

1998 - 2002

PO ŠTYROCH ROKoch

Analýza plnenia
predvolebných
sľubov
v rokoch 1998 - 2002
v ekonomickej
a sociálnej oblasti

MARTIN THOMAY
PETER GONDA

NADÁCIA F. A. HAYEKA

PO ŠTYROCH ROKOC

Analýza plnenia predvolebných
sľubov v rokoch 1998 - 2002
v ekonomickej a sociálnej oblasti

**MARTIN THOMAY
PETER GONDA**

**NADÁCIA F. A. HAYEKA
SEPTEMBER 2002**



PO ŠTYROCH ROKOCH

Analýza plnenia predvolebných sľubov
v rokoch 1998 - 2002
v ekonomickej a sociálnej oblasti

Nadácia F. A. Hayeka
Drieňová 24
826 03 Bratislava
Tel.: +421-2-4341 0148
Fax: +421-2-4341 0146
<http://www.hayek.sk>
e-mail: hayek@changenet.sk

Copyrights © Nadácia F. A. Hayeka, Bratislava, september 2002

Autori: Martin Thomay (kap. 2.1 a 3.)
Peter Gonda (kap. 1., 2.2 a 2.3), externý spolupracovník na publikácii

Táto publikácia bola vydaná vďaka láskavej finančnej podpore
Freedom House Slovensko.

Obsah

ÚVOD	7
1. VEREJNÉ FINANČIE.....	9
1.1 MIERA PREROZDELOVANIA	9
1.2 DANE A SOCIÁLNE ODVODY	12
1.3 CELKOVÉ HOSPODÁRENIE VEREJNEJ SPRÁVY....	14
1.4 SYSTÉM SPRAVOVANIA VEREJNÝCH FINANCIÍ....	17
2. SOCIÁLNA SFÉRA	19
2.1 DÔCHODKOVÝ SYSTÉM	19
2.2 RIEŠENIE NEZAMESTNANOSTI.....	22
2.3 SOCIÁLNA PODPORA A SOCIÁLNA POMOC	25
3. SÚKROMNÝ SEKTOR	28
3.1 PRIVATIZÁCIA	28
3.2 PODNIKATELSKÉ PROSTREDIE	31
3.3 FINANČNÝ TRH.....	34
ZÁVER.....	37
LITERATÚRA	39

ÚVOD

Systematickejšie hodnotenia plnenia volebných programov politických strán a hnutí v poslednom čase čoraz viac upriamujú pozornosť slovenskej verejnosti na tieto politické dokumenty. Volebné programy, respektíve na ich základoch vzniknuté vládne programové vyhlásenia, môžu byť aj preto v budúcnosti viac vnímané. Možno teda očakávať, že miera ich plnenia bude mať čoraz väčší vplyv na rozhodovanie voličov.

S cieľom lepšej informovanosti občanov sa Nadácia F. A. Hayeka rozhodla zhodnotiť plnenie predvolebných sľubov počas funkčného obdobia vlády SR v rokoch 1998 - 2002. Pozornosť sme upriali na vybrané problémy v ekonomickej a sociálnej oblasti života obyvateľov a podnikateľskej sféry, ktoré sú dlhodobo kľúčovými príčinami nízkej produktivity, výkonnosti a konkurencieschopnosti ekonomiky Slovenska. Ide o nadmerne veľkú, centralizovanú a nehospodárnu verejnú správu¹, značne zasahujúcu a zaťažujúcu súkromné subjekty na jednej strane a neprehľadné a nejednotné „pravidlá hry“ podnikania a konkurencie na trhu na druhej strane. V publikácii preto nájdete prehľadnú analýzu plnenia sľubov týkajúcich sa politických opatrení *vo verejných financiách, sociálnej sfére* a najvýznamnejších opatrení týkajúcich sa postavenia *súkromného sektora*.

Analýze sme podrobili celkovo desať oblastí. V rámci kapitoly *Verejné financie* sme si všímali plnenie volebných zámerov v oblasti miery prerozdelenia, daní a sociálnych odvodov, celkového hospodárenia verejnej správy a systému spravovania verejných financií. V kapitole *Sociálna sféra* sme analyzovali oblasť dôchodkového systému, riešenia nezamestnanosti a sociálnej podpory a pomoci. V kapitole *Súkromný sektor* sme sa zamerali na tri podstatné oblasti: *privatizáciu, podnikateľské prostredie a finančný trh*.

Pri hodnotení týchto oblastí sa vychádzalo z volebných programov, ktoré pôvodné strany vládnej koalície v r. 1998 - 2002 predstavili pred parlamentnými

1 Pojem „verejná správa“ sa v texte používa ako ekvivalent k anglickému originálu „general government“, teda ako synonymum k pojmu „správa verejných financií“. V podmienkach Slovenska zahŕňa rozpočtové organizácie v štátnom rozpočte, štátne účelové fondy (postupne rušené a včleňované do ŠR), špecifické fondy (Fond národného majetku a Slovenský pozemkový fond), Slovenskú konsolidačnú, a. s., fondy sociálneho zabezpečenia (Sociálnu poisťovňu, Národný úrad práce a zdravotné poisťovne) a miestnu správu (obce). V prezentovanej analýze sa z dôvodu zjednodušenia textu uvádza ako alternatíva k verejnej správe aj pojem „vláda“. Niektorí ekonómovia a/alebo politici sa pridŕžujú termínu „všeobecná vláda“ (napríklad v Programovom vyhlásení vlády z r. 1998).

volebami v septembri 1998. Išlo o Slovenskú demokratickú koalíciu (SDK), Stranu demokratickej ľavice (SDL), Stranu maďarskej koalície (SMK) a Stranu občianskeho porozumenia (SOP). V priebehu štvorročného funkčného obdobia došlo k určitému triedeniu a preskupovaniu politických síl, vplyvom ktorého niektoré strany zanikli, niektoré sa osamostatnili, predstavitelia niektorých z vládnej koalície odišli atď. Zodpovednosť za plnenie volebných sľubov preto nemožno pripisovať len politickým subjektom, ktoré pôvodne vytvorili koalíciu. Zodpovednosť nesie vládny kabinet a za ním stojace politické strany, ktoré reálne ovplyvňovali charakter uskutočňovaných opatrení počas celého alebo časti funkčného obdobia vlády od septembra 1998 až do septembra 2002. Aj z tohto dôvodu sme sa zamerali aj na plnenie *Programového vyhlásenia vlády SR*, ktoré predstavovalo určitý prienik zámerov jednotlivých strán.

Na začiatku každej kapitoly uvádzame sľuby, ktoré politické strany ponúkli vo svojich volebných programoch, respektíve neskôr v programovom vyhlásení vlády v roku 1998. Hlavnou časťou je hodnotenie plnenia týchto zámerov a predsavzatí. Na konci každej subkapitoly je možné nájsť tabuľku, ktorá prehľadným spôsobom zachytáva deklarované zámery na jednej strane a reálne uskutočnené kroky na strane druhej.

Autori

1. VEREJNÉ FINANCIIE

1.1 Miera prerozdelenia

Dopady verejných financií na obyvateľov a podnikateľské subjekty závisia v prvom rade od miery regulačného pôsobenia vlády a miery vynúteného prerozdelenia vytvorených zdrojov v ekonomike.

Sluby a zábery

Volebné programy 1998:

- „V oblasti racionalizácie a zefektívnenia všetkých verejných výdavkov chceme vo veľmi krátkom čase...prijať opatrenia na eliminovanie neefektívnych výdavkov.“ (SDK)
- „...reštrukturalizovať verejný sektor, počnúc verejnou správou cez bezpečnostné zložky, armádu až po školstvo, zdravotníctvo, kultúru, sociálnu sféru atď.“ (SMK)
- „...racionalizovať výdavky štátneho rozpočtu, znížiť výdavky na štátnu správu a bujnú byrokráciu...“ (SDL)

Programové vyhlásenie vlády 1998:

- znížiť rozsah a prerozdelenie finančných zdrojov štátneho rozpočtu (ŠR) a svoju výdavkovú politiku prispôbiť postupnému vyrovnaniu celého okruhu verejných financií;
- použiť taký spôsob poskytovania dotácií do pôdohospodárstva, tepelného hospodárstva, atď., ktorý zabezpečí maximalizáciu efektu.

Napriek sľubom sa vláde nepodarilo znížiť nadmerný rozsah verejných výdavkov (bez oficiálne zahrňovaných finančných transakcií) k HDP pod hranicu z roku 1998. Neznižuje tým mieru prerozdelenia cez verejné financie, teda nielen prostredníctvom štátneho rozpočtu (ako si zúžene naformulovala). Naopak, pomer konsolidovaných verejných výdavkov k HDP má neustále rastúci trend. Zatiaľ čo v roku 1999 verejná správa prerozdievala približne 42 % vytvoreného produktu, v roku 2002 sa podľa prepočtov Združenia daňových poplatníkov Slovenska (ZDPS) očakáva zvýšenie pomeru konsolidovaných verejných výdavkov k HDP na necelých 47 % (*Chren, 2002*).² Vládi sa ani zďaleka nepodarí priblížiť k dosiahnutiu zámeru „prispôbiť výdavkovú politiku vyrovnaniu celého okruhu

2 Prezentovaný pomer konsolidovaných výdavkov verejnej správy k HDP v r. 1999 na úrovni približne 42 % zodpovedal prepočtom ZDPS (*Chren, 2002*) podľa toho času dostupných údajov o HDP. Štatistický úrad SR medzičasom zverejnil revidované údaje o HDP. Podľa nich by tento pomer zodpovedal v roku 1999 približne 41 %.

verejných financií“. Na nespĺnenie týchto zámerov mali určitý vplyv viaceré tlaky na výdavky, spôsobené predchádzajúcou vládou - napríklad veľký objem poskytnutých záruk za úvery. V obdobnom trende pokračovala aj súčasná vláda.

Podstatnou príčinou nadmerného objemu verejných výdavkov je však pretrvávanie deformovaného prístupu k úlohám vlády v ekonomike. Ucelenejšia diskusia o tom, ktoré konkrétne funkcie má (a môže) vláda SR zabezpečovať a akú mieru sociálnej „solidarity“ má garantovať sa neuskutočnila. Neprebehla ani diskusia o zmene charakteru štátu. Vláda nemala ochotu a/alebo odvahu realizovať systémové reformy verejných výdavkov, smerujúce k zníženiu ich váhy a k reštrukturalizácii. Vláda v súčasnosti mýňa viac verejných prostriedkov napríklad na financovanie podpory aktivít v hospodárstve (osobitne v poľnohospodárstve a doprave) než na zabezpečenie základných funkcií vlády, napríklad na obranu a bezpečnosť. Potvrďuje to neprimerané zasahovanie vlády do podnikateľského prostredia. Veľkým objemom transferov niektorým podnikateľským subjektom pritom výrazne obmedzuje konkurenciu a rovnosť šancí na trhu. K prehodnoteniu systému poskytovaniu dotácii, ktoré by zabezpečilo maximalizáciu efektu (tak ako sa k tomu vláda zaviazala v programovom vyhlásení) tiež nedošlo.

Značnými výdavkami na sociálnu sféru, s neustálymi tlakmi na ich zvyšovanie, vláda navyše „udržiava“ mnohých ľudí v pasivite a závislosti na sociálnych dávkach. „Umožňujú“ to nerealizované sociálne reformy, napríklad dôchodkového systému (podrobnejšie v časti 2.1 *Dôchodkový systém*). Verejné výdavky sa zvyšujú aj v dôsledku príliš rastúcich výdavkov na spotrebu. Inštitúcie spravujúce verejné financie každoročne mýňajú na mzdy a nákup tovarov a služieb približne 25%, dokonca v SR až okolo 30%, z celkových výdavkov. V poslednom funkčnom roku silnejú tlaky na ich ďalšie zvyšovanie.

Miera prerozdelenia

HLAVNÉ ZÁMERY	PLNENIE ZÁMEROV
<p><i>Znížiť rozsah a prerozdelenie finančných zdrojov prostredníctvom štátneho rozpočtu a svoju výdavkovú politiku prispôbiť vyrovnaniu verejných financií.</i></p>	<p>Rozsah a prerozdelenie finančných zdrojov cez verejné financie (nielen štátny rozpočet, ako vláda zúžene definuje) sa neznížil. Podľa predbežných údajov sa očakáva, že v r. 2002 môže byť pomer konsolidovaných verejných výdavkov k HDP približne o šesť percentuálnych bodov vyšší ako v roku 1998. Neuskutočnili sa reformy verejných výdavkov, predovšetkým v dotačnej politike a sociálnej sfére. K prispôbovaniu výdavkov smerom k potenciálnemu vyrovnaniu verejných financií nedošlo.</p>
<p><i>Použiť taký spôsob poskytovania dotácií do pôdohospodárstva, tepelného hospodárstva, atď., ktorý zabezpečí maximalizáciu efektu.</i></p>	<p>V spôsobe poskytovania dotácií smerom k zvýšeniu kontroly efektívnosti ich použitia nedošlo k významnejšej zmene. Čiastočne sa zlepšilo iba informovanie o ich poskytovaní. Dotácie k cene tepla vláda zrušila.</p>

1.2 Dane a sociálne odvody

Na financovanie nadmerných verejných výdavkov sa dlhodobejšie „udržiavajú“ vysoké sadzby daní a sociálnych odvodov. Odčerpávajú veľkú časť zdrojov podnikateľskej sféry a obyvateľov.

Sľuby a zámery

Volebné programy 1998:

- „Chceme znížiť daňové a odvodové zaťaženie podnikateľov.“ (SDK)
- „Podľa nášho názoru nemožno ďalej zvyšovať daňové zaťaženie obyvateľstva a podnikateľskej sféry, ale práve naopak...“ (SMK)
- „SDL... je odhodlaná ...znižovať daňové zaťaženie...“

Programové vyhlásenie vlády 1998:

- znížiť daňové zaťaženie najnižších príjmových skupín a prehodnotiť uplatňovanie tzv. miliónárskej dane z príjmov fyzických osôb;
- znížiť sadzbu dane z príjmov právnických osôb a celkové odvodové zaťaženie podnikateľskej sféry.

Vláda napriek svojim záväzkom neuskutočnila zásadnú daňovú reformu, ktorá by jednoznačne smerovala k znižovaniu daňového a odvodového zaťaženia väčšiny subjektov (nielen k poklesu pomeru daňových a odvodových príjmov k HDP) a k sprehľadneniu a zjednodušeniu daňového systému. Daňový systém však zostal aj naďalej značne komplikovaný a neprehľadný, obsahujúci mnoho selektívnych prístupov (napríklad rôznych sadzieb v rámci tej istej dane, či iných zvýhodnení a výnimiek). Neprehľadnosti daňového systému sa podrobnejšie venujeme v časti *3.2 Podnikateľské prostredie*.

Čo sa týka daňového zaťaženia subjektov, „polepšili“ si iba niektoré skupiny daňových poplatníkov. Patria medzi nich napríklad zahraniční investori (avšak za cenu ich nesystémového zvýhodnenia) a živnostníci, ktorí si môžu uplatniť paušálnu daň (aj to iba niekoľko vybraných skupín). Vláde sa zároveň podarilo dosiahnuť čiastkové ciele „znižovať daňové zaťaženie najnižších príjmových skupín, prehodnotiť tzv. miliónársku daň a znížiť daň z príjmov právnických osôb“. Významnejšia redukcia sadzby dane z príjmov právnických osôb sa však presadila najmä vďaka iniciatíve niektorých poslancov, a to aj proti odporu Ministerstva financií SR (MF SR). Obdobne došlo k pozitívnej zmene aj v prípade zrušenia dane z dedičstva pre najbližších príbuzných. Umožnené boli taktiež tzv. daňové asignácie. Je nutné poznamenať, že pozitívny dopad nižších sadzieb daní (predovšetkým z príjmov) „kompenzujú“ zvýšené sadzby DPH, spotrebných daní,

cestnej dane a dôchodkového a zdravotného „poistenia“.

Ďalšie návrhy MF SR na zvýšenie zdaňovania (napríklad daňou z motorových vozidiel, či daňou z prírastku z majetku) neboli našťastie (pre daňových poplatníkov) realizované. Nesystémovou zmenou bolo zavedenie nového spôsobu preddavkového platenia dane z príjmov v prípade obchodných spoločností, ktoré sa týkalo aj spoločností vykazujúcich stratu v hospodárení. Toto opatrenie však bolo neskôr po protestoch odbornej verejnosti zrušené.

Z hľadiska výšky platieb sú pre ekonomické subjekty výraznou záťažou odvody do fondov sociálneho zabezpečenia (Sociálnej poisťovne, zdravotných poisťovní a Národného úradu práce). Vysoké a aj v tomto volebnom období dodatočne zvýšené sadzby sociálnych odvodov významne „dvíhajú“ náklady práce, limitujú ochotu zamestnávateľov zamestnávať a brzdia rast čistých miezd pracovníkov. Vládi sa nedarí plniť cieľ „znižiť odvodové zaťaženie podnikateľskej sféry“, aj keď spolu s daňovým zaťažením sa niektorým skupinám mierne znížilo. Neznižilo sa však priemerné daňové zaťaženie zamestnancov. Celkové daňové a odvodové zaťaženie väčšiny subjektov tak ostáva na približne rovnakej úrovni ako pred štyrmi rokmi.

Dane a sociálne odvody

HLAVNÉ ZÁMERY	PLNENIE ZÁMEROV
<i>Znížiť daňové zaťaženie najnižších príjmových skupín.</i>	Daňové zaťaženie najnižších príjmových skupín sa znížilo, aj keď úpravy dane z príjmov fyzických osôb kompenzovali zvýšené sadzby nepriamych daní (napríklad zvýšenie spodnej sadzby DPH zo 6 na 10 %) a sociálnych odvodov.
<i>Znížiť sadzbu dane z príjmov právnických osôb a celkové odvodové zaťaženie podnikateľskej sféry.</i>	Sadzbu dane z príjmov právnických osôb sa podarilo (najmä vďaka iniciatíve niektorých poslancov) znížiť zo 40 na 29 a následne na 25%. Samotné odvodové zaťaženie podnikateľskej sféry sa však zvýšilo, a to nárastom súhrnných sadzieb o 0,8% a zvýšením maximálneho vymeriavacieho základu pre platenie odvodov. V celkovom daňovom a odvodovom zaťažení ekonomických subjektov nedošlo k viditeľnejšiemu zmenám.

1.3 Celkové hospodárenie verejnej správy

Napriek vysokým sadzbám daní a odvodov, celkové verejné príjmy (vrátane nedaňových) nestačia kryť rastúce nároky na verejné výdavky. Výsledkom je preto každoročne (značne) deficitné hospodárenie. Predstavuje ďalšiu záťaž pre podnikateľské subjekty a obyvateľov, navyše aj do budúcnosti.

Sľuby a zámery

Volebné programy 1998:

- „Hlavnou úlohou z hľadiska konsolidácie rozpočtového hospodárenia je zvrátenie jeho vývoja od prehĺbovania deficitu štátneho rozpočtu k jeho vyrovnanosti... Predpokladáme, že na začiatku volebného obdobia by fiškálny deficit štátneho rozpočtu predstavoval 2% s tendenciou k vyrovnanému rozpočtu ku koncu volebného obdobia.“... Ďalšiu závažnú úlohu predstavuje riešenie celkového štátneho dlhu (priameho i nepriameho) a eliminácia finančných nákladov spojená s deficitným financovaním minulých rozpočtov.“ (SDK)
- „... treba ... zastaviť narastanie zadlženosti štátu a nákladov na jej financovanie.“ (SDL)

Programové vyhlásenie vlády 1998:

- znižovať deficit verejných financií a ku koncu funkčného obdobia dospieť k vyrovnanému finančnému hospodáreniu tzv. všeobecnej vlády;
- zabezpečiť spomalenie rastu zadlženosti ústrednej vlády, vytvoriť podmienky pre jej znižovanie;
- zabezpečiť únosnú výšku dlhu, ktorú bude možné v rámci rozpočtového hospodárenia umorovať pri minimalizácii z toho plynúcich nákladov.

Vláda sa nielenže ku koncu funkčného obdobia nepriblížila k vyrovnanému finančnému hospodáreniu, ale nespĺnila ani jeden zo svojich základných cieľov - znižovať deficit verejných financií. Zámer dospieť k vyrovnanému rozpočtu verejnej správy je síce principiálne opodstatnený a dôležitý, na začiatku volebného obdobia v r. 1998 si ho vláda pravdepodobne stanovila nereálne (najmä kvôli svojej prílišnej širokospektrálnosti a kvôli značným dlhom po predchádzajúcej vláde).

Finančná disciplína vydržala súčasnej vláde iba prvý rok vládnutia, v ktorom sa jej podarilo znížiť deficitné hospodárenie verejných financií. V nasledujúcich dvoch rokoch sa však deficit verejnej správy (bez finančných transakcií, najmä bez výnosov z privatizácie, zahŕňajúci však výdavky na reštrukturalizáciu bánk a záruky, u ktorých sa nepredpokladá ich návratnosť) opätovne zvýšil, a to až nad

hranicu 5 % HDP. Predpokladá sa, že v predvolebnom roku sa tento schodok neznižuje a tiež presiahne 5 % z vytvoreného HDP v ekonomike.

Dôsledkom financovania vysokých deficitov a emitovaných dlhopisov na krytie „zlých“ úverov v privatizovaných bankách je výrazné zvyšovanie zadlženosti verejnej správy. Vláda v tomto volebnom období nevyužila jedinečnú príležitosť - výnosy z privatizácie - na zníženie existujúceho (osobitne zahraničného) verejného dlhu. Napriek predanému majetku v hodnote 283 mld. Sk sa jej dokonca nepodarilo ani spomaliť rast zadlženosti a vytvoriť podmienky pre jej znižovanie. Naopak, nárast verejného dlhu sa postupne zrýchľuje. Oficiálny verejný dlh sa zvýšil z približne 29 % HDP v r. 1998 na približne 42 % HDP v r. 2001.³ V dôsledku rýchlo rastúceho dlhu sa napriek poklesu úrokových sadzieb každoročne zvyšujú výdavky na krytie úrokových nákladov. Splátky úrokov a súvisiacich platieb boli v r. 2001 o necelých 10 mld. Sk vyššie ako v r. 1998 (v značnej miere to súviselo aj s nákladmi na reštrukturalizáciu vybraných bánk). Okrem oficiálneho dlhu a naňho nadväzujúcich nákladov predstavujú do budúcnosti podstatnú finančnú záťaž aj záväzky z nezaplatených faktúr (napríklad zdravotných poisťovní) a potenciálne napríklad vládou poskytnuté a nesplatené záruky.

3 Podľa revidovaných údajov HDP

Celkové hospodárenie s verejnými financiami

HLAVNÉ ZÁMERY	PLNENIE ZÁMEROV
<i>Znižovať deficit verejných financií a ku koncu funkčného obdobia dospieť k vyrovnanému finančnému hospodáreniu tzv. všeobecnej vlády</i>	Deficit verejných financií (po očistení o finančné transakcie) sa neznižuje. Nadalej je výrazne vzdialený a nepribližuje sa k vyrovnanému rozpočtu.
<i>Zabezpečiť spomalenie rastu zadlženosti ústrednej vlády; vytvoriť predpoklady na jej postupné znižovanie.</i>	Dlh ústrednej vlády a aj celkový verejný dlh sa od r. 2000 zvyšuje rýchlejším tempom, v r. 2001 aj v dôsledku emitovaných dlhopisov na reštrukturalizáciu bánk. Na druhej strane, k zrýchleniu rastu zadlženia dochádza napriek objemovo významným výnosom z privatizácie. Podmienky na postupné znižovanie dlhu sa nevytvorili. Potvrzuje to značný schodok, ktorý sa očakáva v r. 2002 a ďalšie nároky do budúcnosti (vrátane predpokladaného splácania záruk a financovania v súčasnosti nerealizovaných sociálnych reforiem).
<i>Zabezpečiť únosnú výšku dlhu, ktorú bude možné v rámci rozpočtového hospodárenia umorovať pri minimalizácii z toho plynúcich nákladov.</i>	Vláde sa nepodarilo dosiahnuť takú výšku dlhu, pri ktorej by bolo možné minimalizovať úrokové náklady. Naopak, výdavky na splátky úrokov a súvisiacich platieb sa zvýšili z 21,9 mld. Sk v r. 1998 na 31,6 mld. Sk v r. 2001 (aj v dôsledku nákladov na reštrukturalizáciu bánk).

1.4 Systém spravovania verejných financií

Miera hospodárnosti nakladania s verejnými finančnými prostriedkami závisí aj od nastavenia systému spravovania verejných financií.

Sľuby a zámery

Volebné programy 1998:

- „Presadíme postupnú decentralizáciu verejných financií na miestnu a územnú samosprávu na princípe subsidiarity... Regionálnym samosprávam presunieme kompetencie pri zostavovaní a schvaľovaní regionálnych rozpočtov... Uskutočnime tiež analýzu efektívnosti a opodstatnenosti existencie štátnych fondov.“ (SDK)
- „...zaviesť poriadok do verejných financií... skvalitniť rozpočtový systém...“ (SDL)
- „Zabezpečiť jasné, transparentné a účelné rozdelenie úloh, ako aj zdrojov ich financovania medzi veľké podsystémy verejného sektora to znamená medzi štátny rozpočet, štátne finančné fondy, spoločenské poistenia a samosprávy... Zabezpečiť programové, transparentné a kontrolované používanie verejných financií.“ (SMK)

Programové vyhlásenie vlády 1998:

- zvýšiť transparentnosť finančných tokov vo všetkých zložkách verejných financií;
- decentralizovať a demokratizovať verejné financie;
- pôsobiť na upevnenie finančnej disciplíny, zvýšenie účinnosti kontroly hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu, osobitne realizáciou projektu systému štátnej pokladnice.

Vláde sa síce nepodarilo zlepšiť celkové hospodárenie, transparentnosť verejných financií sa v tomto volebnom období do určitej miery zlepšila. K pokroku došlo v rozpočtovaní, spravovaní, ako aj v monitorovaní a kontrole verejných prostriedkov. MF SR začalo spolu so zákonom o ŠR predkladať aj strednodobý finančný výhľad. Vytvára sa tým priestor pre plynulé nadväzovanie zostavovaných rozpočtov. K sprehľadneniu finančných tokov prispelo aj rozhodnutie vlády o zanikaní štátnych fondov a ich včeleňovaní do ŠR. Väčší dôraz sa čoraz viac kladie aj na pravidelné vykazovanie a monitorovanie výsledkov hospodárenia s verejnými financiami (aj podľa medzinárodne uznávaných metodík, najmä MMF a Eurostatu). Osobitným problémom transparentnosti verejných financií je však niekoľkoročné prijímanie zákonov o ŠR s nejednoznačne plánovaným deficitom, a to v dvoch rôznych paragrafoch. NR SR tým dáva MF SR a vláde možnosť v priebehu roka zvýšiť schodok nad rámec základného zákonného záväzku. Verejnosť tým dostáva skreslené čísla.

Občania majú navyše stále „ďaleko“ k reálnej kontrole finančných prostriedkov, ktoré povinne odvedli verejnej správe na následné prerozdelenie. S presunutím niektorých kompetencií nedošlo k finančnej decentralizácii, t.j. k preneseniu zodpovedajúcej časti daní na miestnu (samo)správu. Prílišnú centralizáciu spravovania verejných financií potvrdzuje aj v r. 2001 až približne 92%tný podiel ústrednej správy na daňových príjmoch. MF SR a vláda neplnia cieľ „decentralizovať a demokratizovať verejné financie“.

Positívnym krokom pre kontrolu hospodárenia s verejnými financiami je posilnenie niektorých právomocí Najvyššieho kontrolného úradu. Na zabezpečenie priebežnej kontroly a automatických mantinelov finančnej disciplíny sa však neprijali dostatočné opatrenia. Vláda napríklad nezrealizovala dlhodobu pripravovaný projekt štátnej pokladnice, aj keď viaceré predpoklady pre jeho fungovanie vytvorila. Pre racionálne spravovanie verejných financií sa naďalej nezabezpečili postačujúce systémové podmienky, vrátane právneho rámca (napríklad prostredníctvom úprav v zákone o rozpočtových pravidlách a Ústavy SR).

System spravovania verejných financií

HLAVNÉ ZÁMERY	PLNENIE ZÁMEROV
<i>Zvýšiť transparentnosť finančných tokov vo všetkých zložkách verejných financií.</i>	Transparentnosť verejných financií sa zvýšila, napríklad rozhodnutím o rušení štátnych fondov. Problémy v prehľadnosti však pretrvávajú (napríklad nejednoznačne predkladané plánované výsledky hospodárenia).
<i>Postupnou decentralizáciou verejných financií podporiť samosprávu obcí.</i>	Napriek presunutiu niektorých kompetencií, nedošlo k preneseniu významnejšej časti daňových príjmov na miestnu správu.
<i>Pôsobiť na upevnenie finančnej disciplíny, zvýšenie účinnosti kontroly hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu, osobitne realizáciou projektu systému štátnej pokladnice.</i>	System štátnej pokladnice sa ani v tomto volebnom období (obdobne ako v predehádzajúcom) nezrealizoval. Vytvorili sa však viaceré predpoklady pre jeho naštartovanie v budúcom volebnom období.

2. SOCIÁLNA SFÉRA

2.1 Dôchodkový systém

V odborných kruhoch prevláda takmer jednoznačná zhoda, že súčasný spôsob priebežného financovania dôchodkového poistenia (predtým dôchodkového zabezpečenia) potrebuje zásadnú reformu. Tá spočíva vo výraznom posilnení osobnej zodpovednosti občanov a zavedení trhových princípov poskytovania dôchodkovej starostlivosti. Už pred štyrmi rokmi niektoré politické strany a následne aj vláda proklamovali odhodlanie reformu dôchodkového systému uskutočniť. Nehovorilo sa však o reforme *zásadnej*, ale len o reforme čiastkovej, čo sa neskôr na celkovom priebehu reformných prác aj prejavilo.

Sluby a zámery

Volebné programy 1998:

- „...prehodnotiť a zmeniť doterajší spôsob priebežného financovania na financovanie fondové...“ (SDK)
- „...presadzovať zabezpečenie dôstojného života pre staršiu generáciu.“ (SOP)
- „...rozšírenie doplnkového dôchodkového poistenia na všetky skupiny ekonomicky aktívneho obyvateľstva.“ (SMK)

Programové vyhlásenie vlády 1998:

- pokračovanie v transformácii sociálneho zabezpečenia;
- príprava koncepcie reformy dôchodkového poistenia a jej predloženie na verejnú diskusiu;
- rýchlejšia transformácia priebežného systému na tzv. trojpilierový systém, ktorý by pozostával zo základného, doplnkového a individuálneho poistenia.

Hlavnou úlohou, ktorú sa politické strany zaviazali vo voľbách v roku 1998 splniť, bolo vytvorenie systému sociálneho poistenia, ktorého najdôležitejšou časťou by bol nový systém dôchodkového poistenia. Rezortné ministerstvo predložilo „Koncepciu reformy sociálneho poistenia v SR“ na verejnú diskusiu na jeseň 1999, jej konečné znenie bolo vládou SR schválené až v auguste roku 2000. Obsah koncepcie však nesplnil kritériá zásadnej reformy. Neodstraňuje systémové deformácie a nepresúva váhu na osobnú zodpovednosť.

Najrozsiahlejšiu právnu normu, ktorá z vládnej koncepcie vyplynula, t.j. Zákon o sociálnom poistení, bol parlament schopný schváliť až v máji 2002. Tento upravil zmenu systému dôchodkového zabezpečenia na dôchodkové poistenie, zaviedol

tzv. osobné mzdové body (posilnenie zásluhovosti priebežného systému), odštartoval postupné predlžovanie veku odchodu do dôchodku, zrušil niektoré nesystémové dávky a zvýhodnenia a pripravil akú - takú pôdu pre vznik povinnej kapitalizácie a rozšírenie doplnkového dôchodkového poistenia.

Základným nedostatkom „reformného“ procesu (popri obrovskom časovom sklze) bolo prílišné zdôrazňovanie prechodu „od zabezpečenia k poisteniu“, a to bez naplnenia obsahu pojmu „poistenie“ reálnym obsahom, t.j. systémovou zmenou priebežného systému smerom k dobrovoľnému a povinnému kapitalizačnému systému. K preneseniu (ani menej významnej časti) váhy z verejného na súkromný pilier a z priebežného na kapitalizačné financovanie dôchodkov nedošlo.

V otázke zavedenia kapitalizačného systému síce politické strany (v súlade so svojimi programami) preferovali iba jeho čiastkové zavedenie (priebežný systém má podľa nich zostať zachovaný), vláda ho však nezavedla. Až po viac ako tri a pol roku od začatia vládnutia a dva a pol roka po zverejnení vládnej koncepcie ministerstvo práce predstavilo svoj „Návrh legislatívneho zámeru na vypracovanie návrhu zákona o kapitalizačnom pilieri dôchodkového poistenia“. Tento návrh rátal s vytvorením centralizovaného kapitalizačného systému, kde by individuálne účty boli spravované Sociálnou poisťovňou a súkromné inštitúcie by - na objednávku politicky kreovaného „Investičného výboru“ - uskutočňovali výlučne správu aktív. Kvôli jeho kritike zo strany Ministerstva hospodárstva a odbornej verejnosti bolo jeho prijatie v pôvodnej podobe - na prospech všetkých občanov Slovenska - zabrzdené.

Pokrok nenastal ani v oblasti trhového poskytovania dôchodkov. Na Slovensku stále „vdaka“ administratívnym bariéram nie sú ištucionalizované klasické dôchodkové fondy, systém doplnkového dôchodkového poistenia - aj keď došlo k jeho rozšíreniu - je stále značne neštandardný a uväznený v spleti regulácií a obmedzení. Napriek tomu, že politici si pred štyrmi rokmi v prípade dôchodkovej reformy latku nenastavili príliš vysoko - sľubovali maximálne zavedenie tzv. trojpilierového systému, ani tak ju nedokázali preskočiť. Atletický výkon budúcej vlády tak bude komplikovanejší z dvoch dôvodov: verejnosť je presvedčená, že reforma už prebehla; a implicitný dlh dôchodkového systému vďaka politickej impotencii znova narástol.

Dôchodkový systém

HLAVNÉ ZÁMERY	PLNENIE ZÁMEROV
<i>Reforma základného systému dôchodkového zabezpečenia.</i>	Došlo k premenovaniu systému na systém dôchodkového <i>poistenia</i> , reálne zmeny však mali kozmetický charakter. Začal sa používať systém osobných mzdových bodov, zaviedlo sa (veľmi mierne) zvyšovanie hranice veku odchodu do dôchodku a odstránili sa „najvypuklejšie“ systémové deformácie a zvýhodnenia.
<i>Zmena priebežného systému financovania spočívajúca v zavedení povinnej kapitalizácie.</i>	Kapitalizačný pilier dôchodkového systému nebol vytvorený. Riešenie tejto otázky zostalo v rovine legislatívneho zámeru. Nebol vypracovaný a schválený zákon, upravujúci podmienky súkromného sporenia na osobných účtoch ľudí.
<i>Rozšírenie dobrovoľných foriem dôchodkového sporenia a poistenia.</i>	Došlo k miernemu rozšíreniu systému doplnkového dôchodkového poistenia, ktorý však zostáva naďalej značne regulovaný. Neboli vytvorené štandardné podmienky umožňujúce výkon dôchodkového sporenia v klasických dôchodkových fondoch ako ich poznáme z vyspelých trhových ekonomík. Rozsah verejného dôchodkového systému znemožnil rozvinutie trhu dôchodkových úspor.

2.2 Riešenie nezamestnanosti

Keďže problémy súvisiace s nezamestnanosťou a s podmienkami na trhu práce sú občanmi (tiež ako voličmi) citlivo vnímané, politické strany im venovali aj pred voľbami v roku 1998 značnú pozornosť.

Sľuby a zámery

Volebné programy 1998:

- „Vychádzame z toho, že je správnejšie a napokon aj efektívnejšie financovať prácu, vzdelanie a kvalifikáciu ako nezamestnanosť.“ (SOP)
- „Podpora rekvalifikácií, tvorba nových pracovných miest a ostatné nástroje aktívnej politiky zamestnanosti majú jednoznačnú prioritu...“ (SMK)
- „...zvýšiť efektívnosť a účinnosť prerozdelenia finančných zdrojov trhu práce...“ (SDL)
- „Prostredníctvom vhodného trhového prostredia... vytvárať také podmienky, aby sa znížila miera nezamestnanosti pod úroveň 10 %.“ (SDK)

Programové vyhlásenie vlády 1998:

- vytvárať podmienky pre postupné znižovanie miery nezamestnanosti a ku koncu funkčného obdobia vytvoriť predpoklady na jej zníženie na úroveň okolo 10%;
- prehodnotiť hmotné zabezpečenie nezamestnaných tak, aby ich reálne motivovalo hľadať si pracovné príležitosti;
- vytvoriť lepšie podmienky na mobilitu pracovných síl.

Napriek sľubom politických strán a vlády sa v skutočnosti nevytvorili podmienky pre postupné znižovanie miery nezamestnanosti. Naopak, miera nezamestnanosti sa postupne zvyšovala, a to z 12,5 % v roku 1998 na 19,2 % v r. 2001. V poslednom roku vládnutia sa vláda nepriblíži k splneniu svojho záväzku „vytvoriť predpoklady na zníženie miery nezamestnanosti na úroveň okolo 10 %.“ Pri stanovení tohto cieľa však vláda pravdepodobne neodhadla reálne možnosti a obmedzenia ekonomiky Slovenska (predovšetkým tvorby nových produktívnych pracovných miest) a navyše podcenila vplyv viacerých faktorov rastu nezamestnanosti (najmä dôsledkov z umelého „udržiavania“ zamestnanosti predchádzajúcou vládou a súčasný demografický vývoj, pôsobiaci na rast podielu ľudí v produktívnom veku).

Vláda však ani systémovo neprispela k riešeniu podstatných príčin nezamestnanosti - nízkej schopnosti a ochoty ekonomických subjektov vytvárať produktívne pracovné miesta, obmedzenej motivácie legálne sa zamestnávať a nepružností na trhu práce, vrátane nízkej mobility pracovných síl. Na prípadné

zvýšenie ochoty subjektov vytvárať pracovné príležitosti v ekonomike vláda nevytvorila tlak na znižovanie nadmerných nákladov práce zamestnávateľov. Naopak, zvýšením sadzieb sociálnych odvodov vplývala na rast nákladov práce. Ministerstvo práce a vláda navyše „nepodporili“ tvorbu nových pracovných miest systémovou aktívnou politikou trhu práce. Naopak, snažili sa priamo vytvárať pracovné miesta dočasným prijímaním nezamestnaných na verejnoprospešné práce.

Vláda tiež (dostatočne) neprispela k riešeniu nízkej motivácie oficiálne sa zamestnať. Dôvodom je neprehodnotenie príliš štedro a neadresne nastaveného systému sociálnych dávok. Príjmy jednotlivca, respektíve rodiny, z podpory v nezamestnanosti a/alebo ostatných sociálnych dávok sú stále iba nepatrne nižšie (dokonca v prípade niektorých rodín aj vyššie) ako dostupné pracovné príjmy.⁴ Dôsledkom je preferencia pasívneho prijímania dávok a/alebo pracovná aktivita v tieňovej ekonomike pred aktívnym hľadaním si oficiálnej práce. Vláda realizovala niektoré čiastkové opatrenia (skrátene maximálnej dĺžky poberania a zníženia základu pre maximálnu výšku podpory) a pred koncom volebného obdobia prijala aj trhovo nekonformné opatrenie zvýšenie minimálnej mzdy. Vláda však neuskutočnila zásadnejšie zmeny v nastavení sociálnych dávok a nesplnila cieľ „prehodnotiť hmotné zabezpečenie nezamestnaných tak, aby ich reálne motivovalo hľadať si pracovné príležitosti“.

V tomto volebnom období sa naďalej prehĺbila aj nepružnosť trhu práce, vrátane nízkej mobility pracovných síl. Napriek odstráneniu najvypuklejších deformácií na trhu práce (napríklad mzdovej regulácie) vláda nevytvára podmienky na zvýšenie mobility pracovných síl. Prijali sa síce dôležité zákony v pracovnoprávných vzťahoch - zákonník práce a zákon o verejnej a štátnej službe. Ich výsledné podoby však niektoré deformácie ešte zväčšujú. Nadštandardná ochrana práv zamestnancov a ich zástupcov a neprímerané povinnosti a obmedzenia zamestnávateľov spôsobujú nepružnosť a nefunkčnosť trhu práce (negatívne dopady Zákonníka práce na trhové prostredie ako také sú podrobnejšie charakterizované v časti *3.2 Podnikateľské prostredie*). Deformácie na trhu práce

4 Tento empirický fakt možno teoreticky vysvetliť pomocou konceptu tzv. „sociálne pasce“, presnejšie „pascou nezamestnanosti“. Takéto „pasce“ sa objavujú v systémoch, keď sú dávky podpory v nezamestnanosti príliš vysoké (a blízke dostupným pracovným príjmom) a zároveň, keď sú aj tieto dávky vyplácané príliš dlhý čas. Pasca nezamestnanosti však môže byť zafixovaná a vyústiť do (trvalej) závislosti od podpory v nezamestnanosti, ak nezamestnaný má po strate nároku na podporu v nezamestnanosti možnosť využívať iba o málo nižšiu časovo neobmedzenú (prípadne obmedzenú po jej dlhodobejšom poberaní) sociálnu podporu alebo pomoc. Pasca nezamestnanosti a v niektorých prípadoch aj pasca závislosti na sociálnej podpore sa v praxi prejavuje v krajinách, v ktorých je vysoká miera nezamestnanosti, najmä dlhodobá, a súčasne je uplatňovaný štedrý a plošný systém dávok podpôr v nezamestnanosti (Balcerowicz, 2000).

Po štyroch rokoch

umocňuje centralistický tripartitný model kolektívneho vyjednávania, „umožňujúci“ tlak odborov aj na národohospodárskej úrovni. Legislatívne bariéry rozvinutia alternatívnych foriem zamestnania (prác na čiastočný úväzok, prác a určité doby a podobne) sú v podmienkach Slovenska ďalšími dôvodmi nepružnosti trhu práce a limitami riešenia problému nezamestnanosti.

Riešenie nezamestnanosti

HLAVNÉ ZÁMERY	PLNENIE ZÁMEROV
<i>Vytvárať podmienky pre postupné znižovanie miery nezamestnanosti.</i>	Miera nezamestnanosti sa každoročne sa zvyšovala (medzi rokmi 1998 - 2001 až o 6,7 percentného bodu).
<i>Prehodnotiť hmotné zabezpečenie nezamestnaných tak, aby ich reálne motivovalo hľadať si pracovné príležitosti</i>	KV systéme podpory v nezamestnanosti sa prijali niektoré zmeny, smerujúce k zvýšeniu aktivity nezamestnaných (napríklad zníženie základu pre max. výšku podpory a skrátenie max. dĺžky poberania podpory). Systém podpory aj spolu s inými sociálnymi dávkami však stále reálne nemotivuje nezamestnaných k aktivite. Dlhá doba priemernej evidencie nezamestnaných (13,5 mesiaca v r. 2001)
<i>Vytvoriť podmienky na územnú a profesijnú mobilitu pracovných síl</i>	Mobilita pracovných síl ostáva značne nízka. Nedostatočnú územnú mobilitu (spôsobovanú napr. obmedzeným trhom s bytmi) vláda mohla nepriamo ovplyvniť dereguláciou nájomného alebo trhu s pôdou. Nevytvorila dostatočné podmienky na využívanie alternatívnych foriem zamestnania (prác na čiastočný úväzok, na určitú dobu a pod.) a rekvalifikácií, tým na profesijnú mobilitu pracovných síl.

2.3 Sociálna podpora a sociálna pomoc

Prostredníctvom systému sociálnej podpory a sociálnej pomoci by mala vláda zabezpečovať primárne ciele svojej sociálnej politiky - predovšetkým sociálnu ochranu (príjmového „zlyhania“) objektívne znevýhodnených a znižovanie (rizika) chudoby jednotlivcov a rodín. Osobitne nástrojmi sociálnej pomoci má adresne pomáhať občanom v najťažšej životnej situácii. V podmienkach Slovenska (obdobne ako inde vo svete) sú však obidve súčasti sociálnej politiky zamerané na širší okruh osôb.

Napriek dôležitosti a dopadu na značnú časť obyvateľov venovali politické strany vládnej koalície vo volebných programoch a vláda v programovom vyhlásení týmto problémom iba minimálny priestor.

Sľuby a zámery

Volebné programy 1998:

- „Sociálna pomoc a sociálna podpora by sa mala poskytovať len ľuďom, ktorí sú na to skutočne odkázaní, musí byť adresná a individuálna.“ (SOP)
- „Celý rad dávok a pomoci treba prehodnotiť a reformovať, pretože pomerne značná časť verejných výdavkov sa vypláca vo forme dávok sociálnej pomoci a podpôr s diskutabilnou efektívnosťou.“ (SMK)
- „...diferencovane poskytovať prídavky na deti všetkým rodinám s nezaopatrenými deťmi...“ (SDE)
- „Rozhodovaciu právomoc o tom..., kto bude adresátom pomoci v hmotnej núdzi, o výške a forme tejto pomoci, zveríme do rúk samosprávy.“ (SDK)

Programové vyhlásenie vlády 1998:

- dobudovať systém štátnej sociálnej podpory (najmä organizáciu tohto systému) a pripraviť návrh legislatívnych zmien na poskytovanie prídavkov na deti pri zachovaní adresnosti ich poskytovania;
- prehodnotiť možnosť predĺženia ďalšej rodičovskej dovolenky z troch na päť rokov veku dieťaťa a navrhnúť spôsob priamej finančnej podpory rodín s deťmi;
- prehodnotiť pôsobnosť orgánov štátnej správy a samosprávy v sociálnej pomoci a vytvoriť predpoklady na širšiu účasť dobrovoľných nešťátnych subjektov na jej poskytovaní.

Vláda vytvorila podmienky na dobudovanie štátnej sociálnej podpory, aj keď až na konci volebného obdobia. Novelizované zákony o rodičovskom príspevku a o prídavkoch na dieťa (s účinnosťou od 1. júla 2003) stanovujú jediného platiteľa dávok. Tým sa sprehľadní a zjednoduší systém podpory rodín s deťmi.

V prídavkoch na deti sa rozhodlo o ich plošnom vyplácaní všetkým rodičom s deťmi, bez ohľadu na ich príjem. Kritérium adresnosti sa tým minimalizovalo, aj keď určitá adresnosť sa zachová cez príspevky k prídavkom. Diskusia o opodstatnenosti prídavkov na deti však neprebehla. Pritom tieto dávky sú poskytované z daní daňových poplatníkov všetkým rodičom - aj tým, ktorí môžu pracovať (s deťmi nad 5 rokov). Vláda však zvýšila priamu finančnú podporu celodenne sa starajúcim rodičom o maloleté deti (ktorí sú vyradení z pracovného procesu) zvýšením rodičovského príspevku (aj keď rozhodnutím až v tomto roku). Napriek úvahe vlády z programového vyhlásenia o predĺžení vyplácania rodičovského príspevku rodičom na deti do 5 rokov sa na druhej strane ponechal doterajší stav (t.j. vyplácanie príspevku iba do troch rokov dieťaťa).

Zámerom v sociálnej pomoci venovala vláda v programovom vyhlásení ešte menšiu pozornosť ako sociálnej podpore. Zaviazala sa napríklad vytvárať podmienky integrácie občanov so zdravotným postihnutím. Finančne podporou chránených dielní a pracovísk čiastočne prispela k miernemu zlepšovaniu ich pracovného uplatnenia sa. Pokles podielu handicapovaných nezamestnaných na evidovaných nezamestnaných (o 1,3 percentuálneho bodu v období rokov 1995 až 2001) to potvrdzuje.

Vláda sa tiež nepriamo zaviazala presunúť systém sociálnej pomoci na miestnu správu. Organizačné zmeny, smerujúce k decentralizácii, čiastočne zabezpečila. Časť kompetencií v sociálnych službách preniesla na samosprávu. Detské domovy a napríklad krízové centrá však zostávajú v pôsobnosti štátnej správy. V rámci decentralizácie chýba aj zavedenie minimálnych štandardov kvality sociálnych služieb. Nedošlo tiež k reštrukturalizácii a transformácii zariadení, poskytujúcich sociálne služby (napríklad domovov dôchodcov). Vláda nezabezpečila predpoklady širšej účasti neštátnych subjektov na poskytovaní sociálnej pomoci. Potvrdzuje to v rámci decentralizácie nejednoznačne určená zodpovednosť subjektov, rozhodujúcich o poskytovateľoch sociálnych služieb.

Vláda významnejšie neznižila nielen pretrvávajúcu závislosť jednotlivcov, ale aj závislosť celých rodín na sociálnych dávkach. Splnenie vládneho cieľa „smerovať k dosiahnutiu relatívnej ekonomickej nezávislosti rodiny“ je obmedzené jej hospodárskou, najmä daňovou, politikou. Obidve súčasť sociálnej politiky však zostali nedostatočne adresné. Naďalej nie sú zamerané na jednotlivcov a/alebo rodiny podľa objektívne preukázanej potrebnosti. Dostatočne nechránia na jednej strane práve najviac ohrozené skupiny obyvateľov a naopak, stále plošne garantujú sociálne „vymoženosti“ aj občanom, ktorí by ich nemuseli využívať.

Sociálna podpora a sociálna pomoc

HLAVNÉ ZÁMERY	HODNOTENIE PLNENIA
<i>V oblasti štátnej rodinnej politiky dobudovať systém štátnej sociálnej podpory, najmä organizáciu tohto systému</i>	Vláda vytvorila podmienky na dobudovanie systému štátnej sociálnej podpory. Boli schválené zákony o rodičovskom príspevku a o prídavkoch na deti (aj keď obidva až s účinnosťou v priebehu r. 2002). Výkon agendy bol stanovený jediným platiteľom dávok. Má ním byť však orgán miestnej štátnej správy, nie samosprávy. Nezodpovedá to prvkom decentralizácie.
<i>Pripraviť návrh legislatívnych zmien na poskytovanie prídavkov na deti a príplatkov k prídavkom na deti tak, aby bola zachovaná adresnosť ich poskytovania odstupňovaním ich výšky v závislosti od príjmu rodiny.</i>	Princíp adresnosti v prídavkoch na deti sa minimalizoval. Čiastočne sa preniesol na poskytovanie príspevku k prídavku na dieťa príjmovo slabším rodinám.
<i>Prehodnotiť možnosť predĺženia ďalšej rodičovskej dovolenky z troch na päť rokov veku dieťaťa a navrhnúť spôsob priamej finančnej podpory rodín s deťmi.</i>	Novelizáciou zákona o rodičovskom príspevku sa ponecháva doba jeho poberania do troch rokov dieťaťa (odvolávajúc sa na výsledky prieskumu medzi mladými rodinami) a zvyšuje sa jeho výška na úroveň životného minima.
<i>Prehodnotiť pôsobnosť orgánov štátnej správy a samosprávy v sociálnej pomoci</i>	Na samosprávu sa preniesla časť kompetencií v sociálnych službách. Detské domovy a napríklad krízové centrá však zostávajú v pôsobnosti štátnej správy.
<i>Vytvoriť predpoklady na širšiu účasť dobrovoľných neštátnych subjektov na poskytovaní sociálnej pomoci</i>	Vláda nevytvorila predpoklady širšej účasti neštátnych subjektov na poskytovaní sociálnej pomoci. Nebola určená jednoznačná zodpovednosť subjektov, rozhodujúcich o poskytovateľoch sociálnych služieb.

3. SÚKROMNÝ SEKTOR

3.1 Privatizácia

Procesu transformácie vlastníckych vzťahov - kľúčovému prvku reformy centrálne plánovanej ekonomiky na ekonomiku trhovú - sa vzhľadom na neovládny a často až zvrátený prístup predošlých vládnych garnitúr dostalo skôr negatívnych asociácií. Politické strany počas volebnej kampane v roku 1998 príliš neprekypovali vôľou presadzovať ďalšiu privatizáciu. Venovali sa skôr otázke *ako* (ne)privatizovať, než *čo* privatizovať.

Sľuby a zámery

Volebné programy 1998:

- „...vytvoriť zákonné nástroje pre nápravu privatizácie.“ (SDK)
- „Prirodzené monopoly je potrebné regulovať prostredníctvom zákona... Ostatné činnosti je potrebné odštátniť...“ (SDK)
- „...je potrebné proces privatizácie spojiť s jeho deetatizáciou a presunom časti majetku na obce aj v takých oblastiach, ako je lesníctvo, poľnohospodárstvo, energetika, vodné hospodárstvo...“ (SDK)
- „...nová vláda bude musieť dokončiť proces privatizácie. V [strategických]... sektoroch, resp. podnikoch možno a je potrebné privatizovať, štát by sa však... nemal zriecť toho, aby popri prísnej zákonnej regulácii ovplyvňoval ich činnosť aj ako vlastník.“ (SMK)
- „...napraviť privatizáciu tak, aby viedla k zvýšeniu výkonnosti hospodárstva a aby ju občania mohli kontrolovať.“ (SDL)
- „Štát by si... podľa nás mal zachovať vlastníctvo v energetike, plynárenstve, telekomunikáciách, doprave, vodnom hospodárstve...“ (SDL)

Programové vyhlásenie vlády 1998:

- pokračovanie v ďalšej privatizácii s dôrazom na transparentnosť privatizačného procesu;
- postupné splatenie dlhopisov FNM, a to aj prostredníctvom ponuky akcií lukratívnych akciových spoločností;
- prehodnotenie významu „strategického záujmu štátu“ v súvislosti s dokončením privatizačného procesu;
- privatizácia bánk (po predošlej reštrukturalizácii ich úverového portfólia).

Aj keď privatizácia ako taká (zmena vlastníckych vzťahov) je *per se* pozitívny a želaný proces, aj v rokoch 1999 - 2002 privatizačný proces sprevádzali viaceré pochybnosti najmä v otázke jeho transparentnosti.

Vládnou novelou Zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby bol v septembri 1999 zrušený zákon č. 192/1995 Z.z. o zabezpečení záujmov štátu pri privatizácii strategicky dôležitých podnikov a akciových spoločností, čím bola - a keď nie v plnej miere - odstránená najzásadnejšia prekážka pokračovania privatizačného procesu. Touto novelou zákona o veľkej privatizácii bolo vymedzených 16 podnikov s charakterom prirodzeného monopolu. O ich privatizácii mala vždy rozhodnúť vláda, a to po prerokovaní zámeru a postupu privatizácie v NR SR. FNM sa stal vykonávateľom rozhodnutia vlády SR. Pri rozhodovaní o privatizácii energetických spoločností (SPP, SE, ZSE, SSE a VSE) a Transpetrolu si štát alebo FNM musel zachovať *trvalú* minimálnu majetkovú účasť na podnikaní v rozsahu minimálne 51 %. Štát alebo FNM si mal ponechať majetkovú účasť v Slovenských telekomunikáciách. Podobne ako Zákon č. 192/1995Z.z. aj novela zákona o veľkej privatizácii vymedzila majetok štátu, ktorý nemôže byť predmetom privatizácie (železničná dopravná cesta a hraničné prekladiská, lesný fond, poštu a i.). Keďže volebné sľuby neboli v otázke privatizácie príliš konkrétne, umožnenie *čiastočnej* privatizácie možno z hľadiska plnenia sľubov vnímať pozitívne. Z ekonomického aj politického hľadiska by však bolo výraznejším prínosom umožnenie privatizácie 100 %-tných vlastníckych podielov štátu. Domnievame sa, že privatizačný proces ani zďaleka nie je ukončený.

Vláda získala z predaja štátneho majetku v posledných štyroch rokoch približne 283 mld. Sk. Prakticky bola dokončená privatizácia bánk, došlo k predaju majoritného podielu štátu v Slovenskej poisťovni. V oblasti energetiky došlo k predaju minoritných podielov v SPP (marec 2002), elektroenergetických distribučných spoločnostiach (máj 2002) a Transpetrole (január 2002). Návrh na privatizáciu Slovenských elektrární bol predložený len na rokovanie vlády a jej uskutočnenie už vláda nestihla. V týchto prípadoch bol predaj uskutočnený formou medzinárodných tendrov. Sľub vymeniť časť akcií významných podnikov za dlhopisy FNM bol odmietnutý. Pri privatizácii nebola - napriek počiatočným proklamáciám - ani jedenkrát využitá verejná ponuka (IPO) na kapitálovom trhu: vlastnícke podiely boli predávané strategickým investorom „v balíku“.

Ministerstvo privatizácie vydalo päť rozhodnutí o privatizácii strojárnských spoločností, takisto bol schválený harmonogram na postup transformácie štátnych podnikov vodární a kanalizácií bezodplatným prevodom majetku štátu na obce. Do záverečnej fázy sa dostala privatizácia štátnych podnikov autobusovej dopravy.

Napriek rôznym diskusiám sa vláda M. Dzurindu rozhodla uznať záväzok vzniknutý zrušením druhej vlny kupónovej privatizácie v podobe tzv. „dlhopisového odškodnenia“ dlhopismi FNM. Prevzatie tohto záväzku nemožno považovať za negatívum. Inak tomu však bolo už v otázke spôsobu formy samotného

Po štyroch rokoch

vysporiadania. Všetky dlhopisy FNM síce boli (do konca roku 2001) umorené, vláda však nevyužila najlepší možný spôsob umorenia: neumožnila ich výmenu za akcie významných spoločností a v čase obchodovania nebolo zabezpečené sťahovanie dlhopisov z trhu pri nižšej cene, keďže táto sa zvyšovala s približovaním termínu splatnosti

Privatizácia

HLAVNÉ ZÁMERY	HODNOTENIE PLNENIA
<i>Pokračovanie privatizačného procesu.</i>	Prakticky dokončená bola privatizácia bánk, pokračoval proces privatizácie tzv. „strategických podnikov“, v najvýznamnejších spoločnostiach však boli privatizované len minoritné podiely štátu.
<i>Zachovanie vplyvu štátu na riadení významných podnikov.</i>	Novelou zákona o veľkej privatizácii bola zachovaná majoritná účasť štátu na vlastníctve energetických spoločností, minorita v telekomunikáciách, bola znemožnená privatizácia pôšt, železničnej dopravnej cesty, lesov atď.
<i>Riešenie otázky dlhopisov FNM aj ich výmenou za akcie významných podnikov.</i>	Dlhopisy FNM boli splatené, ich konverzia za akcie významných podnikov určených na privatizáciu nebola uskutočnená.

3.2 Podnikateľské prostredie

Inštitucionálny rámec podnikania na Slovensku je - ako si môže všimnúť aj oko laika - nevykazuje znaky právneho systému skutočného trhového hospodárstva. Politické strany a vládny program deklarovali riešenie tejto situácie, naordinované opatrenia sa však len málokedy týkali podstaty problému - nedostatočného rešpektu k vlastníckym právam a ich nízkej vymáhateľnosti.

Sľuby a zámery

Volebné programy 1998:

- „...vytvorenie zodpovedajúcich legislatívnych, ekonomických a iných podmienok na formovanie... motivačného podnikateľského prostredia.“ (SDL)
- „...štátna podpora malého a stredného podnikania i formou štátnych podporných programov.“ (SDL)
- „...zlepšenie podmienok pre malých a stredných podnikateľov... vytvárania podmienok na poskytovanie úverov s nižšími úrokovými sadzbami.“ (SOP)
- „...prijatie komplexných opatrení na oživenie slovenského priemyslu.“ (SOP)
- „...venovať osobitnú pozornosť rozvoju a posilneniu malého a stredného podnikania.“ (SMK)
- „Chceme novelizovať viaceré právne normy, ktoré nie sú zlučiteľné s efektívnou trhovou ekonomikou... vytvoriť legislatívne a inštitucionálne predpoklady pre zdravý, dlhodobo udržateľný rast...“ (SDK)

Programové vyhlásenie vlády 1998:

- spružnenie a spriechodnenie konkurzného práva;
- prehodnotenie, resp. zrušenie nástrojov zvýhodňujúcich úzke podnikateľské skupiny alebo vybrané odvetvia (revitalizačný zákon, daňové zvýhodnenia atď.);
- diferencovaný prístup k živnostníkom a malým podnikateľom;
- vypracovanie novej priemyselnej a energetickej politiky;
- podpora budovania priemyselných parkov.

Kľúčovým prvkom podnikateľského prostredia⁵ je vymáhateľnosť práva, kde sa podarilo urobiť pozitívnych niekoľko zmien, ktorými sa odstránili najvýraznejšie systémové deformácie. Možno medzi ne zaradiť napríklad zrušenie zákona o revitalizácii v roku 1999 alebo novelu konkurzného práva z augusta 2000, ktorá poskytla rozsiahlejšie práva veriteľom. Tzv. veľkou novelou Občianskeho zákonníka sa zvýšila ochrana veriteľov spočívajúca v ručení nástupníckych spoločností za dlhy zanikajúcich, k zlepšeniu došlo aj oblasti zodpovednosti konateľov za výkon svojej funkcie

5 Podnikateľské prostredie možno voľne definovať ako súhrn inštitucionálnych opatrení a noriem, ktoré umožňujú slobodné podnikanie.

a v možnostiach zabezpečenia záväzkov (zriadenie záložného práva k hnutelným veciam bez ich fyzického odovzdania). Vo všeobecnosti však je stupeň vymáhateľnosti práva veľmi nízky: kľúčovým problémom zostávajú prieťahy v súdnom konaní.

V oblasti ekonomickej slobody podnikateľov a rešpektu k súkromnému vlastníctvu došlo k viacerým *negatívnym* zmenám. Registrácia firiem sa ešte viac skomplikovala. Viacero živností sa presunulo z voľných (kde bola nutná len ohlasovacia povinnosť) do viazaných a koncesovaných živností (je nutné žiadať úrad o povolenie k činnosti, resp. koncesiu). Vstup do odvetvia sa v mnohých odvetviach sprísnil, došlo k posilneniu vplyvu súkromných podnikateľských a iných združení na vytváranie týchto podmienok, čo viedlo k obmedzovaniu konkurencie, vytváraniu privilégií a týmto k poškodzovaniu spotrebiteľov a obmedzovaniu slobôd potenciálnych konkurentov. Daňový systém je aj naďalej spleť a diskriminačný. Napríklad len zákon o dani príjmov obsahuje 90 rôznych výnimiek, 66 oslobodení od dane, 37 zvláštnych sadzieb dane alebo 19 rôznych typov príjmov, ktoré nie sú základom dane. Mimoriadne administratívne náročný je systém platby a evidencie DPH. Vláda pristupovala značne nesystémovo aj k zahraničným investorom.

Nový Zákonník práce z roku 2002 vážne narušil slobodu vzťahov medzi zamestnancami a zamestnávateľmi: namiesto flexibilizácie trhu práce, umožnenia práce na čiastočný úväzok a dôrazu na zmluvné vzťahy došlo vďaka tejto právnej norme k arbitrárnemu skráteniu pracovného času, posilneniu odborov a nezmyselnému zavedeniu tzv. „zamestnaneckých rád“, zrušeniu práce na dohodu, posilneniu práv zamestnancov na úkor zamestnávateľov. „Najkriklavejšie prešľapy“ zákonníka práce boli jeho ďalšou novelou našťastie odstránené. Nevôľa implementovať skutočné trhové vzťahy mala a bude mať nevyhnutné *negatívne* efekty: bez liberalizácie pracovných vzťahov nebude môcť dôjsť k zníženiu nezamestnanosti, resp. táto sa bude - kvôli zníženiu produktivity práce, ktorá je tiež dôsledkom rigidity pracovného práva - ešte ďalej prehlbovať.

V oblasti regulácie tzv. „prirodzených monopolov“ bol zriadený Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, ktorý prevzal kompetencie MH SR v oblasti vecnej regulácie (licencie, povoľovanie výstavby a pod.) v odvetviach plynárenstva, energetiky a tepla. Od roku 2003 prevezme aj cenové regulácie z MF SR. Problémom zostáva spôsob jeho financovania. Štruktúra elektroenergetiky sa vďaka transformácii, (čiastočnej) privatizácii a postupnej liberalizácii čiastočne transparentnila, pokračovanie v krížových dotáciách medzi teplárenstvom na jednej strane a výrobou, prenosom a distribúciou elektriny na strane druhej už nebude možné. V júli bol 2000 zriadený Telekomunikačný úrad SR ako nezávislý regulačný orgán telekomunikačných činností. Telekomunikačný trh v SR však stále

nie je plne liberalizovaný: monopol na poskytovanie základnej verejnej telefónnej služby prostredníctvom pevnej telekomunikačnej siete a jej prevádzkovanie je v rukách Slovenských telekomunikácií, trh je zviazaný množstvom regulácií, vstup je tvrdo licencovaný, výstup z odvetvia je komplikovaný.

Podnikateľské prostredie

HLAVNÉ ZÁMERY	HODNOTENIE PLNENIA
<i>Vytváranie motivačného podnikateľského prostredia.</i>	Došlo k miernemu zlepšeniu postaveniu veriteľov, zlepšili sa možnosti zabezpečenia záväzkov. Stupeň vymáhateľnosti práva však zostal všeobecne nízky. Kľúčovými problémami sú prietahy v súdnom konaní, vysoká administratívna náročnosť podnikania, nepružné pracovné právo, rozsiahle bariéry vstupu na trh a výstupu.
<i>Zlepšenie postavenia malého a stredného podnikania.</i>	Viacero živností bolo presunutých z voľných medzi koncesované a viazané. Daňové zaťaženie stredných podnikateľov zostáva oproti daňovému zaťaženiu právnických osôb vysoké a progresívne. Administratívne bariéry podnikania zostali zachované resp. boli ešte viac rozšírené.
<i>Odstránenie nástrojov zvýhodňujúcich úzke podnikateľské skupiny.</i>	Došlo k zrušeniu revitalizačného zákona. Boli zavedené nové zvýhodnenia (zahraniční investori), podmienky vykonávania často aj rovnakých podnikateľských činností neboli zjednotené.
<i>Spružnenie konkurzného práva.</i>	Prijatý zákon o konkurze a vyrovnaní posilnil postavenie veriteľov v konkurznom konaní, na výsledkoch konkurzov sa to vo významnejšej miere neprejavilo.

3.3 Finančný trh

Charakter fiškálnej politiky, stagnácia transformácie inštitucionálneho rámca finančného trhu, živoriaci kapitálový trh, no najmä politicky ovplyvňovaná úverová politika štátnych komerčných bánk, priviedli slovenský finančný trh v čase konania volieb na jeseň roku 1998 do vážnej krízy. Nemohlo sa to neprejavíť ani na vyznení volebných programov kandidujúcich politických strán a hnutí a v neskoršom vládnom programe. Politické strany videli možnosti zlepšenia tohto stavu najmä v štátom (t.j. daňovými poplatníkmi) financovanej reštrukturalizácii bánk a zavádzaní nových regulácií, ktoré by boli kompatibilné s právom EÚ.

Sľuby a zámery

Volebné programy 1998:

- „...chceme vytvoriť podmienky pre konsolidáciu a ozdravenie najväčších bánk, rast konkurencie a formovanie efektívnej vlastníckej štruktúry... chceme vytvoriť podmienky pre zdravú súťaž poisťovateľov...“ (SDK)
- „Chceme obnoviť dôveru... v slovenský kapitálový trh...“ (SDK)
- „...urýchlené vytvorenie podmienok na fungovanie kapitálového trhu.“ (SMK)
- ozdravenie bankového sektora spolu s jeho kapitálovým posilnením (SOP)
- „...presadzovať, aby sa... oživil, ozdravil a rozvinul finančný, osobitne kapitálový trh a zaviedli osvedčené systémy dozoru nad nimi a ich regulácie.“ (SDL)
- „...realizovať projekt finančnej reštrukturalizácie podnikovej a bankovej sféry...“ (SDL)

Programové vyhlásenie vlády 1998:

- prioritou urýchlené ozdravenie bankového sektora;
- podpora politiky pridelenia bankových licencií s cieľom zvýšenia konkurencie;
- vytvorenie spoločnej inštitúcie pre dohľad nad bankami, sporiteľňami, subjektami kolektívneho investovania, poisťovníctvom a obchodmi s cennými papiermi;
- nová legislatíva pre kapitálový trh (zákon o cenných papieroch, zákon kolektívnom investovaní a pod.);
- zrušenie listinných akcií na doručiteľa.

V oblasti finančného trhu sa vládna garnitúra 1998 - 2002 venovala predovšetkým ozdraveniu a zmene vlastníckych vzťahov v bankovom sektore. Vláde sa podarilo uskutočniť reštrukturalizáciu úverového portfólia štátnych bánk, posilniť ich kapitálovú primeranosť (navýšením základného imania bánk) a uskutočniť ich privatizáciu (problematickou zostáva len Poštová banka). Bankový sektor na Slovensku je tak, síce až po dvanástich rokoch od začatia transformačného procesu - konečne v súkromných rukách. Otvorenou otázkou však zostáva, či bola zvolená reštrukturalizácia vzhľadom na jej obrovskú nákladnosť

(pre vrecká súčasných a budúcich daňových poplatníkov, ktorí zaplatili zvyšovanie základného imania štátnych bánk, a budú niesť ťarchu splatenia emitovaných reštrukturalizačných dlhopisov a s nimi súvisiacich úrokov vo výške značne presahujúcej 100 mld. Sk) tou najvhodnejšou alternatívou. Privatizačné výnosy a mizivé výnosy z predaja pohľadávok zo „zlých“ úverov, presunutých z reštrukturalizovaných bánk do konsolidačných agentúr, ani zďaleka nepokryli náklady reštrukturalizácie.

Podarilo sa vytvoriť jednotnú inštitúciu dohľadu nad finančným trhom (Úrad pre finančný trh), ktorá však zatiaľ nemá kompetencie v oblasti dohľadu nad činnosťou bánk, ktoré zostávajú na bankovom dohľade. Skúsenosti s reguláciou finančných trhov ale zatiaľ nedávajú predpoklad normálneho fungovania finančného sektoru. V oblasti bankového dohľadu došlo k viacerým zásadným nedostatkom ako zo strany NBS, tak zo strany vlády (napríklad v prípade Devín banky). Došlo k pritvrdeniu podmienok podnikania na finančných trhoch, pričom úroveň vymáhateľnosti práva stagnuje, čo vedie k obmedzovaniu konkurencie a posilňovaniu postavenia silných finančných skupín. Súčasný vývoj slovenského finančného trhu tak plne potvrdzuje tézy ekonomickej teórie, podľa ktorej nadmerná regulácia je skôr príčinou problémov než účinným liekom.

Napriek proklamáciám o riešení problémov kapitálového trhu tento na Slovensku prakticky nejestvuje. Kapitálový trh má nízku likviditu, trhová kapitalizácia je aj v porovnaní s trhami susedných štátov zanedbateľná, trh je neprehľadný, netransparentný, často dochádza k manipuláciám s kurzami cenných papierov (často aj s politickým pozadím). Jedna z mála možností na jeho oživenie - výmena dlhopisov FNM za časť akcií významných podnikov - bola zmietnutá zo stola. Dôvodom pre takýto postup mala byť nízka kapacita slovenského kapitálového trhu, čo je však - vzhľadom na to, že burzy úspešne fungujú aj v menších krajinách ako Slovensko - problematické tvrdenie.

Nový zákon o cenných papieroch, ktorý mal pôvodne zabezpečiť rozvoj, výrazne sťažil podnikanie na kapitálovom trhu. Splnený sľub v podobe zrušenie akcií na doručiteľa v listinnej podobe značne skomplikoval bežný život mnohým slušným vlastníkom, pričom deklarovaný zámer - získať skutočné mená osôb zúčastnených na privatizácii - vôbec nebol splnený.

Finančný trh

HLAVNÉ ZÁMERY	HODNOTENIE PLNENIA
<i>Reštrukturalizácia štátnych bánk.</i>	Bola uskutočnená reštrukturalizácia štátnych bánk, pri ktorej bolo v prvej fáze navýšené základné imanie a neskôr vydané tzv. reštrukturalizačné dlhopisy v hodnote 105 mld., ktorými boli riešené klasifikované pohľadávky v portfóliách VÚB, Slovenskej sporiteľne a IRB. Náklady úrokových platieb z týchto dlhopisov predstavujú 1 % ročného HDP. V tretej fáze bola dokončená privatizácia bánk.
<i>Oživenie a rozvoj kapitálového trhu.</i>	Trhová kapitalizácia slovenského kapitálového trhu je v absolútnom aj relatívnom merítku najnižšia spomedzi krajín OECD. Trh je neprehľadný, netransparentný, dochádza k manipuláciám s kurzami cenných papierov. Došlo k sťaženiu podmienok podnikania finančných inštitúcií.
<i>Vytvorenie jednotného dohľadu nad finančným trhom, ktorý by bol kompatibilný so systémom fungovanie regulačných autorít v západnom svete.</i>	Bol zriadený Úrad pre finančný trh, ktorý zastrešuje dozor nad poisťným a kapitálovým trhom, podmienky podnikania v týchto odvetviach sa tým sťažili. Došlo k nárastu regulácie dobrovoľných vzťahov a posilneniu postavenia byrokracie.

ZÁVER

Po porovnaní a analýze volebných zámerov a sľubov ponúknutých pred parlamentnými voľbami v septembri roku 1998 na strane jednej a uskutočnených opatrení na strane druhej je možné konštatovať, že miera plnenia volebných programov strán vládnej koalície v rokoch 1998 až 2002 je v hodnotených oblastiach pomerne nízka.

V systéme verejných financií sa uskutočnili niektoré pozitívne zmeny. Týkali sa však len určitého zlepšenia ich spravovania a zníženia sadzieb niektorých daní. K splneniu ťažiskových volebných sľubov v oblasti verejných financií nedošlo. Vláda nezrealizovala žiadne systémové reformy na výdavkovej strane. Preto aj toto volebné obdobie bolo charakterizované vysokou mierou prerozdeľovania, značným daňovým a odvodovým zaťažením a každoročne výrazne deficitným hospodárením verejnej správy. Navyše sa významne zvýšil verejný dlh.

Zmeny v sociálnej sfére tiež nepriniesli želané a zároveň žiadúce efekty. Skutočná dôchodková reforma sa prakticky nezačala, problém nezamestnanosti sa aj vplyvom politiky trhu práce (a iných faktorov, najmä nadmernej regulácie podnikania a nadmerného odvodového zaťaženia) prehĺbil a od verejných sociálnych transferov je závislých čoraz viac jednotlivcov a celých rodín.

V opatreniach upravujúcich postavenie súkromného sektora nastal určitý (ale nie zásadný) pokrok. Zlepšenie sa zaznamenalo predovšetkým v privatizácii, aj keď táto ani zďaleka nie je ukončená. Negatívne vyznelo hodnotenie plnenia volebných sľubov v prípade tvorby inštitucionálneho rámca podnikania. Miera regulácie súkromnej hospodárskej činnosti výrazne nepoklesla. Vo väčšine oblastí sa dokonca mierne zvýšila. Práve nedostatočná ekonomická sloboda (t.j. nízky rešpekt k súkromnému vlastníctvu zo strany štátu) predstavuje podstatnú príčinu dlhodobu prehľbujúcich sa vnútorných problémov a nízkej výkonnosti a konkurencieschopnosti ekonomiky Slovenska.

Zámerom autorov nebolo venovať pozornosť plneniu volebných sľubov v oblastiach politického života, vo viacerých oblastiach širšie poňatej sociálnej sféry (najmä zdravotníctvo a školstvo), v ekológii a v iných sférach života spoločnosti. Podobne ako v nami hodnotených, ani v týchto oblastiach k výraznejšiemu reformnému procesu počas práve končiacoho sa volebného obdobia nedošlo.

Hospodárstvo Slovenska tak ani po takmer trinástich rokoch od pádu železnej opony a ohláseného nástupu transformačného procesu ani zďaleka nemožno pokladať za *skutočne* trhovú ekonomiku. V sociálnej oblasti (a nielen v nej) v značnej miere

prevláda nad individuálnou zodpovednosťou štátny paternalizmus. Vízia slobodnej ekonomiky a spoločnosti a konkretizovaná stratégia trhov orientovanej a dlhodobo smerovanej (a presadzovanej) koncepcie o úlohe a pôsobení vlády v ekonomike Slovenska stále absentujú.

Úlohou ďalších vlád by tak - podľa autorov tejto publikácie - malo byť prezentovanie obdobných predstáv a v súlade s nimi uskutočňovať ekonomické a sociálne reformy. Spoločným cieľovým smerovaním všetkých opatrení by mala byť snaha o čo najväčšie priblíženie sa k princípom trhu s jasnými pravidlami a zmluvnou istotou, rešpektu k súkromnému vlastníctvu, individuálnej slobode a osobnej zodpovednosti.

LITERATÚRA

Balcerowicz, L.: *Sloboda a rozvoj*, Kalligram, Bratislava 2000

Friedman, M. - Friedman, R.: *Svoboda volby*, H & H, Praha 1992

Gonda, P.: „Ministerstvo financií SR,“ in Kollár, M. - Mesežnikov, G. (eds.): *Predsavzatia a skutočnosť. Hodnotenie Programového vyhlásenia vlády Mikuláša Dzurindu*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2002

Gonda, P.: *Systémové deformácie vo financovaní sociálnej sféry na Slovensku sa neriešia*, Konzervatívne pohľady, jar - leto 2001

Gonda, P.: „Verejné financie,“ in Kollár, M. - Mesežnikov, G. (eds.) : *Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2001

Gonda, P. - Morvay, K.: *Ekonomika Slovenska v transformácii*, Konzervatívne pohľady, jar - leto 2002

Gonda, P. - Reptová, O.: „Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny SR,“ in Kollár, M. - Mesežnikov, G. (eds.) : *Predsavzatia a skutočnosť. Hodnotenie Programového vyhlásenia vlády Mikuláša Dzurindu*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2002

Chren, M.: *Analýza verejných výdavkov a daňového a príspevkového zaťaženia na Slovensku so stanovením dňa daňovej slobody*, Združenie daňových poplatníkov Slovenska, Bratislava 2002

MH SR: *Analýza stavu podnikateľského prostredia v SR*, Bratislava, jún 2002

MPSVaR SR: *Správa o sociálnej situácii obyvateľov na Slovensku v roku 2001*

Nižňanský, V., Reptová, O. (eds.): *Od spoločného k súkromnému - 10 rokov privatizácie na Slovensku*, M.E.S.A. 10, Bratislava 1999

OECD: *Slovak Republic*, OECD Economic Surveys, Vo. 2002/11, Paríž, jún 2002
Programové vyhlásenie vlády SR, Bratislava 1998

Thomay, M.: *Dôchodková reforma - vec verejná*, Nadácia F. A. Hayeka, Bratislava, august 2002

Thomay, M.: *Koncepcia reformy dôchodkového systému*, Nadácia F. A. Hayeka, Bratislava, jún 2002

Thomay, M.: *Stručná analýza plnenia programov politických strán v oblasti verejných financií*, Združenie daňových poplatníkov Slovenska, Bratislava, jún 2001

Volebný program Slovenskej demokratickej koalície, Bratislava 1998

Volebný program Strany demokratickej ľavice, Bratislava 1998

Volebný program Strany maďarskej koalície, Bratislava 1998

Volebný program Strany občianskeho porozumenia, Bratislava 1998

<http://www.finance.gov.sk>

<http://www.government.gov.sk>.

<http://www.zdps.sk>.



PO ŠTYROCH ROKOCH

Analýza plnenia predvolebných sľubov
v rokoch 1998 - 2002
v ekonomickej a sociálnej oblasti

Nadácia F. A. Hayeka
Drieňová 24
826 03 Bratislava
Tel.: +421-2-4341 0148
Fax: +421-2-4341 0146
<http://www.hayek.sk>
e-mail: hayek@changenet.sk

Copyrights © Nadácia F. A. Hayeka, Bratislava, september 2002

Autori: Martin Thomay (kap. 2.1 a 3.)
Peter Gonda (kap. 1., 2.2 a 2.3), externý spolupracovník na publikácii

Táto publikácia bola vydaná vďaka láskavej finančnej podpore
Freedom House Slovensko.

Martin Thomay pôsobí vo funkcii analytika Nadácie F. A. Hayeka od roku 2001. Je autorom publikácií Index ekonomickej slobody 2001, Koncepcia reformy dôchodkového systému a spoluautorom publikácie Verejný audit volebných programov politických strán a hnutí. Vo svojej činnosti sa zaoberá otázkami sociálno-ekonomických reforiem a hodnotením hospodárskej politiky. Aktívne spolupracuje so Združením daňových poplatníkov Slovenska, je editorom časopisu Liberál, venuje sa ekonomickému vzdelávaniu mládeže a publicistike.

Peter Gonda je makroekonomický analytik Konzervatívneho inštitútu M.R. Štefánika. Venuje sa predovšetkým analýzám verejných financií, sociálnej sféry, ekonomickej výkonnosti a konkurencieschopnosti a menovým analýzám. Absolvoval vysokoškolské a doktorandské štúdium na odbore hospodárska politika na Ekonomickej univerzite v Bratislave. Aktívne pôsobil vo viacerých domácich a zahraničných projektoch. Spolupracoval napríklad so združením M.E.S.A. 10 na projekte Analýza dôchodkového systému na Slovensku. V súčasnosti je koordinátorom projektu Konzervatívneho inštitútu Ekonomické dopady vstupu Slovenska do Európskej únie a spolupracuje aj s Inštitútom pre verejné otázky, napríklad na projekte Slovensko 2015.

**Táto publikácia bola vydaná vďaka
láskavej finančnej podpore
Freedom House Slovensko.**

1998 - 2002