

Vydává Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd ve spolupráci s Českou národní bankou a Ministerstvem financí ČR prostřednictvím A.L.L. production, s.r.o., Praha

© UK Praha, Fakulta sociálních věd

Published by Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences, in cooperation with the Czech National Bank and the Ministry of Finance of the CR, through the A.L.L. production, Ltd., Prague  
© Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences

Časopis je dokumentován v Social Science Citation Index (<http://www.isinet.com/>) a v elektronické verzi indexu EconLit (<http://www.econlit.org/>).

The journal is monitored by the Social Science Citation Index (<http://www.isinet.com/>) and the electronic EconLit index (<http://www.econlit.org/>).

## OBSAH

- Zpráva o inflaci – Inflační vývoj ve 2. čtvrtletí 2000 pohledem ČNB ..... 514  
Jiří JAROŠ: Měnové kurzy a zahraniční obchod – příklad Japonska a USA .... 523  
Daniela ZEMANOVIČOVÁ: Ekonomická transformácia v SR po 10 rokoch ... 539  
**Semináře ČSE**  
Martin ČIHÁK: Makroekonomie otevřené ekonomiky ..... 550  
Ondřej SCHNEIDER: České veřejné rozpočty ..... 555  
Martin ČIHÁK: Teorie chaosu a finanční trhy ..... 559  
**Informace**  
Kateřina ŠMÍDKOVÁ: Výroční konference Evropské ekonomické asociace v Bolzanu ..... 562  
David TRYTKO: Teoretické a praktické aspekty veřejných financí ..... 564  
**Daňové judikáty**  
Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní 12–13/2000 ..... 567

## CONTENTS

- The Czech National Bank's Inflation Report for Q2 2000 ..... 514  
Jiří JAROŠ: Exchange Rates and Foreign Trade – An Example Involving Japan and the USA ..... 523  
Daniela ZEMANOVIČOVÁ: Economic Transition in the Slovak Republic ..... 539  
**CEA-Seminars**  
Martin ČIHÁK: Open Economy Macroeconomics: 1999 Nobel Prize ..... 550  
Ondřej SCHNEIDER: Public Budgets in the CR – Searching the Root of Imbalance ..... 555  
Martin ČIHÁK: Chaos Theory ..... 559  
**Information**  
Kateřina ŠMÍDKOVÁ: European Economic Association Congress 2000 ..... 562  
David TRYTKO: Theoretical and Practical Aspects of Public Finance ..... 564  
**Tax Judicial Decisions**  
Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No. 12–13/2000 ..... 567

Toto číslo předáno do sazby: 25. 8. 2000

Souhlas k tisku: 3. 10. 2000

*Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. 35/1965 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití části nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů –, rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je zakázáno.*

*Redakce prosí autory, aby při předávání příspěvků uváděli celé své jméno, adresu domů i na pracoviště, telefonní, faxové a e-mailové spojení. K příspěvku je nezbytné přiložit anglické a české resumé (o rozsahu maximálně 150 slov). Příspěvek by neměl přesáhnout 25 normovaných rukopisných stran, a to včetně grafů a tabulek. Pro elektronickou podobu prosíme požijte program Word (až do verze 97).*

*Redakce předpokládá, že příspěvek nabízený k publikaci v tomto časopise je originální, tedy že dosud nebyl nabídnut a bez souhlasu redakce ani nebude nabídnut k publikaci jiné redakci nebo jinému vydavateli. Pokud tomu tak není, prosíme o písemné sdělení této skutečnosti.*

# ZE ZAHRANIČÍ

DT: 338.246 (437.6); 338.24.021.8 (437.6)

klúčové slová: transformácia – formálne a neformálne pravidlá – makroekonomická politika

## Ekonomická transformácia v SR po 10 rokoch

Daniela ZEMANOVIČOVÁ\*

Transformácia systému centrálne riadenej, plánovanej ekonomiky na trhovú predstavuje celý komplex krokov a väzieb. Je to proces stredno- až dlhodobý. Hodnotenie transformácie s odstupom času znamená pohľad na transformačné kroky s poznaním ich neskorších následkov, aj keď nie veľký časový horizont necelých 10 rokov dáva v tomto smere iba obmedzené možnosti.

### 1. Charakteristika ekonomiky SR pred transformáciou

Pri hodnotení ekonomickej transformácie je potrebné zohľadniť *východiskovú situáciu v SR*, ktorú možno charakterizovať najmä centrálnym riadením ekonomiky, štátnym vlastníctvom podnikov, neprispôbením spotreby produkčným možnostiam ekonomiky a existenciou z toho vyplývajúcich nerovnováh, nedostatkovosťou ekonomiky, prevahou dopytu nad ponukou, jednostrannou orientáciou na kvantitatívny rast, výrobu bez zohľadnenia potrieb, deformovanou úlohou cien, peňazí, alokačných mechanizmov, neexistenciou, resp. minimalizáciou konkurenčného tlaku,<sup>1</sup> vysokou úrovňou koncentrácie, monopolnou, resp. oligopolnou štruktúrou trhov, regulovaním zahraničnoobchodných vzťahov, nízkou výkonnosťou a stagnáciou výkonnosti ekonomiky,<sup>2</sup> mäkkými rozpočtovými obmedzeniami pre podniky, deformovaním hodnotového a motivačného systému.

### 2. Podstata a fázy reformy

Model centrálne riadenej, plánovanej ekonomiky mal v sebe zabudované také systémové charakteristiky, ktoré viedli k jeho nefunkčnosti. Jeho čiastkové vylepšenia neboli možné. Preto ekonomická reforma musela vy-

\* Inštitút pre sociálne a ekonomické reformy, Bratislava (e-mail: danielaz@cphr.sk)  
Text bol vo svojej základnej koncepcii dokončený v novembri 1999.

<sup>1</sup> Paradoxne sa súťažilo o zdroje.

<sup>2</sup> Pred druhou svetovou vojnou patrilo Československo medzi desiatku najvyspelejších krajín; počas aplikovania centrálne plánovaného modelu sa prepadlo až k piatej desiatke.

TABULKA 1 Index HDP v porovnateľných cenách (1989 = 100)

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

prameň: (Morvay, 1999)

chádzať zo zásadnej zmeny celého systému. Zmeny sa týkali nastolenia makroekonomickej rovnováhy, vytvorenia kriteriálneho ekonomického prostredia, tvrdých rozpočtových obmedzení, liberalizácie cien a zahraničného obchodu, vytvárania nového inštitucionálneho rámca a radikálnej zmeny úlohy štátu v ekonomike.

Podľa nášho názoru možno rozlíšiť dve etapy transformácie:

1. *revolučnú* – realizovanie zásadných, rýchlych zmien (liberalizácia cien a zahraničného obchodu, makroekonomická stabilizácia, privatizácia) a
2. *evolučnú* – vytvorenie funkčných inštitúcií trhovej ekonomiky, zabezpečenie dlhodobého a udržateľného rastu.

Prvá etapa transformácie sa dá realizovať relatívne rýchlo, pričom existuje zhoda o nutnosti uskutočnenia zásadných krokov, podporovaná skúsenosťami zo zahraničia. Druhá etapa súvisí so zmenou formálnych a neformálnych pravidiel a je ovplyvnená mnohými faktormi, ktoré limitujú rýchlosť zmien. Je to kontinuálny, dlhodobý proces.

V príspevku sa pokúsime charakterizovať ekonomický vývoj v SR z hľadiska uvedených etáp, pričom sa zameriame iba na niektoré oblasti a súvislosti.<sup>3</sup>

### 3. Charakteristika revolučnej etapy

Transformácia ekonomiky Slovenska sa začala realizovať v rámci federácie v roku 1991, od roku 1993 sa tento proces spájal aj s vytváraním inštitúcií samostatnej republiky. Po dosiahnutí relatívne pozitívnych výsledkov v rokoch 1994 a 1995 sa od roku 1996 začínajú výraznejšie prejavovať makroekonomicke nerovnováhy (vonkajšia aj vnútorná). Tie sa v nasledujúcich rokoch neriešili, problémy sa kumulovali, ekonomika sa destabilizovala. Po voľbách 1998 sa v ekonomickej oblasti pozornosť orientuje na stabilizovanie ekonomiky, eliminovanie nerovnováh, budovanie inštitúcií.

Na začiatku transformácie došlo k výraznému poklesu HDP, ktorý sa neskôr zmierňoval. Od roku 1994 dochádza k medziročnému rastu HDP, v rokoch 1995–1997 dokonca nad 6 %. Tzv. transformačný prepád<sup>4</sup> bol v SR síce oproti ďalším transformujúcim sa ekonomikám nižší (25 %), ale v porovnaní s transformujúcimi sa krajinami v strednej Európe vyšší<sup>5</sup> – *tabuľka 1*.

<sup>3</sup> Hodnotenie makroekonomickeho vývoja vychádza z dostupných štatistických údajov; ich vypočítacia schopnosť je však do istej miery limitovaná častými zmenami metodík, ktoré štatistika používala. Niektoré údaje sme použili z komparácií medzinárodných inštitúcií.

<sup>4</sup> kumulovaný pokles HDP od roku 1989 do roku, v ktorom bol zaznamenaný kladný rast

<sup>5</sup> Je však potrebné zohľadniť, že štatistické údaje nedokážu dostatočne zachytiť celú škálu ekonomických aktivít, čím sa môže miera transformačnej recesie nadhodnotiť (napr. rast súkromného sektora, skryté ekonomiky, problém indexových čísiel).

Po 10 rokoch je výkonnosť ekonomiky meraná cez objem HDP približne rovnaká ako pred ekonomickou transformáciou, prirodzene sa však zmenila vnútorná štruktúra. HDP na obyvateľa predstavuje cca 3 700 USD, v PPS<sup>6</sup> 9 540 USD. Je to porovnateľná úroveň s Poľskom, ale nižšia ako v ČR a Maďarsku (Central European..., 1999). Predstavuje menej ako 50 % priemernej úrovne krajín EÚ. SR sa zaradila medzi tie transformujúce sa ekonomiky, ktoré si po počiatočnom poklese zachovali relatívne vysokú dynamiku rastu. Bolo to však na úkor vnútornej a vonkajšej rovnováhy.

*Aj skúsenosť SR dokumentuje, že krátkodobý rast sa dá relatívne ľahko dosiahnuť, problém je ale zabezpečiť jeho udržateľnosť a dlhodobosť. Otvorenou otázkou zostáva, či aj v súčasnosti, a najmä v budúcnosti má byť cieľom hospodárskej politiky rast ekonomiky meraný kvantitatívnymi parametrami. Podľa nášho názoru možno predpokladať zmenu z kvantitatívnych na kvalitatívne a komplexnejšie parametre.*

V SR sa počas celého hodnoteného obdobia miera nezamestnanosti udržiava na vysokej úrovni, skôr s tendenciou jej rastu. *Nezamestnanosť* preto predstavuje jeden z hlavných problémov transformácie a jej sociálnej únosnosti. Prakticky z nulovej úrovne pred transformáciou dosahuje v súčasnosti viac ako 18 %, v niektorých okresoch viac ako 30 %. Vysokú mieru nezamestnanosti možno vysvetliť na začiatku transformácie výrazným znížením dynamiky HDP, vysokou prezamestnanosťou a do istej miery aj neregistrovanou ekonomikou. Paradoxom v SR je, že neskôr – aj pri relatívne vysokej dynamike rastu HDP – sa nezamestnanosť neznižovala. To naznačuje, že proces reštrukturalizácie podnikov prebiehal pomaly a dochádzalo najmä k reaktívnej forme reštrukturalizácie (OECD, 1999). V ekonomike sa nevytvorili podmienky pre rast zamestnanosti (najmä v dôsledku pomalej reštrukturalizácie, nízkej úrovne priamych zahraničných investícií, nefunkčných bankrotov, nefunkčného bankového systému, početných bariér pre podnikanie, vysokého odvodového zaťaženia, ale aj benevolentného sociálneho systému).

*Liberalizácia cien* je nutným predpokladom prechodu na trhovú ekonomiku. V období transformácie pôsobi viacero inflačných impulzov (napr. zásadná liberalizácia cien, devalvácie, vyrovnávanie cenových hladín s vyspelými ekonomikami, deficitné verejné financovanie, vysoké úroky a ich premietanie do cien, deformácie konkurenčného prostredia). Jedným z cieľov menovej politiky bolo preto eliminovať riziko roztočenia inflačnej špirály.

V podmienkach slovenskej ekonomiky na začiatku transformácie došlo k radikálnym zmenám, ktoré ovplyvnili pohyb cien. V roku 1991 sa uskutočnila liberalizácia cien a zároveň devalvácia Kčs. V roku 1993 sa uskutočnila ďalšia devalvácia Sk a v daňovej oblasti prechod na daň z pridanej hodnoty. Od roku 1994 sa inflácia stabilizuje s tendenciou jej poklesu. Od roku 1996 sa začína výrazne prejavovať makroekonomická nerovnováha, na čo reagovala menová politika zvýšenou reštrikciou (o čom svedčí napr. pokles medziročných prírastkov M2). Nárast inflácie pozorujeme v roku 1998 a 1999 (v októbri 1999 dosahovala miera inflácie 14 %).

Po počiatočnom náraste cien sa v SR podarilo udržať relatívne nízku infláciu, otázkou je, či to nezabrzdilo iné kroky napr. vo väzbe na reštrukturu-

<sup>6</sup> PPS – Purchasing Power Standards – jednotka vychádzajúca z kúpnej sily a používaná Eurostatom na komparácie

ralizáciu, riešenie insolventnosti a pod. *Snaha udržať infláciu na relatívne nízkej úrovni prispela k rastu platobnej neschopnosti podnikov a neschopnosti podnikov splácať úvery, čo následne zvyšovalo podiel klasifikovaných úverov v bankách.* V porovnaní s Maďarskom a Poľskom, kde vysoká inflácia síce znehodnotila úspory, ale na druhej strane riešila aj dlhy podnikov, sa v SR naopak problém insolventcie nabaľoval a do značnej miery limitoval reštrukturalizáciu podnikov a bánk.

*Proces deregulácie cien sa neskôr zastavil, najmä z politických dôvodov. Regulované ceny (elektrickej energie, tepla, plynu, vody, nájomného, dopravných a poštových služieb a pod.) sa umelo udržiavali na nízkej úrovni. To síce krátkodobo priaznivo pôsobilo na vývoj inflácie, ale zároveň deformovalo ekonomické prostredie. Spomalenie rastu regulovaných cien v porovnaní s neregulovanými deformuje alokačné mechanizmy. Odkladanie zreálnovania regulovaných cien spôsobuje problémy výrobcom, znižuje ich ziskovosť, následne sa znižujú daňové odvody, vytvárajú sa tlaky na zvýšenie dotácií, obmedzujú sa investície do rozvoja. Na strane dopytu umelo nízke ceny netlačia na racionalizáciu a hľadanie alternatívnych možností. Ponuka a dopyt sa potom vyvíjajú protichodne. V SR sa minimálne pokročilo vo vytváraní regulačného rámca pre tzv. prirodzené monopoly. Regulácia cien nie je doposiaľ založená na premyslenom modeli s motivačnými prvkami, ale vychádza spravidla z akceptovania nákladových pohybov v regulovaných podnikoch.*

Ako sme už naznačili, reštrikcia v oblasti monetárnej a fiškálnej pomohla na začiatku transformácie udržať makroekonomickú stabilitu. Od roku 1996 sa výrazne začínajú prejavovať dôsledky uplatňovanej hospodárskej politiky (expanzia verejných výdavkov, realizácia veľkých infraštruktúrnych projektov, deficitné hospodárenie v záujme podpory tzv. rozvojových impulzov zo strany vlády, vytlačanie súkromných investícií verejnými, selektívnosť hospodárskej politiky, početné zásahy štátu do ekonomiky a pod.), čo vyústilo do *vonkajšej a vnútornej nerovnováhy*. Rástol deficit štátneho rozpočtu, obchodnej bilancie, zvyšovala sa miera zadlženia ekonomiky. Okrem deficitu štátneho rozpočtu je potrebné vidieť, že skutočný vnútorný dlh je vyšší po zohľadnení dlhov, resp. deficitov v zdravotníctve, školstve, u podnikov priamo riadených štátom (Železnice SR, STV, niektorých bánk, FNM a pod.), po zohľadnení garancií poskytnutých vládou.

Jednou zo súčasných priorít je preto obnovenie ekonomickej rovnováhy a stabilizácia ekonomiky. Podľa štatistických údajov dosiahol deficit štátneho rozpočtu v roku 1999 necelých 15 mld. Sk, čo je zásadné zníženie deficitu oproti predchádzajúcim rokom.

Nerovnováha sa prejavila aj na *nerovnováhe vonkajšej*. Z hľadiska hrubej zahraničnej zadlženosti bola SR v prvých rokoch transformácie jednou z najkonsolidovanejších krajín v strednej Európe. Postupne sa stav menil, od roku 1996 a 1997 výrazne, čo viedlo k výraznému nárastu zadlženosti. V roku 1998 schodok bežného účtu platobnej bilancie predstavoval – 72, 708 mld. Sk (–2, 063 mld. USD) (NBS, 1997). Vysoká miera zadlženosti podnikateľského sektora bola spôsobená realizáciou investičných akcií do infraštruktúrnych projektov (energetika, vodohospodárska výstavba, železnice a pod.), často s garanciami vlády. Veľká časť z týchto projektov sa ukazuje ako riziková, čo znamená povinnosť štátu splácať tieto dlhy. Vláda sťahovala na svoje projekty takmer celé prírastky domácich úverových zdrojov, čo tlačilo podniky (najmä veľké podniky, monopoly a podniky s účasťou štátu) do pôžičiek v zahraničí. Pomáhal tomu aj umelo udržiavaný režim

fixného kurzu a podceňovanie kurzových rizík zo strany podnikov. Naopak väčšina podnikov mala veľmi obmedzený prístup k úverom, čo brzdilo reštrukturalizáciu. Takto sa do ekonomiky dostávali peniaze, ktoré síce pomohli udržať dynamiku rastu, ale prehlbovali nerovnováhu.

Na rozdiel od iných transformujúcich sa ekonomík (s výnimkou ČR) zahraničná zadlženosť v SR mala tendenciu rásť. Výška deficitu bežného účtu platobnej bilancie sa v posledných rokoch pohybovala na úrovni 10 % HDP, čo je dlhodobo neudržateľné.<sup>7</sup> Problémom bolo aj krytie deficitu, najmä zahraničnými úvermi, vzhľadom na nízky príliv priamych zahraničných investícií. Smerovanie pôžičiek najmä do podnikov kontrolovaných štátom a do infraštruktúrnych projektov pri nízkej transparentnosti viedlo k suboptimálnej alokácii zdrojov.

Vývoj uvedených parametrov dokumentuje, že na zabezpečenie vysokého ekonomického rastu sa vo veľkej miere používali zahraničné pôžičky. Po voľbách v roku 1998 vláda začala radikálne znižovať deficit, napr. v roku 1999 dosiahol polovičnú hodnotu predchádzajúceho roka.

Prijatý koncept ekonomickej reformy bol založený aj na rýchlej a rozsiahlej zmene vlastníckych vzťahov. Koncepcia *privatizácie* bola založená na viacerých krokoch (súčasťou privatizácie boli reštitúcie, rozdelenie privatizácie na malú a veľkú, uplatnenie kupónovej privatizácie ako neštandardnej metódy, rozdelenie veľkej privatizácie do dvoch vln, vytvorenie špecializovaných inštitúcií – Fondov národného majetku). V Slovenskej republike existoval v roku 1991 privatizovateľný majetok v hodnote asi 385 mld. korún. Privatizácia v SR mala silný *politický rozmer a kontext*.

Z hľadiska rýchlosti<sup>8</sup> a rozsahu možno privatizáciu v SR hodnotiť ako úspešnú, problémy vyvoláva však spôsob jej realizovania a z toho vyplývajúce dôsledky:

- stratila sa kontrola a zodpovednosť vlády nad touto významnou súčasťou transformácie;<sup>9</sup>
- vytvorili sa netransparentné vlastnícke vzťahy;
- preferovanie domácich insiderov (za výhodné ceny s možnosťou kompenzácie platieb investíciami do podniku) spôsobilo problém obmedzenosti vlastných zdrojov pre reštrukturalizáciu;
- absencia zahraničných investorov spôsobila nedostatok kapitálu a manažérskeho know-how, spomalila zapojenie slovenských subjektov do globalizačných procesov;<sup>10</sup>
- snaha neidentifikovať vlastníkov spolu s nedostatočnou ochranou minoritných akcionárov spôsobujú, že noví vlastníci preferujú krátkodobý prospech na úkor efektivity firiem (tunelovanie podnikov, transfery ziskov v prospech majoritných vlastníkov, a nie jeho rozdeľovanie medzi všetkých akcionárov, čo následne blokuje získavanie zdrojov cez kapitálový trh, odrádza zahraničných portfóliových investorov);

<sup>7</sup> Napr. MMF považuje za kritickú hranicu deficit 3–5 % HDP v závislosti od prílevu priamych zahraničných investícií.

<sup>8</sup> Ekonomiky, ktoré sa rozhodli pre razantnú a rýchlu privatizáciu, dosahujú spravidla lepšie ekonomické výsledky ako ekonomiky, kde privatizácia postupuje pomaly.

<sup>9</sup> Po prijatí novely č. 60/1994 Z. z. vláda, NKÚ a prokuratúra nemali kontrolu nad procesom privatizácie, a to až do nálezu Ústavného súdu z roku 1997.

<sup>10</sup> SR sa takto pripravila o prirodzený a silný lobby, ktorá by mala prirodzený záujem na začatí SR do európskych a atlantických štruktúr.

- očakávanie zmien vlastníckych vzťahov (predaj akcií zo strany nových súkromných vlastníkov do zahraničia, možnosť revízie niektorých privatizačných rozhodnutí po voľbách, vymáhanie pohľadávok cez bankroty, exekúcie) blokuje stredno- a dlhodobé rozhodnutia, teda hĺbkovú reštrukturalizáciu;
- potenciálne príjmy z privatizácie, ktoré predstavujú mimoriadny príjem, sa nepoužili na jednorazové výdavky súvisiace s transformáciou (napr. reformu dôchodkového systému, zdravotníctva, školstva), čo bude sťažovať a spomaľovať niektoré reformné kroky;
- vlastnícke práva nie sú dostatočne garantované (veriteľské práva sú ťažko realizovateľné v konkurzoch, vyrovnaniach, na niektoré subjekty vôbec neaplikovateľné);
- v procese privatizácie sa rozšíril klientelizmus, korupcia, vytvorili sa ekonomicko-politické prepojenia, sformovali sa silné lobbistické skupiny, ktoré významne ovplyvňovali hospodársku politiku;
- spôsob privatizácie vyvolal negatívne postoje občanov nielen k netransparentnej forme privatizácie,<sup>11</sup> ale k privatizácii ako takej a aj k samotnej transformácii.

Po 10 rokoch je v SR v súvislosti s privatizáciou potrebné urobiť viacero krokov, predovšetkým riešiť „nespravodlivú“ privatizáciu, často spojenú s porušovaním zákonov, tunelovaním, ale aj s vytvorením takých vzorcov úspešného správania, ktoré poškodili etiku a morálku v podnikateľskej sfére. Citlivosť tohto problému je daná na jednej strane politickou potrebou „potrestať“ aspoň najvypuklejšie prípady a splniť predvolebné sľuby.<sup>12</sup> Na druhej strane sa toto dá ťažko realizovať (privatizéri si môžu dovoliť zaplatiť najlepších právnych a ekonomických odborníkov – na rozdiel od štátnej správy, ktorá nimi málo disponuje –, riešenie cez súdy je náročné a zdĺhavé). Stav poprivatizačnej neistoty má negatívne dôsledky na podnikovú sféru, jej reštrukturalizáciu, zneistuje investičné prostredie.

Splatenie dlhopisov FNM SR občanom v celkovej výške 33 mld. Sk<sup>13</sup> vyvoláva značné ekonomické problémy.

Je potrebné realizovať privatizáciu tých ekonomických oblastí, ktoré sú zložitejšie, politicky citlivejšie, resp. vyžadujú pripraviť prostredie. Ide napr. o banky, prirodzené monopoly, niektoré časti zdravotníctva, školstva, monopoly na miestnej úrovni a pod.

*Vo vzťahu k privatizácii možno urobiť záver, že rýchlosť privatizácie ešte nie je zárukou rýchlej reštrukturalizácie. Je nutnou, ale nie postačujúcou podmienkou transformácie. Po privatizácii sa musí stabilizovať vlastnícka štruktúra, nastoliť efektívne riadenie obchodných spoločností, vytvoriť regulačný rámec. Iba takáto situácia je priaznivá pre reštrukturalizačné zmeny. Z pohľadu reštrukturalizácie podnikov je dôležité vytvoriť stabilné, transparentné vlastnícke vzťahy a zároveň zabezpečiť regulačný rámec pre celú finančnú sústavu, vrátane legislatívnej ochrany minoritných akcionárov. Vlastníctvo nestačí iba zmeniť, ale je dôležité ho aj rešpektovať a garanto-*

<sup>11</sup> Podľa prieskumov verejnej mienky viac ako 70 % občanov nesúhlasilo so spôsobom privatizácie.

<sup>12</sup> Náprava privatizácie bola napr. silným mottom predvolebnej kampane vtedajšej protimečiarovskej opozície.

<sup>13</sup> Záväzok prijala Mečiarova vláda, ktorá zrušila druhú vlnu kupónovej privatizácie a nahradila ju dlhopisovou metódou.

vať (napr. práva veriteľov, minoritných akcionárov). Okrem otázok rýchlosti, metód privatizácie nemožno podceňiť ani otázky jej transparentnosti, rešpektovania princípu rovnosti šancí aj v tejto oblasti.

#### 4. Evolučná etapa – budovanie inštitúcií (formálnych, neformálnych)

Rýchle zmeny súvisiace s liberalizáciou ekonomiky a privatizáciou neboli podporené inštitucionálnou reformou, potrebnou na zabezpečenie dlhodobého rastu. Medzery v inštitucionálnom rámci umožnili úzkym záujmovým skupinám profitovať z tejto situácie, rozšírila sa korupcia, klientelizmus. Nedocenenie významu inštitucionálneho rámca spomalilo a skomplikovalo ekonomickú transformáciu, jej evolučnú fázu.

##### 4.1. Formálne pravidlá

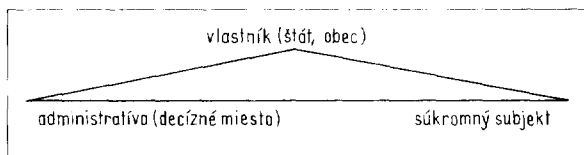
Zmena formálnych pravidiel znamenala rýchlu prípravu a prijatie značného počtu právnych noriem v krátkom čase. Tým bola samozrejme poznačená ich kvalita, konzistentnosť, trvácnosť. Problémom transformujúcich sa ekonomík je *absencia niektorých pravidiel, ich nefunkčnosť a všeobecne nízka vymáhateľnosť ich dodržiavania*. Pretože sa nedá rýchlo vybudovať funkčný legislatívny rámec, je dôležité, aby pravidlá boli *transparentné*, aby tlak verejnej kontroly zabránil jeho zneužívaniu v prospech istých skupín.

Zmena formálnych pravidiel v podstate mala smerovať k *reforme úlohy štátu*, pretože ekonomická transformácia je aj proces zmeny polohy štátu z takmer absolútnej rozhodovacej pozície v ekonomike do polohy efektívnych zásahov. Napriek pokroku v tejto oblasti stále existujú také zásahy štátu do ekonomiky, ktoré možno charakterizovať ako regulačné bariéry (Zemanovičová – Jurzyca, 1999).

*Negatívne dôsledky regulačných zásahov súvisia s viacerými skutočnosťami; uvádzame tie hlavné:*

- *orientácia a vychýlenie ekonomiky smerom, ktorým by sa prirodzene nepohybovala; konzervovanie existujúcej štruktúry ekonomiky (regulácia chráni výstup, ale bráni vstupu do odvetvia), v dôsledku čoho sa ekonomika stáva málo citlivou na zmeny;*
- *zvýšené náklady na reguláciu*. Spravidla trhy pod tlakom konkurencie fungujú efektívnejšie, simulovanie konkurencie, následná kontrola trhov s účasťou štátu je omnoho zložitejšia, nákladnejšia. Riešenie problémov cez štát je spravidla drahé a málo efektívne. Ak sú zásahy štátu početné, ekonomika pracuje s vysokými transakčnými nákladmi, čo znižuje konkurenčnú schopnosť. Vytvára sa neprehľadný systém regulácií, kde sa účinky kombinujú a nedá sa oddeliť efektívny zásah od neefektívneho;
- *vysoká úroveň prerozdelených procesov tlačí na potrebu získania verejných zdrojov (cez dane, odvody, poplatky a pod.), to následne obmedzuje a nemotivuje podnikateľský sektor, najmä malé a stredné podniky;*
- *alokačné mechanizmy sa cez zásahy štátu deformujú, sú menej efektívne, zdroje sa nedostávajú k ich optimálnemu využitiu. Súkromný sektor je pružnejší, schopný prispôsobiť sa zmenám;*
- *zásahy štátu predstavujú potenciálny priestor pre korupciu*. Aj slovenské skúsenosti potvrdzujú, že korupčné škandály boli spojené najmä s tendrami, pridelovaním licencií, privatizáciou, používaním verejných pro-





striedkov, teda s oblasťami štátnych zásahov. Potenciálny priestor pre korupciu vytvára rozhodovací mechanizmus. Ak na strane ponuky a dopytu vystupujú súkromní podnikatelia, majú prirodzený záujem na tom, aby nezatvárali kontrakty nevýhodné pre jednu zo zmluvných strán. Preto záujmy súkromných subjektov sa vzájomne vyvažujú. Ak do hry vstupuje štát, situáciu charakterizuje trojuholník uvádzaný v *grafe 1*. Táto situácia umožňuje, že sa prijme rozhodnutie výhodné pre dva subjekty, ale nevýhodné pre tretí subjekt, spravidla štát. To dáva značný priestor pre korupciu a nehospodárne vynakladanie verejných prostriedkov;

- vysoká angažovanosť štátu je sprevádzaná *prepájaním ekonomiky a politiky a umožňuje silný vplyv záujmových skupín*.

Je ťažko nájsť jediný úspešný model kombinácie štátu a trhu. Rovnako trh ako štát môžu spôsobiť nedokonalé fungovanie trhov. Zlyhanie štátu nie je lepšie identifikovateľné, predvídateľné ako zlyhanie trhu. Netrhové zlyhanie sú spravidla značné, pričom sa im nevenuje veľká pozornosť, nie sú dostatočne analyzované. Rozhodnutie medzi trhom a štátom nie je voľba medzi dokonalosťou a nedokonalosťou, ale medzi stupňom a druhom nedokonalostí a zlyhaní. Možno povedať, že *neexistuje univerzálny úspešný model*. Mix štátu a trhu závisí od viacerých faktorov:

- *od úrovne teoretického a empirického poznania*. Napr. kým v 30-tych rokoch sa vo väčšej miere zavádzali vládne programy a diskutovali trhové zlyhanie, v 70-tych rokoch sa intenzívne diskutovala otázka netrhových zlyhaní (zlyhaní vlády). Zatiaľ čo potreba regulačných zásahov sa opierala o teoretický základ (najmä teórie trhových zlyhaní, welfare economics), koncepcia obmedzujúca vládne zásahy nemá takýto jasný teoretický základ a nemá formálnu ekonomickú teóriu netrhových zlyhaní. Oblasť vládnych (netrhových) zlyhaní je v teórii menej sledovaná. V posledných rokoch možno pozorovať presúvanie časti kompetencií z centrálnej úrovne štátu na nadnárodnú úroveň a presúvanie ďalšej časti na regionálnu úroveň. Ukazuje sa, že štát by si mal trúfať zasahovať do zložitejších, sofistikovanejších oblastí až po zvládnutí základných funkcií. To platí najmä pre transformujúce sa ekonomiky;

- *od fázy vývoja danej spoločnosti a úrovne sociálneho kapitálu*. Veľmi jednoduché systémy je možné riadiť z centra, ale pri zložitejších systémoch je to neefektívne. Rôzny mix trh/ štát dáva rôzne výsledky, vzhľadom na historický, geografický a sociálny kontext. Veľmi dôležitý faktor je občianska spoločnosť, jej vyspelosť a angažovanosť. Pozorujeme jasný posun od paternalistickej starostlivosti štátu o občana k horizontálnej spolupráci s aktívnou účasťou občanov na riadení. Aktívny občan preberá zodpovednosť a tlačí vládu do skladania účtov. Potom úroveň občanov, schopnosť ich komunikácie, dôvera (sociálny kapitál) prirodzene obmedzujú priestor pre zásahy štátu. Spoločnostiam s vyspelým sociálnym kapitálom to umožňuje znížiť transakčné náklady a zvýšiť motiváciu, čo sa prejaví vo zvýšení efektívnosti.

## 4.2. Reforma úlohy štátu v kontexte SR

V SR aj po 10 rokoch transformačného obdobia stále možno hovoriť o nedostatkoch *v reforme verejnej správy*. Štát sa často angažoval v oblastiach, do ktorých by nemal zasahovať (nedá sa to odôvodniť zvýšením stability, efektívnosti ekonomiky), resp. nie vhodnou formou (napr. snaha selektívne riešiť revitalizáciu podnikov). Na druhej strane sa nedostatočne angažoval v aktivitách, ktoré má zabezpečovať (napr. vytvorenie transparentného podnikateľského prostredia rešpektujúceho rovnosť šancí, zabezpečenie vymáhateľnosti pravidiel). Existujú teda nedostatky buď v definícii, alebo forme štátnych zásahov. Rozsah zásahov štátu musí mať zdôvodnenie, nemal by byť improvizáciou (rozsah prerazdeľovacích procesov, exkluzívnych práv).

V SR stále *existujú vysoké očakávania občana od štátu*, občan má tendenciu robiť štát zodpovedným za svoju situáciu a očakáva, že „niekto“ bude riešiť jeho problémy.<sup>14</sup> Dosť nízke je poznanie, že štát je prinajlepšom len „druhé najlepšie riešenie“, ktoré by sa malo nasadiť, ak iné prirodzené mechanizmy nepôsobia. Je zaujímavé, že ani veľmi viditeľné neúspechy štátu (napr. situácia v bankách s účasťou štátu, štátnych monopoloch, mnohé korupčné kauzy pri udeľovaní licencií, verejných zákaziek, neúspešnosť revitalizačného zákona) nepresvedčili občanov o ilúziách vo vzťahu k štátu ako dobrému vlastníčkovi a správcovi.

Pozitívom je, že sa v SR sformovala a zaktivizovala silná *občianska spoločnosť*, čo môže byť v budúcnosti významným faktorom úspešnosti.

## 4.3. Neformálne pravidlá

Nedokonalosť formálnych pravidiel spôsobuje, že nastupujú pravidlá neformálne, často v podobe neregistrovanej ekonomiky, tunelovania a pod. Doterajší priebeh transformácie ukázal, že jej rýchlosť a úspešnosť závisí do značnej miery od neformálnych pravidiel (kultúra, morálka, zvyky, vzorce správania a pod.). Na rozdiel od pravidiel formálnych sa nedajú rýchlo implementovať, pretože majú istú zotrvačnosť. Na druhej strane istá miera súladu medzi formálnymi a neformálnymi pravidlami musí existovať, nemôžu sa od seba veľmi vzdialiť. V opačnom prípade sa formálne pravidlá nebudú dodržiavať, budú sa obchádzať.

## 5. Záver

Úspešnosť reformy sa nedá zjednodušene merať krátkodobými výsledkami, krátkodobým hospodárskym rastom. Bude ju potrebné posudzovať komplexnejšie a z hľadiska *udržateľnosti a dlhodobosti dosahovaných parametrov*.

*Ekonomická transformácia vyžaduje optimálny mix systémotvorného a regulatívneho typu hospodárskej politiky*. Cieľom systémotvorného typu hospodárskej politiky je vytvorenie rámca pre fungovanie ekonomiky, zatiaľ čo

<sup>14</sup> To potvrdzujú viaceré výskumy verejnej mienky, z ktorých napr. vyplýva, že občania do značnej miery odmietajú privatizáciu strategických podnikov, majú negatívny postoj k samotnej transformácii, očakávajú oživenie ekonomiky cez štát a jeho investovanie, očakávajú centrálné riešenie reštrukturalizácie a nezamestnanosti.

regulatívna hospodárska politika je orientovaná na krátkodobé korekcie ekonomických porúch.

*Ekonomická transformácia nie je čistý ekonomický koncept, má silnú politickú podmienenosť. V SR sa to prejavilo výrazne.*<sup>15</sup> Dĺžka volebného cyklu orientuje politikov ku krátkodobým efektom, čo môže znížiť ich odhodlanie k reformným krokom so stredno- a dlhodobými účinkami.<sup>16</sup> Záujmové skupiny v SR sa sformovali najmä v priebehu privatizácie a začali mať vplyv aj na hospodársku politiku vlády.

*Revolučná fáza je nutnou, ale nie postačujúcou podmienkou ekonomickej transformácie. Vytváranie inštitucionálneho rámca je zložitejšou, komplexnejšou, časovo náročnejšou úlohou, ale úlohou nutnou na zabezpečenie dlhodobého rastu.*

Kľúčovú úlohu v transformácii zohráva *ľudský faktor*, a to nielen pri reštrukturalizácii podnikov, ale aj pri reforme verejnej správy. Na rozdiel od trhových ekonomík sa v procese transformácie – najmä v jej druhej etape – vyžaduje tvorivosť, vytváranie nových pravidiel. Tieto úlohy je ťažko<sup>17</sup> zabezpečiť pracovníkmi verejnej správy. Pravdepodobne si to v budúcnosti vyžiada oveľa flexibilnejší prístup, vytváranie teamov pre riešenie jednotlivých oblastí.

<sup>15</sup> napr. počas vlády V. Mečiara orientáciou na krátkodobé efekty, selektívnou hospodárskou politikou v prospech úzkej skupiny, v súčasnosti zložitou koalíčnými dohodami pri odsúhlasení reformných, spravidla nepopulárnych krokov, ktoré sú však potrebné z hľadiska stabilizácie a ekonomickej transformácie

<sup>16</sup> V SR sa prejavuje odhodlanie k reformám spravidla až vtedy, keď sa začínajú prejavovať varovné signály (napr. pád kurzu koruny urýchlil schválenie tzv. druhého ekonomického balíčka). Možno povedať, že existuje nepriama úmera medzi úrovňou stabilizácie ekonomiky a reformnými snahami.

<sup>17</sup> vzhľadom na motivačný systém, kompetencie a internality, ktoré často idú proti reformným zmenám

## LITERATÚRA

*Central European Quarterly*, 1999, no. II.

EBRD (1999): *Transition Report 1998*. London, European Bank for Reconstruction and Development, 1999.

Inštitút pre verejné otázky (1999): *Slovensko 1998–9: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, 1999.

JURZYCA, E. – ZEMANOVIČOVÁ, D. (1998): *Hospodárska politika vlády SR v súčasnej etape transformácie*. Bratislava, CPHR, január 1998.

M.E.S.A 10 (1999): *Sľuby a realita – Slovenská ekonomika 1995–1998*. Bratislava, 1999.

MARCINČIN, A. – ZEMANOVIČOVÁ, D. – JURZYCA, E. (1998): *Restructuring of the Slovak Enterprises*. Bratislava, Center for Economic Development, 1998.

MARCINČIN, A. – ZEMANOVIČOVÁ, D. – VAGAČ, L. (1996): *Privatization Methods and Development in Slovakia*. Bratislava, CPHR, 1996.

MIKLOŠ, I. (1997): In: Szomolányi, S. (ed.): *Slovensko – problémy konsolidácie demokracie*. Bratislava, Slovenské združenie pre politické vedy, Fridrich Ebert Stiftung, 1997.

MORVAY, K. (1999): Celkový makroekonomický vývoj. In: Marcinčin, A. – Beblavý, M. (ed.): *Hospodárska politika na Slovensku 1990–1999*. Bratislava, CSMA a SFPA, 2000.

NBS (Národná banka Slovenska) (1996, 1997): *Stredné hodnoty finančných ukazovateľov ekonomickej činnosti v SR*. Bratislava, NBS – Bankové zúčtovacie centrum, 1996, 1997.

- NBS (1997, 1998): *Výročné správy Národnej banky Slovenska*, 1997, 1998.
- NĚMCOVÁ, I. – ŽÁK, M. (1997): *Hospodářská politika*. Praha, 1997.
- OCDE (1999): *Études économiques de l'OCDE, République Slovaque*, 1999.
- SIČÁKOVÁ, E. – JURZYCA, E. – ŠVEC, P. (1998): *Transparentnosť v ekonomike Slovenska*. Diel I. Bratislava, CPHR, 1998.
- STIGLER, G. (1968): *Barriers to Entry, Economies of Scale and Firm Size, Organization of Industry*. Richard D. Irwin, Homewood, (Ill.), 1968.
- STIGLITZ, J. (1997): *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha, Grada, 1997.
- WOLF, CH. (1993): *Market or Governments (Choosing between Imperfect Alternatives)*. MIT Press, Cambridge – London, 1993.
- World Bank (1999): *Entering the 21th Century – World Development Report 1999/2000*. Washington, D.C., 1999.
- ZEMANOVIČOVÁ, D. – JURZYCA, E. (1999): Regulačné bariéry pre hospodársku súťaž. *Finance a úvér*, roč. 49, 1999, č. 4.
- ZEMANOVIČOVÁ, D. et al. (1998): *Regulatory Barriers to Economic Competition in Transitional Countries*. ACE Phare, 1998.

## SUMMARY

JEL Classification: P3

Keywords: transition – formal and informal rules – macroeconomic policy

## **Economic Transition in the Slovak Republic**

Daniela ZEMANOVIČOVÁ – Institute for Economic and Social Reforms

The transition from a planned to a market economy can be rather neatly divided into two periods – the revolutionary period (privatisation, liberalisation, and stabilisation) and the evolutionary period (implementation of institutional framework). In this regard, the Slovak experience shows that while short-term growth is relatively easy to achieve, the challenge remains sustainable long-term growth. Revolution period is necessary toward effecting economic transition, but is no end in itself. The transition of a national economy is not limited to economics; it has a political and social dimension as well, which are particularly evident in the Slovak context with regard to privatisation, economic policy, and the realisation of pro-reform legislation. Human capital is essential not only for the restructuring of firms but also for the reform of public administration and toward the greater creation of an efficient market economy framework.