikov, vrátane pražského futbalového klubu AC Sparta. (9. november). Spoločnosť nebola schopná splatiť syndikovaný úver vo výške \$35mil.

(10. november) Vláda podmienila svoje rokovania s veriteľmi VSŽ požiadavkou voči členom dozornej a výkonnej rady, aby rezignovali, čo títo odmietli. Vláda považovala spoločnosť kvôli jej veľkosti a vplyvu na Slovenskú ekonomiku za strategickú. (20. november) VSŽ pripustili, že banky na ne môžu uvaliť cross default. „Je to vecou rozhodnutia bánk,“ povedal viceprezident spoločnosti. (26. november) Vláda sa snažila zvýšiť svoj vplyv v spoločnosti prostredníctvom štátnych bánk. Slovenská sporiteľňa mala získať 30% akcií VSŽ, ktoré boli použité ako záloha úveru, čím by vtedajší majoritní vlastníci VSŽ stratili svoju pozíciu. V podstate išlo o znárodnenie ako podmienky pre opätovnú privatizáciu spoločnosti. (7. december) Price Waterhouse Coopers pripravil hlboký audit ako podklad pre rokovania s veriteľmi a ohodnotenie reštrukturalizačného potenciálu spoločnosti. (11. december) Na mimoriadnom valnom zhromaždení bol za člena výkonnej rady na obdobie šiestich mesiacov zvolený zahraničný manažér Gabriel Eichler. Alexander Rezeš a Jaroslav Gruber ostali v dozornej rade, kým Július Rezeš odišiel. Výkonná rada získala viac nezávislosti od dozornej rady. Cieľom bola reštrukturalizácia celkového dlhu spoločnosti 13mld. Sk a vyhľadanie strategického investora.

V roku 1999 (14. január) sa Slovenská sporiteľňa stala vlastníkom 13% akcií VSŽ. Vláda kontrolovala ďalšie 3% cez Reštitučný fond a 10% cez Priemyselnú banku, čím dovtedajší vlastníci stratili majoritné postavenie vo VSŽ. (19. február) Alexander Rezeš odstúpil po valnom zhromaždení. (2. marec) Nový manažment plánoval ukončiť proces reštrukturalizácie spoločnosti do júna 1999.

(17. marec) FNM sa snažil získať 10% akcií VSŽ privatizovaných spoločnosťou Manager (kontrolovanou Alexandrom Rezešom), lebo tá neuhradila splátku dohodnutej kúpnej ceny. Medzitým však Manager predal 6% akcií inému podniku. Gabriel Eichler zdôrazňoval potrebu rýchleho vstupu zahraničného investora, ktorý by zlepšil know-how a firemnú kultúru, vrátane správy a marketingu. (29. marec) VSŽ podpísali „stand still agreement“ na zabránenie vyhlásenia cross default so všetkými veriteľmi okrem jedného, takže podpísaná

dohoda neplatila. (4. apríl) Gabriel Eichler tvrdil, že veritelia by bankrotom spoločnosti získali len 15-20%-né pokrytie svojich pohľadávok. Pritom VSŽ zamestnávali 25.000 zamestnancov a podstatne ovplyvňovali ďalších 100.000 pracovných miest. (3. jún) Ministerka financií vyhlásila, že štát bol najväčším veriteľom VSŽ s pohľadávkou 5mld. Sk za neuhradené platby daní a vlastnil 30% akcií spoločnosti.

(29. júl) VSŽ začali odpredávať niektoré dcérske podniky, luxusné autá a jedno prúdové lietadlo. Samotné lietadlo bolo pôvodne vzaté na lízing za \$10mil. (16. september) Slovenský prezident po stretnutí s Alexandrom Rezešom povedal, že všetci súhlasili, že spoločnosť môže byť zachránená aj výhradne z domácich zdrojov pomocou úverov, bez vstupu zahraničného partnera. (20. september) Slovenská sporiteľňa predala 10% akcií VSŽ štátnemu FNM. (24. september) Valné zhromaždenie posilnilo pozície vlády a Jaroslav Gruber bol odvolaný. (28. október) Ministerka financií prikázala zmraziť obchodovanie s 21% akcií VSŽ, ktoré malo vrátiť starým vlastníkovi majoritné postavenie v podniku. (11. november) VSŽ predala niekoľko dcérskych podnikov, vrátane futbalového klubu AC Sparta Praha, niekoľkých luxusných áut, garáží, bytov, lietadla a 100 umeleckých predmetov.

12.6 Priame zahraničné investície

Investície do akejkoľvek krajiny záležia od ich potenciálneho výnosu a spojeného rizika. Čím je vyššie riziko, tým vyššie sú aj požadované výnosy. Riziko sa zvyčajne spája s politickou stabilitou, či výhľadom zlepšenia trhového prostredia a prístupom ku kvalitným informáciám (pozri napríklad Collin a Rodrik, 1991). Lokálne ceny výrobných faktorov (vrátane pracovnej sily a daňových úľav), infraštruktúra a vzdialenosť od trhov rôznou mierou ovplyvňujú výšku výnosov, ale pre samotné rozhodnutie umiestniť investíciu sú druhoradé. Pokiaľ tranzitívne krajiny chcú prilákať veľký objem zahraničného kapitálu, potom musia znižovať riziko investícií, aby investori mohli vstupovať aj do menej výnosných projektov.

Hlavný význam priamych zahraničných investícií je v samotnom objeme kapitálu potrebného pre reštrukturalizáciu podnikov a ekonomiky, ktorý nezaťažuje podniky novými dlhmi a ekonomiku možnosťou rýchleho odlevu, ako je to v prípade portfóliových investícií. Investície prinášajú moderné technológie, know how, nové formy riadenia a novú podnikovú kultúru. Zároveň urýchľujú vstup krajiny nielen na globálne trhy, ale aj do medzinárodných zoskupení, ako Európska únia, čím majú veľký politický a sociálny význam. Priame zahraničné investície však predpokladajú, že tranzitívna krajina bude súhlasiť s tým, aby zahraniční investori získali aj kontrolu nad relevantnými podnikmi, teda že ich vlastnícke práva budú chránené zákonom aj exekutívou rovnako, ako práva domácich vlastníkov. Na úrovni podnikov príliv priamych zahraničných investícií

predpokladá tvrdé rozpočtové obmedzenia, ktoré nútia súčasných vlastníkov hľadať financie aj za cenu deľby alebo straty kontroly.

Slovenský devízový zákon²⁵⁴ považuje za priamu zahraničnú investíciu: „...také vynaloženie peňažných prostriedkov alebo iných peniazmi oceníteľných majetkových hodnôt alebo majetkových práv, ktorého účelom je založenie, získanie alebo rozšírenie trvalých ekonomických vzťahov investujúceho cudzozemca na podnikaní v tuzemsku, a to niektorou z týchto foriem: 1. vznik alebo získanie výlučne podielu na podnikaní vrátane jeho rozšírenia; 2. účasť na novovzniknutom alebo existujúcom podnikaní, ak investor vlastní alebo získa najmenej 10% podielu na základnom imaní obchodnej spoločnosti, alebo najmenej 10% podielu na čistom obchodnom imaní, alebo 10% hlasovacích práv; 3. finančný úver na päť alebo viac rokov poskytnutý investorom na podnikanie, ak má investor na tomto podnikaní účasť podľa bodu 1 alebo bodu 2, alebo úver spojený s dohodou o podiele na rozdelení zisku; 4. použitie výnosu z existujúcej priamej investície do tejto investície“.

V prípade Slovenska sa jasne ukázalo, že výšku priamych zahraničných investícií možno pokladať aj za mieru úspešnosti reforiem tranzitívnej krajiny. Napriek tomu, že Slovensko dosahovalo vynikajúce úspechy v raste HDP pri nízkej inflácii, príliv priamych zahraničných investícií ostal nízky. Pre porovnanie, v období rokov 1990 - 1998 získala Česká republika vyše 13mld. Sk, kým Slovensko iba necelé dve miliardy. (pozri tabuľku 13). V roku 1998 dosiahol prílev priamych zahraničných investícií na Slovensko maximum (pozri tabuľku 14), 16mld. Sk. Ako ukazuje 6 miliardový prírastok v prvej polovici roku 1999, investori podľa predpokladov ostávajú zdržanliví voči investičným možnostiam na Slovensku. Ani daňové úľavy a prázdny²⁵⁵ nemôžu významne zmeniť ich správanie, kým nebudú spojené s celkovými zmenami trhového prostredia a väčšou faktickou otvorenosťou krajiny (infraštruktúra hraničných prechodov, clá a certifikáty). Podľa Vládneho balíčka ekonomických opatrení z januára 1999 si to vláda uvedomuje: „*Základom podpory zahraničných investícií je vytvorenie transparentného a stabilného podnikateľského prostredia s jasnými pravidlami pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže.*“ (bod 47).

Slovensko súrne potrebuje priame zahraničné investície preto, lebo je malou, otvorenou a chudobnou ekonomikou. Privatizácia štátnych podielov v bankách a veľkých spoločnostiach je príležitosťou nielen na získanie financií pre štátny rozpočet, ale aj na získanie podpory pre prijatie potrebných reforiem.

²⁵⁴ Devízový zákon z 20. septembra 1995, §2 odst. k).

²⁵⁵ Platné od 1. júla 1998 podľa zákona o dani z príjmov.

12.7 Záver

Slovenská ekonomika dlho predstavovala záhadu, keď jej úspešný rast pri nízkej inflácii a stabilnom výmennom kurze bol sprevádzaný slabým záujmom zahraničných investorov a pretrvávajúcou vysokou mierou nezamestnanosti. Ako sa neskôr ukázalo, slovenský rast bol na úkor liberalizácie cien a štrukturálnych zmien. Krajina dodnes nedokázala dostatočne zabezpečiť ochranu súkromného vlastníctva, výkon vlastníckych práv prostredníctvom správy obchodných spoločností a tvrdé rozpočtové obmedzenia. Preto sa spomalila aj reštrukturalizácia podnikov, keď noví vlastníci v koalícii s politickými stranami často vykrádali podniky a vyhľadávali renty. Slovenské vlády až do roku 1999 nemali jasnú predstavu programu reštrukturalizácie podnikov.

Podľa správy misie Svetovej banky (1999) musí program reštrukturalizácie obsahovať štyri prvky: 1. Reštrukturalizáciu a privatizáciu štátnych bánk. Súkromné banky pritvrdia rozpočtové obmedzenia podnikov do takej miery, že môžeme rátať s mnohými zmenami vlastníctva podnikov. 2. Reštrukturalizácia zlých úverov bánk. Aj tu je treba rátať so zmenami vlastníctva podnikov. 3. Zlepšenie právneho rámca (zákon o bankrote a vyrovnaní, obchodný zákonník, občiansky zákonník, zákon o bankách, daňové zákony) a súdnej infraštruktúry. 4. Regulácia a privatizácia verejnoprospešných podnikov. V mnohých prípadoch sú nimi spoločnosti z prvej pätnástky.

Je pravdepodobné, že vláda sa rozhodne pre decentralizovaný prístup k reštrukturalizácii podnikov. Umožní tak veriteľom, ktorí majú najväčší záujem na uspokojení svojich pohľadávok rozhodnúť, či hodnota bankrotovaného podniku je vyššia v prípade jeho reštrukturalizácie alebo likvidácie. To predpokladá výraznú zmenu zákona o bankrotoch a obmedzenie využívania exekučného zákona, ktorý je síce efektívny vo vymáhaní majetkovej zábezpeky, ale spôsobuje likvidáciu podnikov tam, kde by bola reštrukturalizácia výhodnejšia.

12.8 Použitá literatúra

- Aghion, P. (1995), "Enterprise restructuring in the transition process", *Zborník konferencie Econometrics of transition, integration and development*, Varšava, 5-6 december.
- Barbone, L., Marchetti, D.J. and Paternostro, S. (1996), "Structural adjustment, ownership and size in Polish manufacturing", The World Bank, mimeo.
- Blanchard, O. and Aghion, P. (1995), "On insider privatization", MIT, mimeo.
- Blanchard, O., Dornbusch, R., Krugman, P., Layard, R. and Summers, L. (1991), "Reform in Eastern Europe", MIT Press, Cambridge.

- Boycko, M., Shleifer, A. and Vishny, R.W. (1995), "*Economic Advice to a Badly Divided Government*", Mimeo at Russian Privatisation Centre, Harvard University.
- Boycko, M. and Shleifer, A. (1996), "What's Next? Strategies for Enterprise Restructuring in Russia", *Transition*, vol. 5, no. 9, November - December, 8-9.
- Brada, J.C. (1996), "*Corporate governance in transition economies: Lessons from recent developments in OECD member countries*", OECD.
- Canning, A. and Hare, P. (1996), "Political economy of privatisation in Hungary: a progress report", *CERT Discussion Paper* No. 13.
- Carlin, W., van Reenen, J. and Wolfe, T. (1994), "Enterprise restructuring in the transition: an analytical survey of the case study evidence from central and eastern Europe", *EBRD Working paper* No. 14, July.
- Claessens, S., Djankov, S. and Pohl, G. (1997), "*Determinants of performance of manufacturing firms in seven European transition economies*", The World Bank, mimeo.
- Černák, Ľ. (1998), „Vystúpenie ministra hospodárstva na pôde Slovenského ekonomického fóra“, 27.10., www.mesa10.sk.
- Dewatripont, M. and Roland, G. (1992), "Economic Reform and Dynamic Political Constraints", *Review of Economic Studies*, 59, 703-730.
- Djankov, S. and Pohl, G. (1996), "*Restructuring large firms in Slovakia*", The World Bank, mimeo.
- Earle, J. and Estrin, S. (1996), "Privatisation in central and eastern Europe", *CERT Discussion Paper* No.5.
- Fidrmucová, J. (1997), "*Restructuring in the Czech Republic and Slovakia: a comparative empirical study*", Center for Economic Research, Tilburg University, mimeo.
- FNM (1999), Portfólio Fondu národného majetku, www.natfund.gov.sk.
- Grossman, G.M. and Helpman, E. (1996), "Electoral Competition and Special Interest Politics", *Review of Economic Studies*, 63, 265-286.
- Hošková, A. (1999), "*Priame zahraničné investície na Slovensku*", NBS, IMFŠ.
- IMF (1998), Záverečné vyhlásenie návštevy pracovníkov na Slovensku, 23. november.
- IMF (1999), Záverečná správa návštevy pracovníkov na Slovensku, 27. január.
- Jordan, C. (1999), "Corporate governance in Asia and the Asian financial crisis: Evidence of the impact and current trends", *Conference on Corporate governance in Asia: A comparative perspective*, Seoul, March 3-5.
- Madness, *Business Central Europe*, september 1997, s.58.
- Marcinčin, A., Zemanovičová, D., and Vagač, L. (1997), "*Privatisation Methods and Development in Slovakia*", CPHR, Bratislava.

- McMillan, J. (1995), "Markets in Transition", *Presented at the Seventh World Congress of the Econometric Society*, Tokyo, August.
- Mochrie, R, Schaffer, M. and Bevan, A. (1998), "Bank and enterprise restructuring in transition economies", *Paper prepared for the UN Economic Commission for Europe seminar*, Geneva, April 20.
- Nam, I.Ch., Kang, Y. and Kim, J. (1999), "Comparative corporate governance trends in Asia", *Conference on Corporate governance in Asia: A comparative perspective*, Seoul, March 3-5.
- Nestor, S. and Thompson, J. (1999), "Corporate governance patterns in OECD Economies: is convergence under way?", *Conference on Corporate governance in Asia: A comparative perspective*, Seoul, March 3-5.
- OECD (1996), "*The Slovak economic survey 1996*", Conclusions.
- OECD (1999a), "*Economic Survey of the Slovak Republic*", February 1999, Assessment and recommendations.
- OECD (1999b), "*Annotations to the OECD Principles of corporate governance*", www.oecd.org/.../principles.htm.
- Ovečková, O. (1996), "*Príčiny nefunkčnosti pôsobenia zákona o konkurze a vyrovnaní*", Inštitút liberálnych štúdií, Bratislava.
- P67value (1999), Tlačové správy a dokumenty, www.p67value.sk.
- Pohl, G., Djankov, S. and Anderson, R.E. (1996), "*Restructuring Large Industrial Firms in central and Eastern Europe: An Empirical Analysis*", The World Bank.
- Programové vyhlásenie vlády - hospodárska politika, november 1999.
- Rodrik, D. (1989), "Promises, promises: Credible policy reform via signalling", *The Economic Journal*, 99, 756-772.
- Roland, G. (1996), "*Economic Efficiency and Political Constraints in Privatisation and Restructuring*", mimeo, ECARE, Université Libre de Bruxelles.
- Shleifer, A. and Vishny, R.W. (1994), "Politicians and Firms", *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), November, 995-1025.
- Shleifer, A. and Vishny, R.W. (1997), "A Survey of Corporate Governance", *The Journal of Finance*, vol.LII, No.2, June, p.737-783.
- Svetová banka (1999), Správa misie Svetovej banky na Slovensku, máj.
- Štatistická ročenka Slovenska (1996), s.339-341, (1997) s.359-361, (1998) s.128, 360-362.
- Štatistická správa o základných vývojových tendenciách v hospodárstve SR v roku 1998, tabuľka 8 a 15.
- Transition Report 1995*, EBRD, 128-138.
- Trend* (1998), 5.máj, s.12B
- Úrad vlády (1999a), Program ozdravenia. Priority hospodárskej politiky v krátkodobom horizonte, 31. máj., www.government.gov.sk.

Výročná správa VSŽ 1996, 1997 a 1998, www.vsz.sk.

Zákon č. 328/1991 o konkurze a vyrovnaní.

Zákon č. 192/1995 Zb. o zabezpečení záujmov štátu pri privatizácii strategicky dôležitých štátnych podnikov a akciových spoločností.

Zákon o cenách 95, Zákon č. 211/1997 o revitalizácii podnikov.

Zákon č. 80/1997 Zb o exportno – importnej banke SR.

Zingales, L. (1997), "Corporate governance", *Working paper* 6309, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

12.9 Príloha

TABUĽKA 1. Vývoj pracovnej sily v priemysle

	1993	1994	1995	1996	1997	197/93
Ťažba surovín	24 267	21 291	21 198	21 119	21 345	0,88
Výroba potravín	51 394	50 963	50 102	51 047	51 810	1,01
Textil a odevy	55 403	55 696	55 326	53 312	50 373	0,91
Kožené výrobky	22 965	20 488	22 185	21 700	19 380	0,84
Drevené výrobky	14 522	14 891	15 007	14 740	14 222	0,98
Celulóza a papier	23 103	22 498	22 676	22 229	22 001	0,95
Koks, rafinované ropné výrobky	7 543	6 526	6 113	5 792	5 499	0,73
Chemické výrobky	29 336	27 517	27 025	26 900	26 636	0,91
Guma a plasty	13 417	14 048	15 057	15 312	14 554	1,08
Nekovové minerálne výrobky	29 154	27 151	26 071	25 243	24 683	0,85
Kovy	54 250	54 332	56 989	58 932	59 554	1,10
Stroje a zariadenia	80 629	72 563	71 881	69 273	67 562	0,84
Elektrické a optické zariadenia	40 187	35 596	37 496	37 272	38 203	0,95
Dopravné prostriedky	28 659	26 521	28 834	28 286	27 778	0,97
Výroba inde neklasifikovaná	21 012	18 685	17 329	17 040	17 027	0,81
Elektrina, plyn a voda	43 870	44 730	43 650	44 182	45 134	1,03
Priemysel spolu	539 711	513 496	516 939	512 379	505 761	0,94

Údaje 1993: Štatistická ročenka (ŠR) 1996 s.339, 1994-96: ŠR 1997 s.359 a 1997: ŠR 1998 s.360. Index 197/93 = Hodnota 1997 / Hodnota 1993.

TABUĽKA 2. Vývoj ziskov a strát v priemysle, bežné ceny, milión Sk

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	198/93
Ťažba surovín	833	810	1 270	759	369	646	0,78
Výroba potravín	869	1 514	2 342	2 092	2 088	2 062	2,37
Textil a odevy	174	224	75	-369	-541	-126	-1,72
Kožené výrobky	-142	-597	-601	-761	-1 105	-2 120	14,93
Drevené výrobky	-456	-533	-402	-404	-1 093	-530	1,16
Celulóza a papier	-153	1 300	4 108	867	1 814	1 559	11,19
Koks, raf. ropné výrobky	1 449	3 525	3 730	2 255	3 908	1 020	0,70
Chemické výrobky	1 177	1 073	2 203	1 684	982	803	0,68
Guma a plasty	1 053	1 079	1 201	925	756	584	0,55
Nekovové min. výrobky	714	397	700	-1 025	376	974	1,36
Kovy	12	-380	2 318	338	-935	-2 713	-227,0
Stroje a zariadenia	-3 719	-5 445	-3 750	-5 327	-7 901	-10 321	2,78
Elektr. a optické zariadenia	-953	-723	-953	-346	613	-210	0,22
Dopravné prostriedky	-726	77	1 105	-572	299	413	1,57
Výroba inde neklasif.	55	-212	146	322	122	170	3,09
Elektrina, plyn a voda	26 178	23 385	25 651	19 638	15 695	12 163	0,46
Priemysel spolu	26 365	25 494	39 143	20 076	15 572	4 374	0,17

Údaje 1993: Štatistická ročenka (ŠR) 1996 s.340, 1994-96: ŠR 1997 s.360, 1997: ŠR 1998 s.361 a 1998: Štatistická správa o základných vývojových tendenciách v hospodárstve SR v roku 1998, tabuľka 15. Index 198/93 = Hodnota 1998 / Hodnota 1993.

TABUĽKA 3. Vývoj celkových tržieb v priemysle, stále ceny dec1995, mil. Sk

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	198/93
Ťažba surovín	14 107	9 489	9 649	10 266	11 521	13 199	0,94
Výroba potravín	74 877	68 841	66 038	68 713	69 294	66 897	0,89
Textil a odevy	18 403	18 753	16 460	16 146	14 289	13 805	0,75
Kožené výrobky	5 239	5 286	6 093	6 072	4 950	3 910	0,75
Drevené výrobky	6 068	6 743	7 401	7 036	7 338	6 798	1,12
Celulóza a papier	22 934	26 419	27 917	29 950	34 693	34 696	1,51
Koks, raf. ropné výr.	22 740	33 677	32 572	31 211	35 585	26 469	1,16
Chemické výrobky	30 494	34 208	36 562	36 721	37 536	36 410	1,19
Guma a plasty	13 283	15 644	17 384	17 711	18 625	16 595	1,25
Nekovové min. výrobky	19 785	19 165	18 588	18 303	19 691	22 045	1,11
Kovy	65 361	70 330	76 603	68 169	75 824	73 092	1,12
Stroje a zariadenia	29 831	28 048	31 240	33 345	33 281	36 973	1,24
Elektr. a optické zar.	19 102	19 692	21 864	24 439	31 316	41 471	2,17
Dopravné prostriedky	15 671	15 990	26 867	31 804	37 099	69 326	4,42
Výroba inde neklasif.	9 846	9 249	9 497	10 426	10 122	10 370	1,05
Elektrina, plyn a voda	61 098	91 236	89 007	100 808	101 187	91 044	1,49
Priemysel spolu	434 891	478 368	501 623	515 361	543 165	560 115	1,29

Údaje 1993: Štatistická ročenka (ŠR) 1996 s.340, 1994-96: ŠR 1997 s.361, 1997: ŠR 1998 s.362 a 1998: Štatistická správa o základných vývojových tendenciách v hospodárstve SR v roku 1998, tabuľka 15. Index 198/93 = Hodnota 1998 / Hodnota 1993. ŠR uvádza údaje za roky 1993 a 1995 v cenách roku 1995, za roky 1994 a 1996 v cenách roku 1996, za rok 1997 v cenách decembra 1995 a za rok 1998 v bežných cenách. Autor použil cenové indexy z tabuľky 5 na prepočítanie údajov na jednotný základ december 1995.

TABUĽKA 4. Vývoj tržieb z vývozov, stále ceny december 1995, milión Sk

	1993	1994	1995	1996	1997	197/93
Ťažba surovín	1 233	1 352	1 352	1 410	1 714	1,39
Výroba potravín	7 141	5 973	6 301	5 575	5 132	0,72
Textil a odevy	10 065	10 191	9 330	9 038	7 977	0,79
Kožené výrobky	2 620	2 396	2 487	2 321	2 332	0,89
Drevené výrobky	2 588	3 359	3 650	3 325	3 208	1,24
Celulóza a papier	9 761	12 737	14 361	15 228	17 715	1,81
Koks, rafinované ropné výrobky	9 897	15 244	15 951	16 133	16 164	1,63
Chemické výrobky	18 282	21 618	23 746	23 862	24 001	1,31
Guma a plasty	8 359	9 161	10 638	10 451	11 962	1,43
Nekovové minerálne výrobky	10 222	10 044	9 804	7 111	6 938	0,68
Kovy	44 305	47 269	49 563	27 475	23 173	0,52
Stroje a zariadenia	14 735	12 275	13 425	13 819	14 456	0,98
Elektrické a optické zariadenia	8 653	10 142	11 388	12 197	16 456	1,90
Dopravné prostriedky	11 846	11 875	20 614	22 764	29 206	2,47
Výroba inde neklasifikovaná	3 691	3 165	3 727	4 195	3 895	1,06
Elektrina, plyn a voda	942	16 144	16 345	19 098	18 765	19,93
Priemysel spolu	166 754	195 772	216 663	197 322	203 094	1,22

Údaje 1993: Štatistická ročenka (ŠR) 1996 s.341, 1994-96: ŠR 1997 s.361 a 1997: ŠR 1998 s.361. Index 197/93 = Hodnota 1997 / Hodnota 1993. ŠR uvádza údaje za roky 1993 a 1995 v cenách roku 1995, za roky 1994 a 1996 v cenách roku 1996 a za rok 1997 v cenách

decembra 1995. Autor použil cenové indexy z tabuľky 5 na prepočítanie údajov na jednotný základ december 1995.

TABUĽKA 5. Vývoj priemyselných cien, december 1995 = 100

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ťažba surovín	91,5	96,5	106,1	103,2	105,7	106,2
Výroba potravín	76,4	90,6	100,0	104,5	110,9	117,4
Textil a odevy	77,8	87,0	98,8	101,1	108,0	113,8
Kožené výrobky	104,0	106,3	107,5	108,2	105,4	111,4
Drevené výrobky	80,9	85,9	94,2	98,4	105,8	112,5
Celulóza a papier	69,0	75,5	94,5	92,5	87,7	91,2
Koks, rafinované ropné výrobky	104,2	114,4	100,0	111,6	116,9	117,4
Chemické výrobky	81,4	88,7	102,7	105,2	107,0	107,0
Guma a plasty	81,0	84,5	96,4	103,5	105,9	107,8
Nekovové minerálne výrobky	72,1	79,4	93,3	99,6	103,9	107,1
Kovy	79,5	86,8	99,2	103,8	107,0	111,0
Stroje a zariadenia	82,3	92,2	98,5	104,9	110,6	112,3
Elektrické a optické zariadenia	83,3	87,2	95,8	98,7	103,3	103,2
Dopravné prostriedky	87,4	104,5	111,8	115,6	111,5	114,8
Výroba inde neklasifikovaná	83,8	90,8	95,1	96,2	103,4	108,5
Elektrina, plyn a voda	102,3	95,8	99,6	99,3	106,9	111,8
Priemysel spolu	81,9	90,0	98,1	102,2	106,8	110,3

Údaje 1993-97: Štatistická ročenka 1998 s.128 a 1998: Štatistická správa o základných vývojových tendenciách v hospodárstve SR v roku 1998, tabuľka 8.

TABUĽKA 6. Porovnanie indexov

	Zisk	Práca	Tržby	Vývozy	Ceny
Celulóza a papier	++	+	++	++	+
Výroba potravín	++	++	--	--	++
Ťažba surovín	++	-	--	+	--
Nekovové minerálne výrobky	++	-	-	--	++
Výroba inde neklasifikovaná	++	--	-	-	-
Dopravné prostriedky	+	+	++	++	-
Guma a plasty	+	++	+	+	+
Chemické výrobky	+	-	+	+	-
Koks, rafinované ropné výrobky	+	--	+	++	--
Elektrina, plyn a voda	-	++	++	++	--
Drevené výrobky	-	++	-	+	++
Elektrické a optické zariadenia	-	+	++	++	-
Kovy	--	++	-	--	++
Textil a odevy	--	-	--	--	++
Stroje a zariadenia	--	--	+	-	+
Kožené výrobky	--	--	--	-	--

Výpočty na indexoch pracovnej sily a vývozov 197/93 a indexoch zisku, výnosov a cien 198/93. -- označuje $x < 1.Q$, - $1.Q < x < 2.Q$, + $2.Q < x < 3.Q$ a ++ $3.Q < x$, kde Q je quartile.

TABUĽKA 7. Podnikové údaje za rok 1995 podľa *Trend Top 1996*

Pr	Názov podniku	Sektor	Pf	Tržby	Zisk	Práca
1	VSŽ Oceľ	Metalurgia	a.s.	38 950	1 733	10 123
2	SPP	Plyn	š.p.	36 788	13 322	5 586
3	Slovnaft	Ropa	a.s.	31 917	3 274	5 276
4	Slovenské elektrárne	Energetika	a.s.	26 176	7 487	10 382
5	Volkswagen		s.r.o	13 689	397	1 421
6	Západoslovenské energet. závody	Energetika	š.p.	11 301	335	3 771
7	Stredoslovenské energet. závody	Energetika	š.p.	10 750	232	3 700
8	Slovenské telekomunikácie	Telekom.	š.p.	9 883	2 802	15 306
9	Matador	Pneumatiky	a.s.	7 835	1 195	4 445
10	Východoslov. energetické závody	Energia	š.p.	6 787	169	2 084
11	Severoslov. celulózy a papierne	Celulóza	a.s.	6 710	2 222	3 678
12	Duslo	Chemikálie	a.s.	6 357	274	3 408
13	Chemlon	Umelé vlákna	a.s.	4 534	29	2 967
14	Slovakofarma	Farmaceutiká	a.s.	4 039	929	2 147
15	Chemko	Chemikálie	a.s.	3 872	65	2 744
Top 15 spolu				219 588	34 465	77 038
Podiel Top 15 na priemysle v %				43	88	15

Tržby = net revenues in million Sk, Zisk = pre-tax profit in million Sk, Práca = počet zamestnancov.

TABUĽKA 8. Podnikové údaje za rok 1996 podľa *Trend Top 1997*

Pr	Názov podniku	Sektor		Tržby	Zisk	Práca
1	VSŽ	Metalurgia	a.s.	48 828	2 221	39
2	SPP	Plyn	š.p.	39 439	13 792	5 941
3	Slovnaft	Ropa	a.s.	35 889	2 307	4 984
4	VSŽ Oceľ	Energetika	s.r.o	29 882	214	11 630
5	Slovenské elektrárne		a.s.	29 088	4 936	10 748
6	Volkswagen	Energetika	s.r.o	18 187	501	1 955
7	Slovenské telekomunikácie	Energetika	š.p.	12 864	4 199	15 374
8	Západoslovenské energet. závody	Telekom.	š.p.	11 950	251	3 732
9	Stredoslovenské energet. závody	Pneumatiky	š.p.	10 804	4	3 615
10	Matador	Energia	a.s.	7 966	404	4 604
11	Duslo	Celulóza, pap.	a.s.	7 189	535	3 418
12	Východoslov. energetické závody	Chemikálie	š.p.	7 153	122	2 056
13	Slovalco	Umelé vlákna	a.s.	6 504	37	745
14	Severoslov. celulózy a papierne	Farmaceutiká	a.s.	6 086	309	4 309
15	Slovakofarma	Chemikálie	a.s.	4 413	912	2 168
Top 15 spolu				276 242	30 744	75 318
Podiel Top 15 na priemysle v %				52	153	15

TABUĽKA 9. Podnikové údaje za rok 1997 podľa *Trend Top 1998*

Pr	Názov podniku	Sektor	Pf	Tržby	Zisk	Práca
1	VSŽ Holding	Metalurgia	a.s.	62 069	1 071	44
2	SPP	Plyn	š.p.	41 548	9 645	6 265
3	Slovnaft	Ropa	a.s.	40 173	3 113	4 704
4	VSŽ Oceľ	Energetika	s.r.o	35 557	201	11 666
5	Slovenské elektrárne		a.s.	28 983	2 435	11 282
6	Volkswagen	Energetika	s.r.o	21 721	343	2 745
7	Slovenské telekomunikácie	Energetika	š.p.	15 236	4 310	15 278
8	Západoslovenské energet. závody	Telekom.	š.p.	12 642	215	3 728
9	Stredoslovenské energet. závody	Pneumatiky	š.p.	11 333	68	3 648
10	Slovalco	Energia	a.s.	8 078	16	746
11	Matador	Celulóza, pap.	a.s.	7 824	185	4 375
12	Východoslov. energetické závody	Chemikálie	š.p.	7 663	128	2 067
13	Duslo	Umelé vlákna	a.s.	6 752	243	3 690
14	Severoslov. celulózky a papierne	Farmaceutiká	a.s.	6 660	323	4 370
15	Chemlon	Chemikálie	a.s.	4 643	-184	2 568
Top 15 spolu				310 882	22 112	77 176
Podiel Top 15 na priemysle v %				54	142	15

TABUĽKA 10. Podnikové údaje za rok 1998 podľa *Trend Top 1999*

Pr	Názov podniku	Sektor	Pf	Tržby	Zisk	Práca
1	Volkswagen	Metalurgia	s.r.o	56 713	608	4 704
2	SPP	Plyn	š.p.	43 514	8 574	6 440
3	VSŽ Oceľ	Ropa	s.r.o	33 223	-716	
4	Slovnaft	Energetika	a.s.	31 509	910	4 341
5	Slovenské elektrárne		a.s.	29 592	1 535	11 313
6	Slovenské telekomunikácie	Energetika	š.p.	16 974	1 751	14 848
7	Západoslovenské energet. závody	Energetika	š.p.	13 062	147	3 762
8	Stredoslovenské energet. závody	Telekom.	š.p.	11 629	-237	3 700
9	Slovalco	Pneumatiky	a.s.	8 116	56	
10	Východoslov. energetické závody	Energia	š.p.	7 975	51	2 087
11	Severoslov. celulózky a papierne	Celulóza	a.s.	7 577	402	
12	Matador	Chemikálie	a.s.	7 171	215	3 878
13	Duslo	Umelé vlákna	a.s.	6 350	132	3 236
14	Slovenské energetické strojárne	Farmaceutiká	a.s.	6 180	72	631
15	Slovakofarma	Chemikálie	a.s.	4 600	372	2 010
Top 15 spolu				284 185	13 872	60 950
Podiel Top 15 na priemysle v %				46	317	13

TABUĽKA 11. Vybrané konsolidované finančné údaje o VSŽ

<i>Prevádzkové údaje</i>		1998	1997	1996	1995	1994
Prevádzkové výnosy	Skmil.	45 597	50 625	51 415	53 668	42 968
Prevádzkový zisk	Skmil.	21	2 886	4 118	7 073	3 262
Daň z príjmu	Skmil.	-176	585	1 161	3 285	1 396
- percento zisku	(%)	x	67	61	62	77
Čistý zisk	Skmil.	-7 231	285	756	1 973	426
Miera prevádzkového zisku	(%)	x	5,70	8,01	13,18	7,61
Miera čistého zisku	(%)	x	0,56	1,47	3,68	0,99
<i>Výnosovosť základného imania</i>						
- z hrubého zisku	(%)	x	2,69	5,76	14,68	5,31
- z čistého zisku	(%)	x	0,88	2,27	5,51	1,24
<i>Údaje na akciu</i>						
Počet akcií	000ks	16 448	16 449	16 448	16 448	16 448
Čistý zisk na akciu	(SK)	-440	15,93	76,51	154,96	85
Dividenda na akciu *	(SK)	x	20,00	40,00	30,00	20,00
Cena akcie k 31.12. na BCPB	(SK)	180,00	685,00	560,00	432,00	400,00
<i>Finančné údaje</i>						
Pracovný kapitál	Skmil.	1 225	3 896	2 685	4 778	720
Bežná likvidita			1:1,20	1:1,15	1:1,27	1:1,04
Hmotný investičný majetok – ZC	Skmil.	32 563	32 833	31 821	29 325	28 225
Vlastné imanie	Skmil.	19 272	26 809	27 411	26 427	24 539
Bankové úvery a výpomoci	Skmil.	15 816	14 879	14 990	11 316	8 024
- dlhodobé úvery	Skmil.	** 514	8 533	7 371	4 783	1 264
<i>Ďalšie údaje</i>						
Odpisy	Skmil.	3 737	3 658	3 374	2 816	2 536
Mzdy a ostatné osobné náklady	Skmil.	8 110	6 842	6 320	5 366	4 055
Priemerný počet pracovníkov ***		32 412	25 706	25 981	25 283	25 242

* Dividenda na akciu vychádza z nekonsolidovaného zisku VSŽ a.s. ** +8357 dlhodobý dlh v defaulte. *** Počet pracovníkov v roku 1999 v podnikoch, kde VSŽ vlastní podiel vyšší ako 50%. Prameň: Výročná správa VSŽ 1996, 1997 a 1998.

TABUĽKA 12. Vývoj vlastníckej štruktúry VSŽ

	2.1999	1.1998	5.1997	1.1996
<i>Slovenské právnické osoby</i>	59,23	55,98	60,61	
Slovenská sporiteľňa	13,43			
Harvard Capital & Consulting Slovakia, a.s.				12,16
Všeobecná a.s.	10,75	10,79		
Hutník, a.s.	10,22	9,99		10,00
Eurotrade a.s.		9,91		10,01
Priemyselná banka	9,27			
Ferrimex, s.r.o.	3,84	9,65		15,27
Manager, s.r.o.	3,79			6,23
Reštitučný investičný fond	2,94			
Poštová banka	1,46			
ARDS o.c.p., a.s.	1,17			
<i>Zahraničné právnické osoby</i>	24,34	27,21	20,34	
Chase Nominees Limited, London	14,23	11,21		
The Central European Growth Fund plc., London	3,40			
State Street Bank and Trust Company, Boston	1,49			
Royal Trust Corporation, London	1,14			
Creditanstalt Bankverein				6,06
<i>Fyzické osoby</i>	16,43	16,81	19,05	

Slovenské právnické osoby s viac ako 5% akcií, okrem roku 1999, keď viac ako 1%.
Prameň: Výročná správa VSŽ 1996, 1997 a 1998.

TABUĽKA 13. Porovnanie prílevu priamych zahraničných investícií

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ČR	72	595	2 889	3 423	4 547	7 350	8 572	9 234	13 457
Maďarsko	569	2 107	3 435	5 585	7 095	11 026	14 668	15 882	18 255
Poľsko	2	115	1 520	3 825	6 242	11 033	18 299	26 284	38 413
Slovensko	-	-	-	453	762	1 066	1 361	1 558	1 888

Kumulatívne údaje podľa platobnej bilancie v miliónoch USD. Prameň: Hunya a Stankowsky, WIIW-WIFO Database, 1999, citované v Hošková (1999).

TABUĽKA 14. Prílev priamych zahraničných investícií na Slovensko

	Objem (milión SK)	Prírastok (milión SK)	Prírastok (%)
1993	15 179	-	-
1994	24 005	8 826	58
1995	31 797	7 792	32
1996	43 863	12 066	38
1997	54 812	10 949	25
1998	70 988	16 176	30
1999-1	76 914	5 926	8

Údaje k 31.12. okrem 1999, k 30.6. Prameň: NBS a prepočty autora.

13 Bankový sektor v Slovenskej republike

Martin BARTO

Slovenská sporiteľňa, a.s.

Tomáš KMEŤ

Slovenská sporiteľňa, a.s.

V tejto kapitole sa analyzuje vývoj a postavenie bankového sektora v Slovenskej republike od roku 1993. Bankový sektor SR sa charakterizuje pomocou štyroch skupín bánk, na ktoré možno v súčasnosti sektor rozdeliť. Identifikujú sa príčiny prečo nastala tak veľká diferenciácia bánk, pričom sa venuje zvýšená pozornosť bankám kontrolovaných štátom. Prípad IRB slúži ako ilustrácia politiky štátu ako vlastníka banky. Situácia v bankovom sektore SR sa porovnáva s vývojom v ostatných krajinách V4 a na základe tohto porovnania sa poukazuje na príčiny odlišného vývoja na Slovensku.

13.1 Úvod

Všeobecne sa uznáva, že štáty či regióny s funkčným, efektívnym, otvoreným a rozsiahlym bankovým sektorom dosahujú rýchlejší ekonomický rast než tie, kde bankový sektor nie je dostatočne vyvinutý, uzavretý alebo efektívny. Ďalším nevyhnutným predpokladom pre rýchly a zdravý ekonomický rast je konkurencia vnútri a zvonku bankového sektora - existencia zdravého a silného kapitálového trhu, ďalších finančných nebankových inštitúcií (fondy penzijného poistenia, vzájomné fondy a pod.), či dokonca nefinančných inštitúcií poskytujúcich takmer bankové služby (napríklad splátkový predaj). Tieto závery podporili nedávne štúdie Beck a kol. (1999) a Demirguc-Kunt a Maksimovic (1998), ktoré analyzovali postavenie bankového sektora a legislatívne pomery vrátane postavenia kapitálového trhu vo veľkom počte štátov. Nedávna empirická štúdia La Porta a kol. (1999) skúmala vlastnícke pomery v bankovom sektore, pričom za východisko vzala staršiu prácu Gerschenkron (1962), kde sa obhajuje verejné vlastníctvo bankových inštitúcií. Autori však prišli k opačnému výsledku, keď ukázali, že verejné vlastníctvo bánk prevažuje v krajinách s nižšími príjmami na hlavu, s menej rozvinutými finančnými systémami, menej efektívnou vládou, vládnymi zásahmi do ekonomiky a slabou ochranou vlastníckych práv. Zistili aj, že štátne vlastníctvo bánk skôr brzdí ako urýchľuje rozvoj finančného sektora a je spojené s pomalším rastom príjmov predovšetkým kvôli nižšiemu rastu produktivity.

Táto kapitola analyzuje vývoj a postavenie slovenského bankového sektora. V prvej časti opisuje históriu bankovníctva na Slovensku a uvádza najdôležitejšie faktory, ktoré mali vplyv na jeho vývoj od roku 1993. V druhej časti je prehľad významných parametrov sektora a ich vývoja od roku 1993. V tretej časti analyzujeme 4 skupiny bánk, na ktoré sa podľa nášho názoru rozvrstvil slovenský bankový sektor. V štvrtej časti porovnávame slovenský bankový sektor s bankovými sektormi v Českej republike, Maďarsku a Poľsku a v piatej časti sa snažíme nájsť príčiny jeho odlišného vývoja na Slovensku.

13.2 Prehľad vývoja bankového sektora na Slovensku

História slovenského bankovníctva siaha hlboko do 19. storočia, keď na tomto území vznikali rôzne sporiteľne, peňažné ústavy a družstvá (často svojpomocné). Po prevrate v roku 1918 nastal rýchly rozvoj tohto sektora, no štruktúra ostala dosť rozdrobená. Od roku 1953 vznikala sieť štátnych sporiteľní, ktoré mali za úlohu spravovať úspory občanov a poskytovať im pôžičky. Po roku 1968 sa zo siete štátnych sporiteľní na Slovensku vytvorila Slovenská štátna sporiteľňa, ktorá pokračovala v akumulácii vkladov občanov. Potreby podnikovej sféry zabezpečovala až do roku 1990 predovšetkým Štátna banka československá (ŠBČS), ktorá bola založená v roku 1950. Politické zmeny po roku 1989 a prechod

od direktívne riadeného hospodárstva k trhovej ekonomike, a neskôr aj rozpad Československa priniesli obrovské zmeny do bankovníctva na Slovensku.

V roku 1990 sa zo ŠBČS na Slovensku vyčlenili Všeobecná úverová banka a Investičná a rozvojová banka (tá pôsobila v oboch republikách federácie), ktoré zaistovali bankové služby pre podnikovú klientelu. ŠBČS plnila len úlohy centrálnej banky. V tom istom roku obnovila svoju činnosť Tatra banka. VÚB, IRB aj Tatra banka sa veľmi rýchlo stali dôležitými hráčmi aj v oblasti primárnych vkladov od obyvateľstva, a tak narušili dovtedajší monopol Slovenskej štátnej sporiteľne. V priebehu rokov 1991-93 vzniklo viac než 10 nových bánk, časť z nich so zahraničným kapitálom. Medzi iným vznikli aj dve stavebné sporiteľne a Konsolidačná banka, ktorá mala za úlohu spravovať úvery na trvalo sa obracajúce zásoby, pochádzajúce spreď roku 1989. V roku 1992 prebehla rekapitalizácia štátom vlastnených bánk, no vzhľadom na ich bilančné sumy bola nedostatočná.

So vznikom Slovenskej republiky 1. januára 1993 a menovou odľukou 8. februára 1993 vznikla nutnosť založenia centrálnej banky nového štátu. Národná banka Slovenska (NBS) vznikla 1. januára 1993 na základe zákona NR SR o Národnej banke Slovenska, ktorý určuje jej postavenie, funkcie a úlohy. NBS je nezávislou inštitúciou, ktorej základnou funkciou je zabezpečenie stability slovenskej meny. Národná banka Slovenska vykonáva najmä nasledovné činnosti:

- určuje menovú politiku a nástroje na jej uskutočňovanie,
- vydáva bankovky a mince,
- riadi peňažný obeh,
- koordinuje platobný styk a zúčtovanie bánk,
- dohľadá na vykonávanie bankových činností,
- stará sa o bezpečné fungovanie a účelný rozvoj bankového systému na Slovensku,
- zastupuje Slovenskú republiku v medzinárodných finančných inštitúciách.

Slovenská republika prebrala bankový zákon, ktorý schválilo Federálne zhromaždenie ČSFR v roku 1992. Tento zákon odrážal vtedajšiu úroveň poznania ako aj legislatívu platnú v Európskej únii. Národná rada SR niekoľkokrát tento zákon novelizovala, pričom významné boli novely z rokov 1994, 1998 a 1999. V roku 1994 sa do Zákona o bankách pridali odseky, ktoré umožňovali poskytovanie hypotekárnych úverov. Pomalý rozvoj hypotekárneho bankovníctva mal po tejto novele príčiny skôr v nevyjasnenej štátnej bytovej politike, neexistujúcom trhu s bytmi a prílišnej ochrane nájomníkov. Novela z roku 1998, ktorá reagovala na požiadavky OECD, zjednodušila procedúru udelenia bankovej licencie a zrovnoprávnila domácich a zahraničných investorov. Pomerne rozsiahla novela v roku 1999 posilnila pozíciu Bankového dohľadu NBS a zvýšila požiadavky na vlastníkov banky a ich zodpovednosť za výsledky banky. Uskutočnili sa aj zmeny v ustanoveniach týkajúcich sa nútenej správy a hypotekárneho bankovníctva. Banky

tiež dostali možnosť vymieňať si informácie ohľadne klasifikovaných úverov, čo predtým nedovoľoval inštitút bankového tajomstva. Očakávame, že Zákon o bankách sa bude znova novelizovať, aby sa dostal do úplného súladu s 25 bazilejskými kritériami obozretného podnikania bánk, najmä v pasážach týkajúcich sa postavenia bankového dohľadu, konsolidovaného riadenia rizík a cezhraničnej spolupráce bánk.

NBS sa stala regulátorom bankového sektoru na Slovensku. Začiatkom roku 1994 vydala sériu opatrení č.2-5/94, ktoré upravovali kapitálovú primeranosť, úverovú angažovanosť, pravidlá likvidity a reguláciu menových pozícií bánk. V roku 1995 vydala NBS opatrenie o kategorizácii úverového portfólia. Tieto opatrenia, spolu s opatreniami v oblasti výkazníctva sa stali základom pre fungovanie bankového dohľadu NBS. V roku 1996 vydala NBS opatrenie o spôsobe vedenia registra úverov a záruk vo výške nad 3mil. Sk. Väčšina opatrení bola postupne novelizovaná, aby lepšie zodpovedali potrebám bankového dohľadu NBS. Pôvodné opatrenie o kapitálovej primeranosti bánk obsahovalo aj harmonogram postupného dosiahnutia požadovanej 8%-nej kapitálovej primeranosti najneskôr do konca roka 1996 pre banky, ktoré ho nespĺňali v tom čase. V roku 1995 sa modifikovalo takým spôsobom, že banky v reštrukturalizácii dostali výnimku z plnenia tohto opatrenia na dobu 3 rokov. V prípade týchto bánk sa modifikoval aj spôsob výpočtu potreby zdrojov krytia úverov. NBS takto zmäkčila podmienky kapitálovej primeranosti pre banky v reštrukturalizácii, čo sa potom odrazilo aj pri úverovej angažovanosti, likvidite a devízovej pozícii. Tento postup nenabádal tieto banky k obozretnému počínaniu, naopak, bol jednou z príčin vedúcich k postupnému zhoršovaniu stavu reštrukturalizovaných bánk.

Kupónová privatizácia v roku 1992 položila základy pre vznik kapitálového trhu na Slovensku. Ten zažil rýchly rast v roku 1994, no príčinou nebol rozvoj alternatívnych foriem financovania podnikov, ale boj o získanie rozhodujúcich podielov v podnikoch sprivatizovaných v 1. vlnе kupónovej privatizácie. Akciový trh slúžil iba ako nástroj na ovládnutie podnikov. Potom, ako sa majetkové pomery v podnikoch ustálili, t.j. každý ovládol väčšinový vlastník, akciový trh sa stal zbytočným. Na Slovensku sa nezaznamenala ani jedna nová emisia akcií, ktorá by slúžila na financovanie rozvojových projektov. Príčinou je nesprávna koncepcia prítomnosti stoviek spoločností na akciovom trhu, slabá ochrana minoritných investorov a všeobecne nízka vymáhateľnosť práva, nevhodné štátne zásahy proti investičným fondom, na ktoré doplatili ich akcionári a nezáujem podnikov o získavanie zdrojov prostredníctvom kapitálového trhu (slabá podnikateľská kultúra). Ostatné zložky kapitálového trhu sa orientujú predovšetkým na obchodovanie so štátnymi cennými papiermi a podnikové cenné papiere sa obchodujú v podstatne menšej miere. Trhová kapitalizácia je asi 7% HDP, pričom akciový trh sa na tomto čísle podieľa asi 53%. Kapitálový trh teda netvorí na

Slovensku protiváhu alebo konkurenciu bankového sektora, a tým sa Slovensko približuje modelu obvyklému v kontinentálnej Európe, t.j. dominancii bankového sektora v ekonomike. Túto dominanciu zvyrazňuje aj súčasný priebežný systém dôchodkového poistenia a malá popularita kolektívneho investovania.

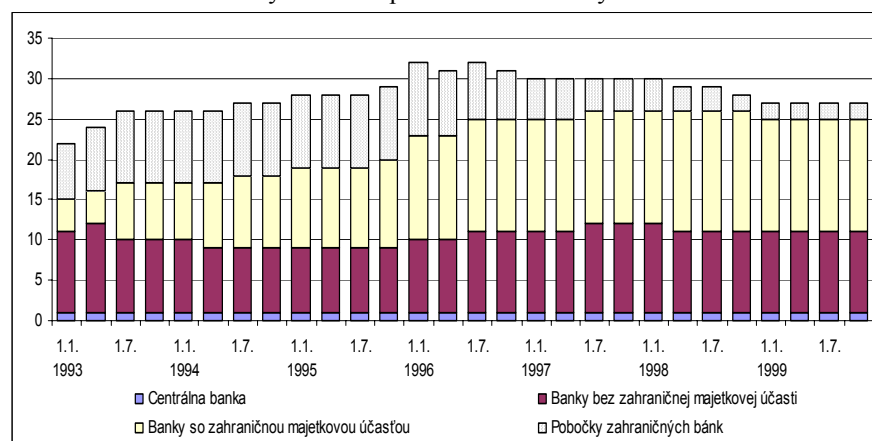
13.3 Hlavné parametre bankového sektoru

Bankový sektor zažil na Slovensku v rokoch 1993-97 prudký rozvoj.²⁵⁶ Rástol počet bánk, pobočiek a zamestnancov (pozri grafy 1 a 2). Rýchlo rástla aj bilančná suma a kapitál bánk (graf 3 a 4). Rast bilančnej sumy sa prejavil aj v raste úverov klientom, pričom najmä v roku 1996 bola úverová expanzia. Tú zapríčinili dva faktory – optimistické očakávania po takmer 7% raste HDP v roku 1995 a masívna privatizácia, ktorá vyvolala vyššiu potrebu cudzích zdrojov v sprivatizovaných podnikoch. Táto úverová expanzia však priniesla aj rast objemu klasifikovaných úverov (graf 5), ktoré vzrástli v priebehu rokov 1997-98 o 31mld. Sk, a ich podiel na celkových úveroch stúpol z 29,6% na 35,6%. Kvalita aktív sa teda postupne zhoršovala a bankovému sektoru sa znižoval podiel výnosových aktív. Tento vývoj sprevádzal rast nákladových úrokov (graf 6), ktorý zapríčinila úporná snaha niektorých bánk riešiť svoje problémy s likviditou zabezpečením si dostatku primárnych zdrojov a znížením závislosti na medzibankovom trhu. Medzibankový trh bol v rokoch 1997 a 1998 charakteristický silnou volatilitou úrokových mier, ktorú spôsobili krízy na nových trhoch, útoky na slovenskú korunu a expanzívna fiškálna politika vlády. Tento nepriaznivý vývoj viedol k vysokým stratám niektorých bánk, no na druhej strane niekoľko bánk, ktoré neboli zaťažené zlými úvermi a mali dostatok primárnych zdrojov, vykazovalo extrémne zisky (ROE viac než 50% - pozri graf 7).

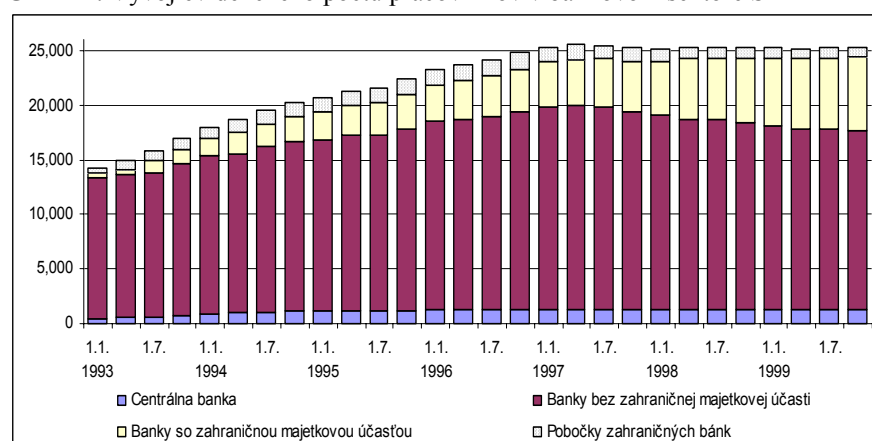
Od roku 1993 prebehla aj podstatná modernizácia slovenského bankovníctva. Banky boli nútené investovať do informačných technológií ako aj modernizácie technologického zariadenia, aby nestratili úplne pozíciu na trhu, resp. aby si ju vybudovali v nových oblastiach. Celkove banky investovali v tomto období asi 75mld Sk. Banky stáli na čele rozvoja slovenského peňažného, devízového a kapitálového trhu. Rozvinuli sa nové produkty a kanály, ako sú bankové karty, bankomaty, POS terminály a elektronické bankovníctvo. Rozsiahle investície však neboli vždy vynakladané účelne, banky napr. často kupovali nehnuteľný majetok bez toho, aby zvážili nutnosť takýchto investícií z dlhodobého hľadiska. Podobne sa ukázali ako nesprávne zvolené niektoré investície do informačných technológií. Je pravdepodobné, že aj investičná činnosť sa využívala v niektorých bankách ako nástroj financovania politických strán, dôkazy o takomto postupe sa však v podmienkach slovenskej legislatívy hľadajú ťažko.

²⁵⁶ Pramene: Menové prehľady a výročné správy NBS a Trend Top 1999 vo finančníctve.

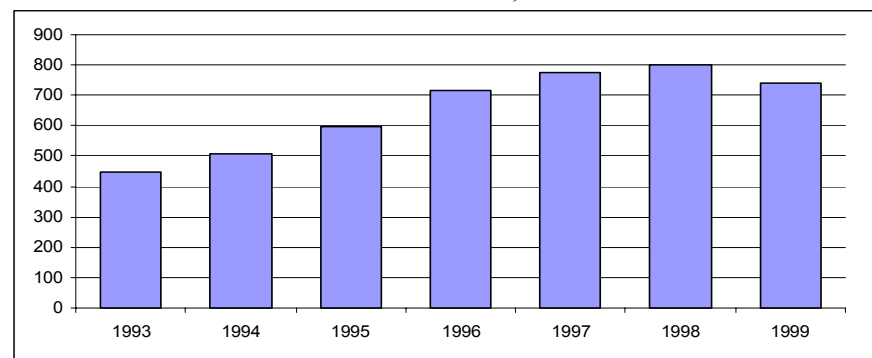
GRAF 1. Počet komerčných bánk a pobočiek zahraničných bánk



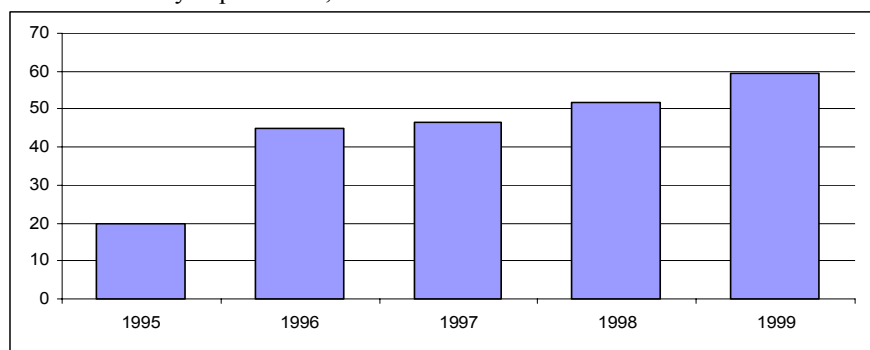
GRAF 2. Vývoj evidenčného počtu pracovníkov v bankovom sektore SR



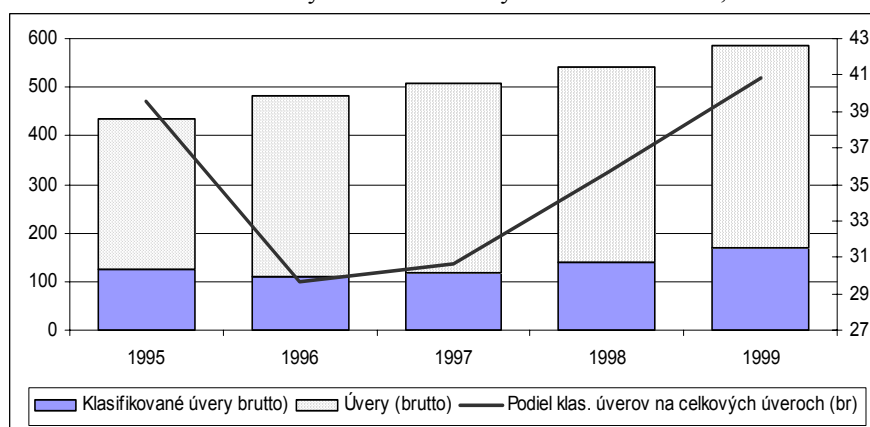
GRAF 3. Bilančná suma bankového sektora SR, mld. Sk



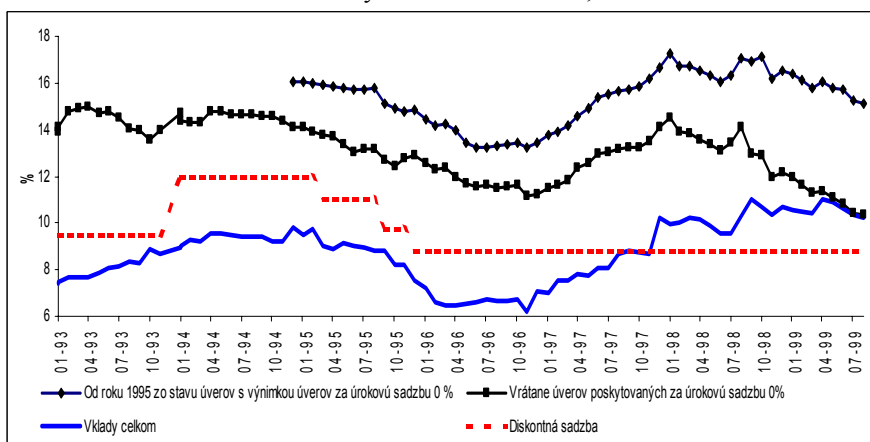
GRAF 4. Vlastný kapitál bánk, mld. Sk



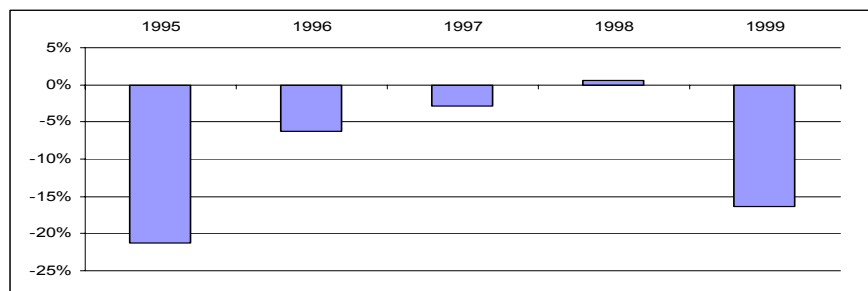
GRAF 5. Klasifikované úvery vs. celkové úvery bankového sektora, mld. Sk a %



GRAF 6. Priemerné úrokové miery z vkladov a úverov, %



GRAF 7. ROE



13.4 Charakteristika situácie v bankách

Dedičstvo minulosti a vlastnícke pomery v komerčných bankách viedli postupne k vytvoreniu štyroch skupín bánk. Prvú skupinu tvoria veľké banky s rozhodujúcim vplyvom štátu: Slovenská sporiteľňa (SLSP), Všeobecná úverová banka (VÚB) a Investičná a rozvojová banka (IRB). Do druhej skupiny patria malé a stredné banky v súkromných rukách, obyčajne s prevládajúcim zahraničným kapitálom: Tatra banka, Ľudová banka, ING Barings, Istrobanka, atď. Tretiu skupinu tvoria malé a stredné súkromné banky s domácim kapitálom a štvrtú dve stavebné sporiteľne, ktoré majú odlišné podmienky podnikania. Vývoj v jednotlivých skupinách sa počas rokov 1993-99 dost' odlišoval.

13.4.1 Veľké štátne banky

Tieto banky kontrolovali koncom roka 1993 88% vkladov klientov a ich bilančná suma tvorila asi 66% bilančnej sumy slovenského bankového sektora. Koncom roku 1999 bolo v nich uložených len 52% vkladov klientov a bilančná suma činila len 46% celkovej. Tieto údaje svedčia o tom, že veľké štátne banky postupne strácali svoju dominantnú pozíciu na trhu. Tento vývoj bol do určitej miery prirodzený, keďže do roku 1990 boli vklady aj úvery skoncentrované v dvoch inštitúciách. Napriek tomu sa nepodarilo využiť túto výhodu veľkých štátnych bánk, ktoré vďaka svojej pozícii boli schopné vykazovať vysoké zisky, a tieto inštitúcie sa dostali na trajektóriu rýchleho znižovania podielov na trhu a poklesu zisku.

Bolo niekoľko príčin tohto nepriaznivého vývoja. Všetky tri banky boli zaťažené málo výnosnými, či nevýnosnými úvermi pochádzajúcimi z obdobia pred rokom 1989; SLSP a IRB obhospodarovali sociálne pôžičky a úvery na družstevnú bytovú výstavbu, VÚB časť úverov podnikovému sektoru. Toto dedičstvo minulosti predstavovalo v roku 1993 celkove asi 50-55mld. Sk, t.j. asi štvrtinu celého úverového portfólia. Okrem tejto záťaže z minulosti, tieto banky na začiatku svojej činnosti v rokoch 1991 a 1992 (obdobie malej privatizácie) nemali dostatok

skúseností z úverovania v transformujúcom sa trhovom prostredí a nemali vypracované metódy posudzovania úverových rizík (prostredie bolo veľmi odlišné od štandardného prostredia vo vyspelých ekonomikách a často išlo o nové subjekty bez histórie). To sa zákonite odrazilo v prudkom raste klasifikovaných úverov v portfóliu týchto bánk²⁵⁷. Legislatíva, predovšetkým Zákon o konkurze a vyrovnaní, však nedával bankám možnosť, aby sa mohli rýchlo a efektívne zbavovať tejto záťaže. Konkurzné konania prebiehali neúmerne dlho, počas tejto doby mohli vlastníci znehodnocovať majetok a celý proces sa končil zväčša likvidáciou podniku, resp. vyhlásením dlžníka za nemajetného. Veritelia nemali možnosť rýchlo zmeniť majetkové pomery v dlžníckych subjektoch. Banky sa tak vinou nedôslednej legislatívy chrániacej dlžníkov dostávali len k zlomku dlžnej sumy, a to za cenu vysokých nákladov. Banky neboli schopné sa zbaviť väčšiny týchto pohľadávok ani za 6 a viac rokov. Takýto vývoj spolupôsobil na rast úrokových mier.

Štát, ktorý nebol schopný zaistiť ochranu práv veriteľov (z politických dôvodov, pretože boli vždy obavy a neochota spustiť účinný proces konkurzov a vyrovnaní, vrátane bankrotov), však zlyhal v rokoch 1995-98 aj ako vlastník veľkých bánk, a tiež ako ich regulátor. Od roku 1994 nebol schopný zaistiť, aby kapitálová primeranosť troch ním ovládaných bánk dosiahla 8%, hoci mala klesajúci trend. Takáto situácia vyžadovala kapitálové posilnenie bánk najneskôr v roku 1997, keď sa naplno prejavili dôsledky úverovej expanzie z roku 1996 (vtedy tieto tri banky poskytli úvery v hodnote 30mld. Sk). Zhoršovanie kvality aktív pokračovalo aj v rokoch 1998 a 1999. V roku 1998 Ministerstvo financií konštatovalo, že prevádzkový zisk bánk už nestačí na tvorbu opravných položiek. V 1. polroku 1999 vykázali už všetky tri banky prevádzkovú stratu, čo znamenalo, že objem výnosových úrokov a poplatkov už nestačí na zaplatenie zdrojov, služieb a prevádzky. Súčasne sa zhoršovala kvalita zabezpečenia úverov, čo viedlo k rastu nekrytej straty a kapitál bánk sa dostal do záporných hodnôt. Priemerná vážená hodnota kapitálovej primeranosti týchto troch bánk bola na konci 1. polroka 1999 6,6%. Vláda prišla koncom roka 1999 ku zvýšeniu kapitálu bánk a odsunu podstatnej časti stratových úverov, čo viedlo k dosiahnutiu požadovanej 8% kapitálovej primeranosti u týchto bánk ku koncu roka 1999.

Domnievame sa, že Bankový dohľad NBS nepostupoval v prípade troch štátnych bánk dostatočne aktívne a pripustil dlhodobé zhoršovanie situácie. V prípade IRB, ktorú v roku 1996 ovládla istá domáca záujmová skupina bez predchádzajúceho súhlasu NBS, zasiahla centrálna banka vyhlásením nútej správy, až keď sa situácia v tejto banke veľmi zhoršila a vlastníci neboli ochotní

²⁵⁷ December 1995: 124mld. Sk a 75% podiel, december 1999: 169mld. Sk a 67% podiel.

vložiť vlastné zdroje do zvýšenia základného imania banky. IRB môže slúžiť ako skoncentrovaný príklad problémov štátom kontrolovanej banky na Slovensku:

- Úverové portfólio obsahovalo málo výnosné aktíva pochádzajúce spreď roku 1989;
- Banka nemala dostatok primárnych zdrojov, a tak bola vystavená výkyvom peňažného trhu;
- Banka sa zúčastnila na úverovej expanzii v rokoch 1992 a 1996;
- Vlastnícka štruktúra sa stala neprehľadnou;
- Kapitálová primeranosť bola v roku 1996 aj po uplatnení výnimky od NBS len 3,51%;
- Banka vykazovala stratu už od roku 1996;
- Bankový dohľad sa chcel vyhnúť uplatneniu tvrdších opatrení voči akcionárom banky.

13.4.2 Malé a stredné banky so zahraničnými vlastníkmi

Tento segment sa začal rozvíjať v roku 1990, keď obnovila svoju činnosť Tatra banka. Ďalšie banky vznikali v rokoch 1992 až 1994. Všetky začali svoju činnosť vlastne na „zelenej lúke“, čo v tomto prípade znamenalo aj určitú výhodu, pretože neniesli so sebou záťaž minulosti. Menšie skúsenosti zamestnancov sa podarilo pomerne rýchlo prekonať vďaka poskytnutým zahraničným metodikám a technológiám. Možno konštatovať, že tieto banky mali od začiatku obozretný prístup ku všetkým aktívnym obchodom. Väčšina z nich začala aktívne pôsobiť aj na trhu primárnych vkladov. Medzi rokmi 1996-98 sa vklady v týchto bankách zdvojnásobili a teraz predstavujú už asi 25% celkových vkladov. Všetky banky pravidelne plnili požiadavky na kapitálovú primeranosť a priemerná vážená hodnota tohto kritéria u tejto skupiny bánk bola v polovici roka 1999 15,6%. Rovnako pravidelne vykazovali tieto banky vysoké zisky: V roku 1998 dosiahli zisk po zdanení 3,5mld. Sk, mali rentabilitu aktív 1,6% a rentabilitu kapitálu 22%. Je jasné, že tieto enormné zisky vyplývali aj z deformácií bankového sektoru na Slovensku, keď na trhu prevládali nezdravé štátom ovládané banky. Proces reštrukturalizácie a privatizácie štátnych bánk prinesie ozdravenie bankového sektora a súčasne aj pokles ziskových marží druhej skupiny bánk. Táto skupina bude musieť po privatizácii veľkých štátom kontrolovaných bánk aj čeliť silnejúcemu konkurenčnému tlaku zo strany sprivatizovaných bánk, čo bude ďalej tlačiť nadol ziskové marže.

13.4.3 Malé a stredné banky s domácimi vlastníkmi

Súkromné banky s domácim kapitálom vznikali v rokoch 1991-95, pričom zakladateľmi boli priemyselné podniky, banky, odbory, ako aj súkromné osoby. Jednou cestou vzniku bolo aj prevzatie pobočiek českých bánk, ktoré prišli o

bankovú licenciu. Napriek tomu, že táto skupina 6 bánk nebola zaťažená nevýnosnými aktívami z minulosti, jej vývoj ovplyvnili podobné nepriaznivé faktory ako u veľkých štátnych bánk – nedostatok skúseností z úverovania podnikateľských aktivít v trhovom prostredí, ktoré sa navyše rýchlo menilo, chýbajúci systém riadenia rizík, politické tlaky (vrátane politických motívov na založenie banky), legislatíva chrániaca dlžníkov a málo účinný bankový dohľad. Okrem toho, tieto banky nemali široké zázemie klientov, boli kapitálovo pomerne slabo vybavené a museli investovať pomerne značné prostriedky do svojej infraštruktúry. Efektívnosť investícií bola často veľmi otázná. Hospodárske výsledky jednotlivých bánk boli rôzne (skupina je dosť heterogénna), no celkove táto skupina vykázala za rok 1998 stratu minimálne 150mil. Sk a za rok 1997 symbolický zisk 30mil. Sk. Dve banky sa koncom roka 1999 dostali do neriešiteľných problémov, čo viedlo v jednom prípade k odobratiu bankovej licencie a v druhom prípade k prevzatiu banky inou bankou. Vývoj v týchto bankách bude smerovať najčastejšie k ukončeniu samostatnej existencie banky, buď spojením s inou, či inými bankami, alebo likvidáciou. Samostatná existencia niektorej z týchto bánk by bola možná len pri špecializácii na určitý segment trhu. Malý slovenský trh, vysoké prevádzkové náklady a nutnosť vysokých investícií do technológií však budú pôsobiť smerom k zániku týchto inštitúcií.

13.4.4 Stavebné sporiteľne

Na Slovensku vznikli v rokoch 1992 a 1993 dve stavebné sporiteľne, ktoré založili nemecké a rakúske stavebné sporiteľne s najväčšími slovenskými bankami SLSP a VÚB. Tieto sporiteľne využívali priaznivé podmienky na svoje podnikanie:

- Každoročná štátna prémie k úrokom vo výške 6 000 Sk;
- Povinné minimálne rezervy vo výške 3% (ostatné banky 8%);
- Inštitút priateľských sporiteľov (hoci v rokoch 1997 a 1998 bol zrušený);
- Jediná forma stavebného úveru za prijateľných cenových podmienok;
- Nízke úročenie vkladov a vysoké úrokové výnosy zo ŠD a medzibankového trhu.

Vďaka týmto podmienkam sa bilančná suma stavebných sporiteľní v rokoch 1996 až 1998 viac ako stonásobila a v roku 1998 vykázali tieto banky zisk po zdanení 783mil. Sk. Rentabilita aktív bola v roku 1998 1,8% a rentabilita kapitálu 12,9%. Prevádzkový hospodársky výsledok bol viac ako 3,5mld. Sk. Stavebné sporiteľne však museli podstatnú časť tejto sumy odložiť do rezerv, pretože na konci 6-ročného sporiaceho cyklu je potrebné vyplatiť priateľských sporiteľov a s rastom poskytnutých úverov rastie aj počet pochybných pohľadávok. Počas rokov 1996 až 1999 vzrástol počet poskytnutých úverov týmito 2 bankami zo 60mil. Sk na asi 20mld. Sk a v roku 1999 odhadujeme, že štandardné úvery s výhradou a klasifikované úvery tvorili asi 1,5% celkových úverov, pričom klasifikovaných

úverov bolo asi 0,4%. Toto číslo bude pravdepodobne rásť, no nedá sa predpokladať, že bude vyššie ako priemerný podiel klasifikovaných pôžičiek obyvateľstvu – asi 12%. Vytvorené rezervy, ktoré odhadujeme na 7 až 8mld. Sk, by mali spolu so zabezpečením vo forme nehnuteľného majetku úplne pokryť predpokladané straty. Dá sa však očakávať, že zisk oboch stavebných sporiteľní bude postupne klesať, rovnako ako ich podiel na trhu, kde možno očakávať, že objem hypotekárneho financovania výstavby bytov bude rýchlo rásť vďaka štátnemu príspevku k úrokom a okamžitej možnosti získať tento úver - bez nutnosti sporiť.

13.5 Porovnanie vývoja na Slovensku s ostatnými štátmi V4

V roku 1989 bola situácia v bankovom sektore podobná vo všetkých krajinách V4. Niekoľko štátom ovládaných inštitúcií dominovalo na finančnom trhu a profitovalo zo svojho monopolného postavenia. Po páde železnej opony sa na trh dostávali noví hráči a bankový sektor sa začal dynamicky formovať. Domáce banky trpeli v nových podmienkach najmä nekvalitným riadením a nedostatočným posudzovaním rizika, čo sa prejavilo v raste klasifikovaných úverov, poklese trhového podielu a nižšej ziskovosti. Zložitá finančná situácia podnikateľského sektora a rastúca konkurencia zahraničných bánk oslabili postavenie domácich bankových subjektov. Vznikol tlak na dôslednejší bankový dohľad a začal sa proces reštrukturalizácie a privatizácie štátom kontrolovaných bánk. Tempo transformácie však bolo odlišné. Kým Maďarsko a Poľsko iniciovalo ozdravný proces už začiatkom 90. rokov, Česká a Slovenská republika začali s privatizáciou štátnych finančných inštitúcií len nedávno, no bankové sektory v oboch štátoch boli podstatne rozvinutejšie než v Poľsku a Maďarsku. Porovnanie bankových sektorov štátov V4 je uvedené v tabuľke 1 a grafoch 8-10.

TABUĽKA 1. Porovnanie bankových sektorov V4, %

	ČR	Maďarsko	Poľsko	SR
Miera koncentrácie bankového sektoru *	62	40	41	50
Podiel bilančnej sumy na HDP	137	77	56	112
Podiel klasifikovaných na celkových úveroch	29	4	10	33
Podiel štátu na bilančnej sume bankového sektora	84	37	52	74

* Koncentrácia je počítaná ako podiel troch najväčších bánk na bilančnej sume celého bankového sektora.

V Českej republike²⁵⁸ bolo k 1.1.1990 registrovaných 5 veľkých bánk. Veľmi rýchlo sa však začali etablovať malé banky s domácim vlastníkom, ktoré boli zväčša nedostatočne kapitálovo vybavené a mali problémy s likviditou. Od roku

²⁵⁸ Czesaný (1999), Machala (1999), ČNB (1999) a Chuchvalcová a Vinter (1999).

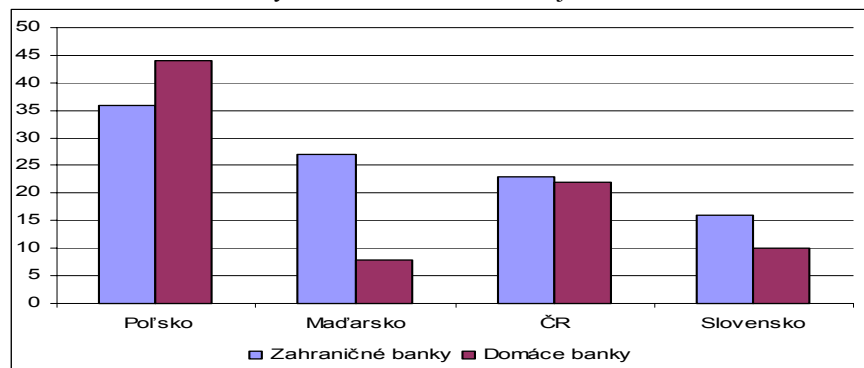
1989 udelila ČNB 63 bankových licencií. 14 bankám bola licencia odňatá kvôli zlej finančnej situácii a neplnení pravidiel obozretného podnikania. Trom bankám povolenie zaniklo v dôsledku fúzií, čo bolo najmä odrazom fúzie materských spoločností v zahraničí (HypoVereinsbank, Bank Austria a Creditanstalt). Koncom roka 1998 pôsobilo na českom trhu 13 zahraničných bánk a 10 pobočiek zahraničných bánk, ktoré sa na celkových aktivitách bankového sektoru podieľali 16%. Ich význam sa stále zvyšuje, nielen z pohľadu výšky bilančnej sumy (25%), ale aj z hľadiska vplyvov na ostatné banky, ktoré sú tak nútené skvalitňovať služby klientom, zlepšovať produkty, znižovať náklady a pod. V roku 1998 sa počet bánk znížil na 45, čo pri stále rastúcej bilančnej sume znamená väčšiu koncentráciu bankového sektora. Kým v roku 1994 mala priemerná banka aktíva v hodnote 27,7mld. Kč, v roku 1998 to bol takmer dvojnásobok. Veľká štvorka - ČSOB, Česká spořitelna (ČS), Komerční banka (KB) a IPB predstavuje 75% celkovej bilančnej sumy českého trhu. V priebehu rokov 1990-99 sa objem vkladov viac ako zdvojnásobil, čo súviselo najmä s vývojom miezd, výnosmi z reštitúcií a kupónovej privatizácie, ako aj s vyššou hladinou inflácie. Úverová emisia dosiahla svoj vrchol v roku 1993. Sprísnené regulačné opatrenia v oblasti istenia úverov nehnuteľnosťami, problémy likvidity podnikového sektora a nárast klasifikovaných pohľadávok spomalili tempo poskytovania nových úverov. Proces privatizácie štátnych bánk sa začal až v roku 1999 predajom ČSOB belgickej KBC. Privatizácia ČS a KB je v štádiu rokovania.

Poľsko²⁵⁹ začalo bankovú reformu hneď po prijatí novely bankového zákona a zákona o Národnej banke Poľska (NBP) v roku 1989, upravujúcej reguláciu bankového prostredia. Cieľom Ministerstva financií a NBP bolo demonopolizovať bankový sektor pred privatizáciou najväčších štátnych bánk. V roku 1988 pôsobilo v Poľsku 6 bánk, v roku 1990 ich počet stúpol až na 75. Po rekapitalizácii väčšiny komerčných bánk sa Ministerstvo financií rozhodlo začať proces privatizácie štátom kontrolovaných bánk. Podľa pôvodného plánu sa mali privatizovať dve banky za rok, čo sa nie vždy dalo dodržať kvôli ťažkostiam s hľadaním vhodného investora a z časti aj kvôli politickým dôvodom. Národne orientované strany mali výhrady k rýchlemu predaju bánk do zahraničia. Podobne ako v ostatných stredoeurópskych krajinách aj poľský bankový sektor je charakteristický koncentráciou. 10 najväčších bánk má viac ako 67% čistých aktív a generuje 75% hrubého zisku. Klasifikované úvery predstavujú zhruba 10% z celkových úverov bankového sektora. V Poľsku sa vytvára silná konkurencia bankovému sektoru, pretože krajina začala od roku 1999 reformu systému dôchodkového poistenia, ktorá zaviedla povinné individuálne sporenie prostredníctvom komerčných

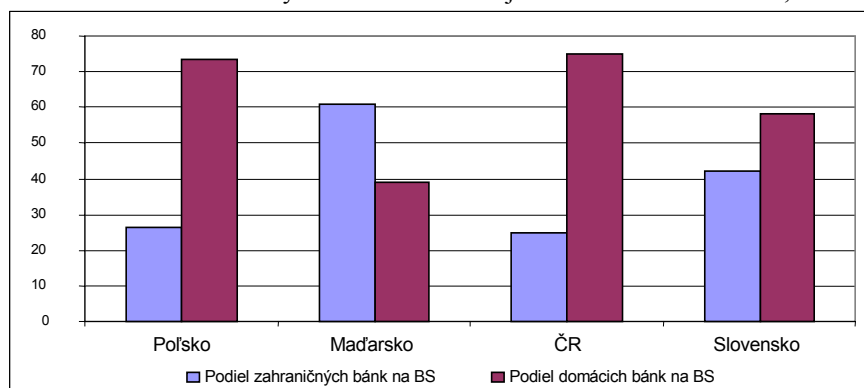
²⁵⁹ Národná banka Poľska (1999), Harper a Styczek (1998) a Wójtowicz (1998).

penzijných fondov. Poľský kapitálový trh sa rozvíja a tržová kapitalizácia bola koncom roku 1999 asi 17% HDP.

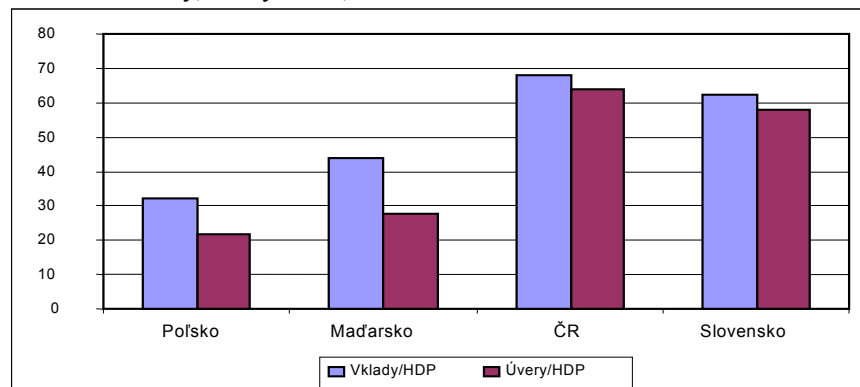
GRAF 8. Počet zahraničných a domácich bánk v krajinách V4



GRAF 9. Podiel zahraničných bánk na bilančnej sume bankového sektora, %



GRAF 10. Vklady, Úvery/ HDP, %



Bankový sektor sa v Maďarsku²⁶⁰ rozvíjal veľmi dynamicky a od začiatku sa orientoval na zahraničné investície. V priebehu rokov 1992-94 sa v niekoľkých vlnách uskutočnila banková rekapitalizácia, pričom štát do bankového sektora dodal viac ako 360mld. Ft. Kapitálová primeranosť veľkých bánk presiahla 14% a na tejto úrovni sa pohybuje dodnes. Privatizácia štátnych finančných inštitúcií prebiehala v Maďarsku najrýchlejšie. Štát radikálne znižoval svoj podiel v bankovom sektore a v roku 1996 klesol pod 33%. Rovnako dramaticky klesali aj podiely rezidentov a, naopak, rástla angažovanosť zahraničných subjektov, ktorým dnes patrí viac ako 50% podiel. Objem klasifikovaných úverov sa pohybuje na úrovni 4% a z tohto hľadiska je bankový sektor v Maďarsku najlepší z krajín V4. Rentabilita kapitálu však v prvom polroku 1999 klesla na 4,9% v dôsledku vyšších nákladov spojených s rastom inflácie a investícií do pobočiek a informačných technológií. Rentabilita aktív sa znížila z 1% na 0,5% v porovnaní s predchádzajúcim rokom. Najviac problémov majú aj v Maďarsku malé banky. Konkurencia kapitálového trhu v Maďarsku je silná, trhová kapitalizácia dosahovala koncom roku 1999 približne 30%.

13.6 Príčiny odlišného vývoja na Slovensku a poučenia z neho

Vývoj bankového sektora na Slovensku, najmä v rokoch 1995-98, silno podmienila a podmieňuje celková situácia v ekonomike a faktory, ako prevládajúce štátne vlastníctvo bankového sektoru, menšia otvorenosť bankového sektora, vysoká spotreba vlády a miera prerozdelenia, smerovanie k neliberálnej demokracii v rokoch 1995-98, nízka úroveň činnosti inštitúcií, prakticky nefunkčný kapitálový trh, rastúca korupcia, zlá úroveň ochrany vlastníckych a veriteľských práv, slabá vymáhateľnosť práva a pomerne rozsiahly štátny sektor. Tieto faktory sa prejavili v neochote štátu ako vlastníka bánk riešiť problém stratových aktív cestou ozdravenia bánk, ani po stránke právnej zlepšením postavenia veriteľov. Prejavili sa aj v obmedzených možnostiach Bankového dohľadu NBS efektívne a rázne konať v prípadoch, keď sa nedodržiavali pravidlá obozretného podnikania bánk, či ustanovenia Zákona o bankách alebo opatrenia NBS.

Na rozdiel od Poľska a Maďarska, kde došlo k rýchlej sanácii bankového sektora a jeho postupnej privatizácii, a kde fungoval efektívny kapitálový trh, na Slovensku sa nedocenila úloha finančného sektoru v ekonomike. Taktiež sa nesprávne pochopila úloha štátu v ekonomike; štát namiesto regulačnej a dohliadacej funkcie sa v nej aktívne angažoval, pričom zneužíval svoje osobitné postavenie. V tom bola situácia na Slovensku podobná Českej republike, kde sa v prvých rokoch ekonomickej reformy podcenila regulačná a dohliadacia úloha štátu, čo potom vyústilo do odňatia bankovej licencie 14 bankám kvôli zlej finančnej

²⁶⁰ Maďarská národná banka (1996, 1997 a 1999).

situácii a nedodrživaniu pravidiel obozretného podnikania. Napriek tomu, že štát sa zúčastnil na postupnom zvyšovaní základného imania ním ovládaných českých bánk a postupne odsúval stratové aktíva z týchto bánk do Konsolidačnej banky, podiel klasifikovaných úverov v českých bankách ostáva vysoký. Z toho vyplýva, že ak po sanácii štátom ovládanej banky nenasleduje zmena vlastníckych pomerov, tak sa zvyšuje morálny hazard a pravdepodobnosť nezodpovednej úverovej politiky.

Vývoj v bankovom sektore na Slovensku (ale aj v ostatných štátoch V4) dáva dôkazy o mnohých nevýhodách štátneho vlastníctva bánk. Na druhej strane sa ukazuje dôležitá úloha štátu pri zaistení efektívnej činnosti regulačných inštitúcií, jasného a vymáhateľného práva, ako aj ochrany vlastníckych práv pre efektívne fungovanie bankového sektora.

Nevyhnutnou podmienkou fungovania bankového sektora je aj zdravý podnikový sektor. Tu majú banky nezastupiteľnú úlohu pri nastolení tvrdých rozpočtových obmedzení pre podniky. Tie sa budú môcť uplatniť ak legislatíva umožní bankám efektívne využívať veriteľské práva a bude zaručený rýchly a lacný odchod z podnikania pre neúspešné podniky.

13.7 Použitá literatúra

- Beck, T., Demirguc-Kunt, A. and Levine, R. (1999), „*A New Database on Financial Development and Structure*“, The World Bank, Washington DC, September.
- Czesaný, S. (1999), „Vývoj bankového sektoru ČR“, *Bankovníctví*, VII (34).
- Česká národní banka (1999), „*Základní trendy ve vývoji bankovního sektoru*“, Praha.
- Demirguc-Kunt, A. and Maksimovic, V. (1998), „Law, Finance and Firm Growth“, *Journal of Finance*, 53.
- Gerschenkron, A. (1962), „Economic Backwardness in Historical Perspective“, *Harvard University Press*, Cambridge MA.
- Harper, J. and Styczek, D. (1998), „Mopping Up Poland's Liquid Assets“, *Voice*, 40.
- Chuchvalcová, J. a Vinter, J. (1999), „Konec českého bankovníctví aneb Pokus na deset let?“, *Bankovníctví*, VII (34).
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A. (1999), „Government Ownership of Commercial Banks“, *Rukopis*, November.
- Maďarská národní banka (1996), „*Main Features of the Operation of the Banking Sector*“.
- Maďarská národní banka (1997), „*Main Characteristics of the Operation of the System of Credit Institutions*“, Budapešť.
- Maďarská národní banka (1999), „*The Hungarian Banking Sector*“, Budapešť.

- Machala, K. (1999), „Český bankovní trh pod drobnohledem“, *Bankovníctví*, VII (34).
- Menové prehľady NBS.
- Národní banka Polska (1999), „*Summary Evaluation of the Financial Situation of Polish Banks*“, Varšava.
- Trend Top 1999 vo finančníctve, *Trend*, 9, 1999.
- Výročné správy NBS, 1993-98.
- Wójtowicz, G. (1998), „Crossing One Bridge at a Time“, *Voice*, 40.

14 Odporúčania pre hospodársku politiku

Miroslav BEBLAVÝ

INEKO – Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

Jednotlivé kapitoly tejto knihy sa venovali rôznorodým témam, ako je ochrana hospodárskej súťaže a situácia na trhu práce. Majú však jedno spoločné - okrem analýzy vývoja v danej oblasti sa pokúsili zmapovať aj kľúčové rozhodnutia hospodárskej politiky, ktoré tento vývoj spoluurčovali. Hospodárska politika v mnohých oblastiach mala podobné vlastnosti a problémy. Tieto spoločné črty, ťahajúce sa desaťročím rýchlych zmien, sú často užitočným poučením pre budúcnosť, najmä ak sa dá očakávať, že najbližších desať rokov prinesie v ekonomickej oblasti ďalšie výrazné zmeny. V záverečnej kapitole preto ponúkame stručný prehľad hlavných identifikovaných črt a odporúčania, ktoré z nich plynú.

1. *Výrazná preferencia krátkodobých cieľov pred dlhodobými.* Spoločnou vlastnosťou väčšiny rozhodnutí hospodárskej politiky v deväťdesiatych rokoch bol dôraz na ich krátkodobé výhody a malý záujem o tie oblasti, ktoré prinášajú krátkodobé náklady a dlhodobé výhody. V slovenských podmienkach sa tento problém prejavil o niečo výraznejšie než v iných porovnateľných tranzitívnych ekonomikách, a to najmä častým zastavením reforiem prinášajúcich krátkodobé náklady.

2. *Preferencia krátkodobého hospodárskeho rastu pred riešením inštitucionálnych problémov a reštrukturalizáciou.* Rast ekonomiky je kľúčovým cieľom hospodárskej politiky. V slovenských podmienkach sa však dostatočne nediferencuje krátkodobý, neudržateľný rast dosiahnutý fiškálnou a monetárnou stimuláciou od dlhodobo udržateľného ekonomického rastu, za ktorým stoja najmä sily na strane ponuky. Podmienkou dlhodobého hospodárskeho rastu v slovenských podmienkach bolo a je riešenie vážnych inštitucionálnych problémov (v oblasti formálnych aj neformálnych inštitúcií) spolu s reštrukturalizáciou hospodárstva zdedeného zo socializmu. V diskusii o slovenskej hospodárskej politike a v jej realizácii je však stále prítomná implicitná predstava o možnosti „vyrásť“ z problémov. Táto predstava preferuje stimuláciu rastu pred riešením bolestivých štrukturálnych a inštitucionálnych problémov. Existujú dva možné motívy vysvetľujúce tento postoj. Prvým je už spomínaná preferencia krátkodobých cieľov a úspechov, motivovaná najmä politicky. Druhým možným vysvetlením je viera, že vysoký rast umožní neskôr menej bolestivé riešenia spomínaných problémov. Ukazuje sa však, že snahy o preferenciu rastu sa skončili neúspechom - napriek rýchlemu rastu spôsobili inštitucionálne a štrukturálne problémy, napríklad krízu v

bankovej a podnikovej sfére (pozri kapitoly o reštrukturalizácii bánk a podnikov) a vysokú nezamestnanosť (pozri kapitolu o trhu práce).

3. *Nedostatočná inštitucionálna kapacita štátu a verejného sektora.* Schopnosť štátu efektívne a účinne riešiť problémy spoločnosti nie je daná ani nemenná. Závisí od konkrétnych historických a ekonomických podmienok, najmä od sily štátu, formálnych a neformálnych inštitúcií a kvality štátnej správy. Každý štát má teda svoju inštitucionálnu kapacitu, ktorá sa postupne vyvíja. Ak je jeho kapacita nízka, je vhodné sa najprv sústrediť na základné funkcie štátu a postupne s rastom inštitucionálnej kapacity rozširovať okruh svojich zásahov (pozri World Bank, 1997, najmä s.3 a 4).

Problémom takmer všetkých postkomunistických štátov vrátane Slovenska bola (a do určitej miery je): (i) prítomnosť a ingerencia štátu v oblastiach, kde by štát jednoducho nemal byť prítomný bez ohľadu na jeho inštitucionálnu kapacitu (najmä štát ako podnikateľ); (ii) prítomnosť a aktivity štátu v oblastiach, ktoré môžu byť predmetom štátnych zásahov, ale dajú sa efektívne riešiť aj inak, alebo v oblastiach, kde štátna neprítomnosť nemá významné negatívne následky. Vzhľadom na nedostatočnú inštitucionálnu kapacitu by sa z týchto oblastí mal štát aspoň dočasne stiahnuť a sústrediť na svoje kľúčové funkcie, inak hrozí (a väčšinou aj reálne existuje) nedostatočná inštitucionálna kapacita pre skutočne kľúčové činnosti štátu, medzi ktoré patrí napríklad vynútiteľnosť práva, zabezpečenie zásadného regulačného rámca, dobrá makroekonomická politika, zabezpečenie verejných statkov či vytváranie stabilného a kvalitného podnikateľského prostredia. S nedostatočnou inštitucionálnou kapacitou štátu súvisia ďalšie otázky.

4. *Nedostatočná schopnosť exekutívy prispôbiť sa rýchlo sa meniacemu prostrediu.* Slovensko, podobne ako iné tranzitívne ekonomiky, prešlo počas deväťdesiatych rokov výraznými zmenami. Stalo sa samostatnou a do určitej miery decentralizovanou krajinou, z krajiny s diktatúrou jednej strany prešlo na demokraciu založenú na rozdelení moci medzi viacerých politických a ekonomických hráčov, z centrálne plánovanej ekonomiky sa stala trhovú ekonomiku. Ústredná štátna správa a politické strany formulujúce hospodárske politiky však často nedokázali držať krok s týmito zmenami. Navrhovali, respektíve presadzovali kroky, ktoré neboli konformné s novým prostredím, a preto často zlyhávali, respektíve neboli vôbec realizované. Ako príklad možno uviesť zákon o revitalizácii (pozri kapitolu o reštrukturalizácii a správe obchodných spoločností a kapitolu o priemyselnej politike).

5. *Nezávislosť ako kľúč k úspechu niektorých inštitúcií. Nezávislosť bez jasne definovaného postavenia, úlohy a zodpovednosti ako problém pri iných inštitúciách.* Existujú formálne inštitúcie, ktoré ukazujú možnosti riešenia viacerých spomínaných problémov. Národnú banku Slovenska napriek viacerým kritickým výhradám možno považovať za jednu z najlepšie fungujúcich verejných

inštitúcií v krajine a výkon menovej politiky možno hodnotiť pozitívne. Kľúčom k úspechu z hľadiska formálnych inštitúcií je v jej prípade nezávislosť. Táto nezávislosť neznamená len nezávislosť od politických vplyvov, ale aj personálnu stabilitu a možnosť vytvorenia jednotnej inštitucionálnej kultúry (jej predpokladmi sú nezávislosť v personálnej oblasti vrátane odmeňovania; pozri kapitolu o menovej politike.) Dobrým protipríkladom je Protimonopolný úrad SR, ktorý napriek svojmu formálne nezávislému štatútu nedosiahol vo svojej práci rovnako kvalitné výsledky najmä kvôli svojej závislosti na vláde - od politického zasahovania do činnosti a výmeny na špičkových postoch až po obmedzovania v personálnej oblasti (pozri kapitolu o hospodárskej súťaži). Nezávislosť však nie je všeliek a jej využívanie treba viazať na konkrétne situácie, kde má zmysel. Navyše nezávislosť bez určitej formy formálneho či neformálneho „kontraktu“, teda jasne definovanej úlohy, postavenia a zodpovednosti môže naopak viesť k neefektívnosti, korupcii či nezodpovednosti. Napríklad realizácia aktívnej politiky práce prostredníctvom Národného úradu práce, ktorý je riadený tripartitným systémom (vo vedení sú zástupcovia štátu, odborov a zamestnávateľov), viedla k týmto javom (pozri kapitolu o trhu práce).

6. *Preferencia priamej štátnej kontroly pred dobrým regulačným rámcom.* S nezávislosťou súvisí aj preferencia priamej štátnej kontroly ako nástroja regulácie. Tento prístup má v tranzitívnom období určitú krátkodobú logiku - ak má štát malú inštitucionálnu kapacitu v oblasti regulácie a politici sú voči potenciálnym politickým dôsledkom zlej regulácie veľmi rizikovo averzní. Kľúčové je však slovo krátkodobu. Dlhodobé náklady priamej štátnej kontroly sú totiž veľmi vysoké - neefektívnosť fungovania a rentiérsky prístup, zneužívanie regulovaných cien v politickom procese, zneužívanie prirodzených monopolov na financovanie politických strán a korupcia. Nie je náhoda, že napriek klesajúcej produktivite práce rástli mzdy v priemyselnom odvetví - rozvod vody, elektriny a plynu veľmi výrazným tempom (pozri kapitoly o fiškálnej politike, priemyselnej politike, reštrukturalizácii a správe obchodných spoločností).

7. *Vysoký podiel verejných výdavkov a nedostatočná vôľa ho znižovať spolu s destabilizujúcou úlohou fiškálnej politiky.* Slovensko má spolu s inými tranzitívnymi krajinami (najmä vzhľadom na svoj stupeň ekonomického rozvoja) veľmi vysoký podiel verejných výdavkov na HDP. Inými slovami, miera prerozdelenia a zdaňovania je jedna z najvyšších na svete vzhľadom na príjem na hlavu (pozri IMF, 1998). Po prvotnom znížení na začiatku deväťdesiatych rokov mala miera prerozdelenia skôr stagnujúci, v niektorých obdobiach až rastúci charakter. Veľmi vysoká miera prerozdelenia výrazne spomaľuje ekonomický rast. V prípade slovenskej ekonomiky, ktorá patrí medzi hospodárstva s tzv. strednou úrovňou príjmu na hlavu a potrebuje vysoký ekonomický rast na dosiahnutie úrovne krajín EÚ, ide o vážny problém. Fiškálna politika okrem toho

často pôsobila destabilizujúco najmä vysokým celkovým a štrukturálnym deficitom v rokoch 1996-1999, ktorý mal priamy podiel na vysokom deficite zahraničného obchodu a následných hospodárskych problémoch. S tým súvisí aj nedostatočná kontrola štátu veľkej časti fiškálneho okruhu, ktorý sa pohybuje mimo štátneho rozpočtu (pozri kapitoly o fiškálnej a menovej politike).

8. *Nedostatočné zavedenie tvrdého rozpočtového obmedzenia.* Od 1. januára 1991 existovala snaha o tvrdé rozpočtové obmedzenie podnikov (keď sa podnik musí spoliehať sám na seba a v prípade insolventnosti namiesto ďalších finančných zdrojov podlieha sankciám vo forme zmeny majiteľa alebo bankrotu). Napriek tomu bolo v praxi rozpočtové obmedzenie výrazne zmäkčené dvoma faktormi - nedostatočným uplatňovaním zákona o konkurze a vyrovnaní a ďalším poskytovaním úverov zo strany najmä štátom kontrolovaných bánk bez ohľadu na potenciálnu návratnosť. Podniky prežívali nielen na základe dobrovoľných úverov z bánk, ale aj na základe nedobrovoľných „úverov“ od štátu (neplatenie daňových a odvodových povinností), dodávateľov a zamestnancov (neuhrádzanie platieb, respektíve miezd). Tieto skupiny často nedostávali alebo dostali len s oneskorením platby, na ktoré mali zmluvný alebo zákonný nárok. Výsledkom bola vysoká medzipodniková zadlženosť, vysoké pohľadávky štátu voči korporatívnej sfére a vysoký podiel klasifikovaných úverov. Neodohrávalo sa čistenie korporatívnej sféry a výstup z podnikania pre neúspešné podniky (pozri kapitoly o privatizácii, reštrukturalizácii a správe obchodných spoločností, bankovníctve a fiškálnej politike.)

9. *Privatizácia, ktorá nevedla k výraznému zlepšeniu správy spoločností.* Privatizácia na Slovensku v sebe obsahovala dva základné problémy: (i) nedostatočná transparentnosť pri jej priebehu a zlý výber vlastníkov; a (ii) ignorovanie inštitucionálneho a regulačného rámca, ktorý motivuje nových vlastníkov k hľadaniu efektívnejšieho fungovania podnikov namiesto rent.

Doteraz sa venovala pozornosť najmä problémom s priebehom samotnej privatizácie. Kupónová privatizácia nevytvorila jasných vlastníkov a priame predaje, charakteristické najmä pre obdobie 1995-98, sa realizovali často za pochybných okolností v prospech netransparentných a neschopných nových majiteľov. Treba však hovoriť aj o „postprivatizačnej“ hospodárskej politike, ktorá nezabezpečením funkčného súdnictva a obchodného práva či podcenením inštitucionálneho rámca kapitálového trhu prispela k privatizačným zlyhaniam, vykrádaniu a nedostatočnej reštrukturalizácii podnikov (pozri kapitolu o privatizácii).

10. *Politická kontrola bánk a nedostatočný bankový dozor.* Na príklade bánk možno ilustrovať dôsledky už spomínaného problému - preferencie priamej štátnej kontroly pred vytváraním dobrého regulačného rámca. Vzhľadom na špecifickú podstatu bankovníctva (narábanie takmer výhradne s cudzími zdrojmi) a

nedostatočnú skúsenosť s bankovníctvom boli dôsledky tohto prístupu výrazne horšie a odstraňovanie následkov výrazne drahšie ako v prípadoch iných odvetví. Najmä prostredníctvom troch najväčších bánk zabezpečoval štát úverové zdroje pre mnohé priemyselné podniky, ktoré by ich inak (úplne opodstatnene) nedostali. Štát tak spomaľoval reštrukturalizáciu a deformoval alokáciu zdrojov. Náklady na reštrukturalizáciu týchto bánk prekročia 100mld slovenských korún. Zároveň sa zanedbalo budovanie inštitucionálnej kapacity pre bankový dozor, ktorý zasahoval len *ex post*, keď už sa problémom nedalo vyhnúť. Vzhľadom na rozvoj pomerne rozsiahleho súkromného sektora to znamenalo, že straty bankovníctva sa kumulovali nielen v štátnych bankách, ale aj v zle regulovaných súkromných bankách (pozri kapitolu o bankovníctve).

11. *Konzervovanie zdedenej priemyselnej štruktúry aj v rámci zmeny exportných trhov.* Slovensko zdedilo zo socialistického obdobia priemyselnú štruktúru charakteristickú vysokým podielom ťažkého a málo sofistikovaného priemyslu a ťažkého strojárstva (s vysokým podielom výroby zbraní). Priemysel mal vysokú energetickú a kapitálovú náročnosť. V priebehu deväťdesiatych rokov nastali dve výrazné zmeny: (i) priemysel sa preorientoval z exportných trhov bývalej Rady vzájomnej hospodárskej pomoci na trhy Európskej únie (udržiavajúc si stredoeurópsky trh); a (ii) segment strojárkeho priemyslu zameraný najmä na zbrojársku výrobu sa nedokázal reštrukturalizovať ani realizovať konverziu a postupne do veľkej miery zanikol.

S týmito dvoma výnimkami sa však do veľkej miery zakonzervovala zdedená priemyselná štruktúra napriek tomu, že jej vysoká energetická a kapitálová náročnosť je v rozpore s komparatívnymi výhodami Slovenska a napriek tomu, že jej nízka sofistikovanosť zvyšuje cyklickú zraniteľnosť slovenskej ekonomiky a obmedzuje priestor na hospodársky rast. Hospodárska politika k tomuto vývoju prispela udržiavaním deformácií zo socialistického obdobia (deformované ceny vstupov, štátne investície do energetiky), ako aj spôsobom privatizácie a fiškálnou politikou v rokoch 1996 - 1998. Celková politická klíma a spôsob privatizácie navyše spôsobili absenciu priamych zahraničných investícií, ktoré sú v tranzitívnom období jedným z kľúčových nástrojov reštrukturalizácie (pozri kapitoly o priemyselnej politike, privatizácii a zahraničnom obchode.)

12. *Nezamestnanosť, ktorá nevytvára dostatočnú ponuku pracovných síl ani tlak na väčšiu flexibilitu trhu práce.* Nezamestnanosť na Slovensku sa na začiatku tranzície vyvíjala podobne ako v iných stredoeurópskych krajinách (s výnimkou Českej republiky) - v priebehu roka skočila na viac ako 10% a na tejto úrovni zostala počas celého trvania transformačnej recesie (1991-93). Vývoj sa začal líšiť od roku 1994, keď Slovensko zaznamenalo vysoký hospodársky rast. Poľsko s podobnou mierou hospodárskeho rastu výrazne znížilo nezamestnanosť a dokonca Maďarsko s podstatne nižším rastom dokázalo stlačiť nezamestnanosť na

jednocifernú úroveň. Slovenská nezamestnanosť, naopak, s výnimkou mierneho poklesu v roku 1995 a 1996 skôr stagnovala a od roku 1997 začala stúpať. Tento vývoj však nevedol k podstatnému prehodnoteniu aktívnej a pasívnej politiky práce ani k zvýšeniu flexibility a regionálnej mobility na trhu práce. Aktívna politika zamestnanosti sa sústreďovala na udržiavanie neprosperujúcich podnikov pri živote na základe výrazne netransparentných kritérií a s výrazne neefektívnymi výsledkami (pozri kapitolu o trhu práce).

Na základe tejto analýzy uvádzame odporúčania k budúcej realizácii hospodárskej politiky na Slovensku. Štát by sa mal sústreďovať na budovanie svojej inštitucionálnej kapacity a reštrukturalizáciu svojho postavenia v rámci spoločnosti a ekonomiky. Existujú viaceré už spomínané úlohy, ktoré nikto iný nemôže zvládnuť a ktoré sú kľúčové pre ekonomický úspech. Postkomunistický štát by sa mal sústreďovať na to, aby v týchto prioritných oblastiach mal schopnosť efektívne a účinne zasahovať. To predpokladá nielen reštrukturalizáciu formálnych inštitúcií, ale aj zmenu inštitúcií neformálnych. Oboje sa dá dosiahnuť nielen personálnou reformou (vstupom nových ľudí do štátnej správy a vzdelávaním existujúcich zamestnancov), ale najmä celkovou modernizáciou štátneho aparátu. Naopak, štát by mal ustúpiť od aktivít, ktoré nie sú prioritné, pretože vyžadujú vzácne personálne a finančné zdroje a bez realizácie zásadných priorít aj tak nedosiahnu tie výsledky ako podobné aktivity v stabilizovaných a rozvinutých ekonomikách. Štát by mal úplne reštrukturalizovať svoje priame zásahy do ekonomiky z podnikateľskej funkcie do funkcie regulátora (v tých oblastiach, kde k tomuto posunu ešte nedošlo). Tento základný posun konkrétne znamená odporúčania v nasledovných oblastiach:

1. *Reštrukturalizácia a stabilizácia fiškálneho okruhu.* Tento okruh súvisí s dvoma aspektmi. Prvým je inštitucionálna kapacita - v súčasnosti nemá ministerstvo financií ako hlavný „pokladník“ štátu priamy dosah ani zodpovednosť za fiškálne hospodárenie verejného okruhu a neexistuje ani inštitucionálna kapacita na prognózovanie, implementáciu a kontrolu celkovej fiškálnej politiky. Zároveň s vybudovaním tejto kapacity musí byť prítomná politická vôľa využiť ju na sprísnenie kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami a reformy, ktoré by zvýšili efektívnosť ich využívania.

2. *Reforma daňového systému a systému povinného poistenia smerujúce k fiškálnej stabilizácii a zníženiu miery prerozdeľovania.* S predchádzajúcim bodom súvisia viaceré nevyhnutné reformy v daňovej oblasti, ktoré by mali stabilizovať fiškálne hospodárenie a presunúť ťažisko zdaňovania z priamych na nepriame dane spolu s celkovou modernizáciou daňového systému. Kľúčovejšie sú však v tomto období reformy zvyšku fiškálneho okruhu, kam patrí najmä dôchodkové, zdravotné a nemocenské poistenie a poistenie v nezamestnanosti. Tento okruh má dve spoločné vlastnosti - výraznú tendenciu k deficitnosti a (vo väčšine prípadov)

nedostatočnú efektívnosť fungovania. Aj keď neexistuje spôsob, ako ich bezbolestne riešiť, reformy by sa mali riadiť dvoma základnými kritériami: (i) prenesením väčšej spoluzodpovednosti, ale aj práv na jednotlivca spojeným s ochranou najzraniteľnejších skupín; a (ii) zvýšenie verejnej kontroly a transparentnosti fungovania týchto systémov.

3. *Reštrukturalizácia postavenia viacerých verejných inštitúcií.* Malo by ísť najmä o: (i) posilnenie nezávislosti Protimonopolného úradu a iných existujúcich regulátorov; (ii) vytvorenie nového systému regulačných orgánov; a (iii) zvýšenie kontroly a zodpovednosti verejných inštitúcií narábajúcich s veľkým objemom verejných prostriedkov (napríklad Sociálna poisťovňa, VŠZP a NÚP).

4. *Dokončenie privatizácie bankovníctva a konsolidácia súkromného bankového sektora* (zavedením „tvrdého“ rozpočtového obmedzenia pre banky, teda tvrdého uplatňovania pravidiel kapitálovej vybavenosti a obozretného podnikania) a *posilnenie bankového dozoru* (v súlade s plánmi na jeho odčlenenie od NBS).

5. *Udržanie nezávislosti NBS a vytvorenie strednodobého menového programu a inflačných cieľov.* Vzhľadom na preukázané pozitívne výsledky nezávislosti centrálnej banky treba oponovať pokusom odobrať centrálnej banke nezávislosť, aj keď je nevyhnutné ďalej posilniť kvalitu, otvorenosť a transparentnosť menovej politiky. V rámci inflačného cielenia a prechodu na kvalitatívne riadenie menovej politiky možno odporúčať predĺženie horizontu inflačného cieľa z jedného roka na strednodobý horizont a zasadenie týchto cieľov do celkového strednodobého menového scenára smerujúceho k integrácii Slovenska do EÚ a Európskej menovej únie.

6. *Koncentrácia na vytváranie vhodného podnikateľského prostredia a podmienok pre dobré korporatívne riadenie. Dotiahnutie zmeny legislatívneho prostredia smerom k vynútitelnosti práva a fungovaniu tvrdého rozpočtového obmedzenia.* Jednou z úloh, ktorej by sa štát mal úplne vzdať, je úloha podnikateľa. Namiesto toho by štát mal sústrediť svoje inštitucionálne, personálne aj finančné zdroje na vytváranie vhodného podnikateľského prostredia (teda prostredia, v ktorom sa oplatí podnikat' a nesústrediť sa na vyhľadávanie rent), ktoré v sebe obsahuje aj predpoklady na dobrú správu obchodných spoločností ako podmienky pre príliv investícií.

7. *Privatizácia energetiky a iných štátom vlastnených podnikov poskytujúcich verejné služby, ktoré nepredstavujú prirodzený monopol.* Vzhľadom na potrebu vysokých investícií do reštrukturalizácie týchto podnikov, aby boli schopné poskytovať kvalitné a lacné produkty, a vzhľadom na výrazné výhody z konkurencie pre celú ekonomiku, možno len odporúčať ich rozumnú privatizáciu.

8. *Čo najrýchlejšie vytvorenie konkurenčného prostredia v niektorých doteraz monopolizovaných odvetviach.* Mnohé oblasti, ktoré boli dlho považované za

prirodzené monopoly, nimi nie sú - ide napríklad o výrobu elektrickej energie či poskytovanie telekomunikačných služieb. Zavedenie konkurencie bude mať priaznivé dôsledky nielen z hľadiska tlaku na znižovanie nákladov existujúcich monopolných výrobcov, ale aj kvôli významným pozitívnym externalitám na celkovú modernizáciu slovenskej ekonomiky.

9. *Dokončenie reformy regulácie cien a vytvorenie nezávislých regulačných orgánov pre oblasti, v ktorých majú existujúci poskytovatelia v skutočnosti monopolné postavenie.* Výhody konkurencie a deregulácie možno získať len v prostredí, kde je dokončené zvýšenie cien na nákladovú úroveň a kde existuje (v prípade výrazne dominantného postavenia jedného účastníka) primeraná regulácia trhu. Chybou prvej etapy tranzitívneho obdobia bola viera, že zavedenie trhovej ekonomiky a konkurencia budú stačiť aj bez prepracovaného inštitucionálneho a regulačného rámca. Bez primeranej regulácie nedostatočne konkurenčné trhy ponúkajú monopolistom príležitosť na získanie výrazných rent zo svojho postavenia.

10. *Udržanie vysokej otvorenosti slovenskej ekonomiky umožňujúcej špecializáciu.* Obrat slovenského zahraničného obchodu predstavuje trvalo viac ako 120% HDP, čo zaraďuje krajinu medzi najotvorenejšie ekonomiky na svete. Táto otvorenosť umožňuje špecializáciu slovenského hospodárstva v oblastiach obchodovateľných tovarov, ktorá vedie k vyššej produktivite práce a hospodárskemu rastu. Preto treba odolávať všetkým protekcionistickým tlakom s výnimkou ochrany pred nekalou súťažou. Aj pri nej však treba skúmať, do akej miery ide naozaj o nekalé obchodné praktiky a či naozaj ohrozujú vývoj slovenského hospodárstva. Kľúčovou úlohou hospodárskej politiky je pracovať na ďalšom otváraní susedných trhov.

11. *Prilákatie zahraničných investícií najmä kvalitným ekonomickým prostredím, menej alebo vôbec nie diskriminačnými a netransparentnými podmienkami.* Priame zahraničné investície prinášajú so sebou v tranzitívnom prostredí viaceré pozitívne externality, najmä v oblasti transferu know-how a správy obchodných spoločností spolu s možnosťami multiplikačného efektu pre zaostávajúce regionálne ekonomiky. Preto vlády viacerých tranzitívnych štátov ponúkajú veľkým zahraničným investorom osobitne výhodné podmienky. Ich zmysluplnosť je však otázna z troch príčin. Po prvé, viaceré prieskumy medzi investormi ukazujú, že osobitné preferenčné podmienky sú len jedným z faktorov, často nie kľúčovým, pri rozhodovaní o investícii. Dôležitejšia je väčšinou kvalita ekonomického prostredia (dostupnosť exportných trhov, daňový systém, kvalita a cena pracovnej sily, kvalita obchodného práva a štátnej správy a pod.). Po druhé, nad určitou úrovňou výhod možno vyjadriť pochybnosti, či náklady nie sú vyššie ako výnosy týchto programov, najmä ak by sa vynaložené prostriedky použili na alternatívne programy. To platí najmä v súčinnosti s treťou otázkou -

netransparentné a individuálne výhody vytvárajú priestor pre korupciu a neefektívne rozhodovanie.

12. *Reforma politiky trhu práce.* Slovenský trh práce treba reformovať v troch základných smeroch. Po prvé, treba zmeniť aktívnu politiku zamestnanosti založenú na netransparentnom a neefektívnom selektívnom poskytovaní výhod niektorým zamestnávateľom na systém jasne definovaných automaticky nárokovateľných úľav pre tých, ktorí zamestnávajú dlhodobo nezamestnaných či iné osobitne zraniteľné skupiny. Okrem toho sa treba zamyslieť nad reformou pasívnej politiky zamestnanosti a sociálneho systému, ktoré často demotivujú uchádzačov o zamestnanie schopných získať na trhu len relatívne nízku mzdu. Do tretice, medzi nezamestnanými tvoria najväčšiu skupinu uchádzači o zamestnanie s nízkym alebo prakticky žiadnym vzdelaním a absolventi škôl. Tieto fakty naznačujú potrebu nielen vzdelávania ako takého, ale aj vzdelávania, ktoré poskytuje jeho absolventom danosti umožňujúce sa zamestnať alebo začať podnikáť. Preto školstvo a jeho reforma predstavujú kľúčový faktor pre riešenie problému nezamestnanosti.

14.1 Použitá literatúra

- IMF (1998), „*Slovak Republic – Recent Economic Development*“, IMF, Washington, D.C.
- World Bank (1997), „*World Development Report 1997 – The State in a Changing World*“, World Bank, Washington, D.C.

Anton Marcinčin a Miroslav Beblavý (editori)
HOSPODÁRSKA POLITIKA NA SLOVENSKU 1990-1999

Vydalo

Centrum pre spoločenskú a mediálnu analýzu
Radlinského 36, 811 07 Bratislava

a

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku
Duchnovičovo nám. 1, 081 48 Prešov, e-mail: sfpa.presov@vadium.sk

Publikáciu podporilo Veľvyslanectvo USA z programu malých grantov.

Odborný redaktor: Anton Marcinčin

Grafická úprava obálky a sadzba: Róbert Vico

Tlač: Róbert Vico - vydavateľstvo.

Vydanie 1., 2000

Všetky práva vyhradené.

ISBN 80-968147-1-0

FINANCE A ÚVĚR

prestižní odborný časopis s 50letou tradicí

vydáváný Fakultou sociálních věd Univerzity Karlovy ve spolupráci s Českou národní bankou a Ministerstvem financí ČR

Časopis FINANCE A ÚVĚR je zaměřen na *bankovní sektor* a celou oblast *finančního zprostředkování*, vč. *kapitálového trhu*; *veřejné finance*, vč. *daňové problematiky* (pravidelně jsou publikovány *daňové judikáty*); *monetární ekonomii* a *měnovou politiku* (pravidelně publikovány také výtahy z Inflačních zpráv ČNB); *finance podniku*, *restrukturalizaci*, optimální strukturu financování podniku; oblast *pojišťovnictví*; pravidelně je zařazována vyjímatečná příloha *Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the CR*, obsahující *základní makroekonomické a fiskální ukazatele* v časových řadách, vč. *balance místních rozpočtů*, *predikce balance veřejných rozpočtů*, *struktury financování dluhu*, *balance mimorozpočtových fondů*. Zařazovány jsou i *recenze významných publikací*.

Některá čísla jsou koncipována jako *monotematická*, soustředěná např. na téma: *reforma penzijního systému*, *veřejné finance*, *měnový kurz*, *nezávislost centrální banky*, *cílování inflace (inflation targeting)*, *ekonomický růst*, *kapitálové trhy*, *Evropská unie*, *10 let ekonomické transformace*.

Příspěvky vycházejí z *obecně teoretických základů*, které jsou – pokud to téma vyžaduje – aplikovány na podmínky ČR, SR a dalších zemí.

U všech hlavních příspěvků je zařazeno *anglické resumé*; příspěvky slovenských autorů jsou publikovány v *slovenštině*. Vychází 12 čísel ročně (z toho č. 7/8 jako dvojčíslo); celoroční rozsah: 768 tiskových stran, vč. bulletinů.

Měsíčník FINANCE A ÚVĚR je určen především pracovníkům podílejícím se na tvorbě a realizaci finanční a měnové politiky, hospodářským pracovníkům podniků, pracovníkům bank a jiných finančních institucí (investiční společnosti a fondy, penzijní fondy, makléřské firmy), pracovníkům finančních úřadů, hospodářským pracovníkům samospráv měst a obcí, finančním poradcům, učitelům a studentům vysokých škol.

Časopis FINANCE A ÚVĚR je dokumentován v *Social Sciences Citation Index* a v *elektronické verzi indexu EconLit*. (v rámci této elektronické databáze odborných ekonomických periodik, sestavované Americkou ekonomickou asociací prostřednictvím Journal of Economic Literature, jsou vytvářeny citační indexy a poskytovány abstrakty příspěvků).

Podrobnější informace o časopise FINANCE A ÚVĚR Vám rádi poskytneme v redakci: Vinohradská 49, 120 74 Praha 2, tel.: 00420 2 2225 0036, fax: 00420 2 2225 0462, e-mail: red.fau@iol.cz, nebo můžete získat na adrese: <http://web.iol.cz/fau>.

Distribuci na Slovensku zajišťuje: L.K. Permanent, s.r.o., Hattalova 22, 831 03 Bratislava (tel.: 07 4445 3711, fax: 07 4437 3311). K objednání časopisu lze využít také e-mailovou nebo internetovou adresu: levakova@lkpermanent.sk, www.isnet.sk/lkpermanent

Předložená kniha představuje první komplexní text o hospodářské politice na Slovensku napsaný v souladu se standardními premisami současné ekonomické teorie. Představuje tudíž zásadní příspěvek do diskuse o hlubší pochopení hospodářské politiky v různých fázích minulého období a vzniklých problému nedokončené transformace. Uplatnění řady podstatných analytických hledisek umožnilo v závěru synteticky zformulovat a zargumentovat základní rysy minulé hospodářské politiky a základní doporučení směrem k její reformulaci.

Prof. Michal Mejstřík

*Inštitút ekonomických štúdií, Fakulta sociálnych vied
Univerzity Karlovej, Praha*

Odporúčam publikáciu do pozornosti všetkým, ktorí sa zaujímajú o ekonomický vývoj a hospodársku politiku, najmä však študentom ekonómie a ekonomickým žurnalistom. Pre všetkých, ktorí si knihu prečítajú, bude celkom určite svetlom v labyrinte často veľmi protirečivých a rozporuplných tvrdení a hodnotení hospodárskej politiky tej ktorej vlády.

Ivan Mikloš

Podpredseda vlády SR pre ekonomiku

Táto kniha je okrem ekonómov určená aj všetkým diplomatickým pracovníkom alebo ľuďom, ktorí pracujú so zahraničnými subjektami.

Správne čítanie údajov a schopnosť dôveryhodne ich vysvetliť, vrátane možných scenárov u nás, je kľúčom pre zreálnenie a zlepšenie imidžu Slovenska v zahraničí. Dnešná diplomacia začína byť čím ďalej tým viac ekonomickou diplomaciou. Údaje o hospodárskych výsledkoch a politikách krajín majú mimoriadne široký a ďaleký dopad.

Magda Vášáryová

*Predsedníčka správnej rady SFPA
Veľvyslankyňa SR v Poľsku*

ISBN 80-968147-1-0