

*Ekonomický
časopis
Journal
of Economics*

ISSN 0013-3035

4 ⁴⁵/₁₉₉₇



EKONOMICKÝ ÚSTAV SAV
INSTITUTE OF ECONOMICS SAS

PROGNOSTICKÝ ÚSTAV SAV
INSTITUTE OF FORECASTING SAS

SAP
SLOVAK ACADEMIC PRESS

HLAVNÝ REDAKTOR

Zdeno Jaura

REDAKTORKA

Katarína Rybanská

TAJOMNÍČKA REDAKCIE

Marta Korcová

REDAKČNÁ RADA

Ladislav Adamiš

Peter Baláž

Jana Černá

Rudolf Filkus

Vladislav Garaj

Egon Hlavatý

Felo Hutník

Ivan Jakúbek

Pavol Kárász

Elena Kohútiková

Zora Komínková

Mikuláš Luptáčik

Jozef Makúch

Jozef Markuš

Lubomír Michník

Eduard Mikelka

Viera Mokrášová

Jaroslav Němec

Valéria Nináčová

Juraj Renčko

Brigita Schmögnerová

Vincent Sniščák

Milan Šikula

Ladislav Unčovský

Viliam Vaškovič

Karol Vlachynský

POKYNY PRE AUTOROV

Rukopisy prijíma redakcia Ekonomického časopisu, Šancová 100, 831 04 Bratislava. Články uverejňujeme v slovenskom, českom alebo anglickom jazyku; majú mať teoretický charakter zodpovedajúci zameraniu časopisu, ich názov má byť stručný a výstižný. K článkom prosíme priložiť resumé v anglickom jazyku (resp. k anglickému textu slovenské) v rozsahu najviac 30–40 riadkov. Príspevky sa predkladajú v 3 exemplároch (1 originál a 2 kópie), napísané podľa platnej ČSN (60 úderov v riadku, maximálne 30 riadkov na jednej strane). Rozsah článkov je 20 strojom písaných strán, hodnotiacich recenzií (podľa rozsahu knihy) 4–7 strán, informatívnych recenzií 1–2 strany, správ 3–5 strán. Poznámky, ktoré patria pod čiaru, číslujú sa poradovým číslom v texte a takisto sa v texte označujú obrázky, grafy a schémy. Bibliografické citácie musia zodpovedať ČSN 01 0197 – Bibliografické citace. Odvolania na literatúru sa označujú v texte alebo v poznámkach pod čiarou príslušným poradovým číslom v hranatej zátvorke; zoznam použitej literatúry sa uvádza na konci článku. Matematické vzorce a výrazy majú byť napísané, pokiaľ je to možné, zreteľne (strojom alebo na PC) a podľa zaužívaných zvyklostí. Autor má uviesť presnú adresu svojho pracoviska, bydliska a tituly. Príspevky nie sú honorované. Zo svojho príspevku autor dostane niekoľko separátnych výtlačkov.

ADRESA REDAKCIE

Šancová 100, 831 04 Bratislava

telefón 214 569

Číslo bolo redakčne spracované
v apríli 1997.

OBSAH

<i>Jan IŠA</i> : Spory o inštitucionálnu prestavbu Európskej únie a stratégiu jej rozširovania	247
<i>Ivan FIGURA</i> : Ekonomická transformácia a teória verejnej voľby	261
<i>Erika KVAPILOVÁ</i> : Práca, zamestnanosť a sociálny štát	270
<i>Alena LONGAUEROVÁ</i> : Optimalizácia štruktúry bilancie komerčnej banky	289
<i>Edita NEMCOVÁ</i> : Niektoré aspekty priemyselnej politiky krajín Visegrádskej skupiny	302
Recenzie	
KINKOR, Jiří : Trh a štát – <i>J. Nemeč</i>	318

CONTENTS

<i>Jan IŠA</i> : Dispute over the Institutional Restructuring of the European Union and Strategy for its Extention (in Slovak)	247
<i>Ivan FIGURA</i> : Economic Transformation and Public Choice Theory (in Slovak)	261
<i>Erika KVAPILOVÁ</i> : Work, Employment and the Welfare State (in Slovak)	270
<i>Alena LONGAUEROVÁ</i> : Optimalization of the Balance Structure of the Commercial Bank (in Slovak)	289
<i>Edita NEMCOVÁ</i> : Some Aspects of the Industrial Policy of the Visegrad four Countries (in Slovak)	302
 Books Reviews	
KINKOR, Jiří: Market and the State – <i>J. Nemeč</i>	318

Spory o inštitucionálnu prestavbu Európskej únie a stratégiu jej rozširovania

Jan IŠA*

Európska únia stojí na začiatku novej vývojovej etapy, ktorej výsledkom by mala byť jej inštitucionálna prestavba a podstatné rozšírenie počtu jej členov. Po troch členských štátoch EZVO (Rakúsku, Švédsku, Fínsku), ktoré sa stali novými členmi EÚ od 1. 1. 1995, najhorúcejšími kandidátmi na vstup sú dva štáty zo stredomorskej oblasti - Malta a Cyprus. Koncom roka 1997 by sa malo začať rokovať o vstupe tých krajín, ktoré už podpísali asociačné dohody, t. j. o vstupe Poľska, Maďarska, Slovenska, Českej republiky, Slovinska, Rumunska a Bulharska. Názory na členstvo jednotlivých krajín sa odlišujú. Je však pravdepodobné, že rozšírenie EÚ na východ sa najskôr bude týkať "len asi troch až piatich stredoeurópskych a východoeurópskych štátov, ktoré dosahujú výrazné úspechy v transformácii" [1]. V ďalšom časovom horizonte sa okruh potenciálnych členov pravdepodobne rozšíri o Litvu, Lotyšsko a Estónsko.

Súčasnú etapu rozširovania EÚ ohlásilo kodanské zasadanie Európskej rady v júni 1993, ktoré vyslovilo súhlas s tým, aby sa pridružené krajiny strednej a východnej Európy mohli stať členmi EÚ. Na tomto zasadaní sa konštatovalo, že k prístúpeniu dôjde, keď pridružená krajina bude schopná prevziať záväzky plynúce z členstva a bude spĺňať požadované ekonomické a politické podmienky. K formovaniu "stratégie prípravy vstupu" prispelo zasadanie Európskej rady v Essene (december 1994) a v Cannes (jún 1995).

Určité podnety k spresneniu tejto stratégie sa očakávajú aj od teraz prebiehajúcej medzivládnej konferencie (MVK) EÚ, ktorej konanie sa požaduje priamo v záverečných ustanoveniach Maastrichtskej zmluvy.¹ V článku N sa uvádza: "Konferencia zástupcov vlád členských štátov bude zvolaná roku 1996, aby preskúmali tie ustanovenia tejto zmluvy, ktorých revízia sa predpokladá v súlade s cieľmi stanovenými v článkoch A a B" [2]. Medzivládna konferencia, ktorá začala svoju činnosť 29. marca 1996 v Turíne za účasti hláv štátov a predsedov vlád členských štátov, má sa skončiť v júni 1997 v Amsterdame.

Súčasná MVK nie je prvá, a zrejme ani posledná konferencia svojho druhu v doterajšej histórii západoeurópskej integrácie. Zatiaľ sa konalo šesť medzi-

* doc. Ing. Jan IŠA, DrSc., Ekonomický ústav SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava

¹ Medzivládna konferencia sa však nebude priamo zaoberať ani južným, ani východným rozširovaním Únie. Zásadné rozhodnutie, ktoré o tom urobili spomínané zasadania Európskej rady, znova potvrdil vlnajší decembrový summit EÚ v Madride. Pritom sa upresnilo, že vlastné rokovania o prijatí uchádzačov o členstvo začnú pol roka po skončení MVK.

vládnych konferencií, pričom štyri sa pokladajú za skutočné medzníky v dejinách Európskej únie.

Výsledkom prvej MVK (1950–1951) bolo podpísanie tzv. Parížskej zmluvy (záloženie ESUO).

Ďalšia MVK (1955–1957) viedla k podpísaniu Rímskych zmlúv zriaďujúcich EHS a EURATOM.

Medzivládna konferencia, ktorá sa začala roku 1985 v Luxemburgu, bola zakončená roku 1986 prijatím tzv. Jednotného európskeho aktu.

V decembri 1990 sa začala v Ríme MVK, ktorá sa skončila o rok neskôr v Maastrichte prijatím Zmluvy o Európskej únii. Ako sme uviedli, táto zmluva rozhodla aj o konaní turínskej MVK.

Turínska MVK má teda zhodnotiť, ako sa realizujú ustanovenia Maastrichtskej zmluvy a pripraviť jej revíziu.² Prácu MVK komplikujú najmä dve skutočnosti:

- problémy spojené s plnením maastrichtských kritérií (najmä pokiaľ ide o deficit a verejný dlh), na čo bezprostredne nadväzuje príprava na prechod k spoločnej mene;
- náročnosť úloh, ktoré má konferencia splniť (zmeny v inštitucionálnom mechanizme).

Prípravou turínskej konferencie poveril essenský summit (december 1994) tzv. reflexnú skupinu, ktorá bola ustanovená na zasadnutí Európskej rady v Cannes a svoju činnosť začala 2. júna 1995 v talianskej Messine. Jej členmi boli okrem zástupcov členských štátov dvaja členovia Európskeho parlamentu a jeden zástupca Európskej komisie. Reflexná skupina vypracovala tzv. Postupovú správu, ktorá dospela k záveru, že zásadná revízia Maastrichtskej zmluvy nie je však nevyhnutná. Medzivládna konferencia sa má sústrediť na to, aby priblížila Európsku úniu občanom, vytvorila podmienky pre väčšiu spoluprácu v zahraničnej a bezpečnostnej politike a zmenila inštitucionálny mechanizmus (týka sa to najmä Rady ministrov, Európskej komisie a Európskeho parlamentu) tak, aby vyhovoval aj po zvýšení počtu členov Európskej únie na 25–27. (Treba si totiž uvedomiť, že základy súčasnej inštitucionálnej štruktúry EÚ sa vytvorili v čase, keď mala iba 6 členov.)

² Dohodlo sa, že MVK bude zasadať raz mesačne na úrovni ministrov zahraničných vecí. Od začiatku apríla 1996 okrem toho zasadať v sídle Rady ministrov dva dni v každom týždni osobní predstavitelia ministrov zahraničných vecí. Ako prvé témy sa na rokovanie dostali dve otázky - chápanie európskeho občianstva a spolupráca v oblasti tzv. tretieho piliera (justícia, vnútro). Pozornosť si zasluhuje diskusia o budúcom článku Zmluvy o Európskej únii, ktorý by stanovil sankcie za porušovanie demokratických zásad a základných ľudských práv. Florentský summit (21.–22. júna), označovaný ako summit "šialených kráv", uložil sformulovať do konca roka 1996 prvú verziu novej Zmluvy o Európskej únii. Návrh, ktorý Írsko predložilo na dublinskom summite v decembri 1996, však neriešil sporné body týkajúce sa inštitúcií a rozhodovacích mechanizmov. K záverom dublinského summitu sa neskôr vrátíme. Možno však predpokladať, že najtvrdšie rokovania budú prebiehať až v posledných týždňoch pred záverečným amsterdamským summitom.

Aký okruh tém navrhovala Postupová správa na rokovanie MVK? Hlavnou úlohou MVK má byť vytvorenie politických a inštitucionálnych podmienok na prispôbienie Únie súčasným i budúcim potrebám, najmä vzhľadom na budúce rozšírenie EÚ [9]. Na programe MVK nie sú bezprostredne ekonomické otázky vrátane menovej únie, ale rokovanie konferencie sa ich často nepriamo dotýka.

Postupová správa má celkom osem kapitol. V prvej kapitole (*Výzvy, princípy a ciele*) sa objasňujú hlavné príčiny reformy existujúceho usporiadania Únie. V tejto kapitole sa nastoľuje závažný problém tzv. pružnosti (flexibility) integrácie a jej hraníc. Doterajší vývoj západoeurópskej integrácie totiž ukazuje, že úplne vyrovnaný postup všetkých členov Únie je možný (pozri napr. Sociálnu chartu), a táto diferenciácia sa nesporne prehĺbi s rozšírením EÚ. Flexibilita však nesmie narušiť spoločné jadro, ktoré tvoria princípy a ciele Únie, jednotný inštitucionálny mechanizmus a "acquis communautaire" (úroveň spoločnosti).

Druhá a tretia kapitola sa zaoberajú inštitucionálnymi otázkami, ku ktorým sa ešte vrátíme. Podľa návrhu reflexnej skupiny, hlavným rozhodovacím orgánom má naďalej zostať Rada ministrov a podstatne sa nemá meniť ani postavenie Komisie. Návrhy na určité posilnenie nadštátneho princípu pri rozhodovaní v Únii sa formulovali veľmi opatrne a aj tak s nimi všetci členovia skupiny nesúhlasili.

Ďalšie dve kapitoly Postupovej správy sa zaoberali vzťahom občana k Únii. Pokiaľ ide o samotné občianstvo EÚ, reflexná skupina dospela k záveru, že je potrebné "... vložiť do zmluvy článok umožňujúci suspendovanie práv alebo dokonca vylúčenie členského štátu, ktorý porušuje základné ľudské práva alebo hlavné demokratické princípy" [9]. Tento záver je dôležitý aj z hľadiska štátov, ktoré sa uchádzajú o členstvo v Únii. Naproti tomu reflexná skupina sa nedohodla v otázke zákazu trestu smrti a ochrany národnostných menšín. Konsenzus sa nedosiahol ani v otázke začlenenia sociálno-ekonomických práv do Zmluvy.

Piata kapitola sa venovala vzťahu občan - Únia z hľadiska posilnenia bezpečnosti občanov. Zhodne sa konštatovalo, že štáty uplatňujúce zásady otvorenej spoločnosti nie sú schopné čeliť najzávažnejším formám kriminality. Zhoda sa však nedosiahla, pokiaľ ide o otázku, či posilniť nadštátne kompetencie EÚ v tejto oblasti. Analyzovala sa aj možnosť začlenenia Schengenskej dohody do "acquis communautaire" ako prvok flexibilného prístupu k integrácii [9].

Zahraničná a bezpečnostná politika EÚ je predmetom šiestej a siedmej kapitoly. Otázky vonkajšieho pôsobenia Únie sú najspornejšou časťou agendy MVK. Zhoda sa nedosiahla v otázke väčšej inštitucionalizácie spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Reflexná skupina dosiahla však konsenzus v tom, že základom bezpečnosti v Európe a jej spoločnej obrany má zostať NATO. Okrajovo sa dotkla aj možnosti vytvorenia jednotného trhu so zbraňami.

Širokým okruhom ďalších problémov, ktoré by mali byť na programe MVK, sa zaoberala ôsma kapitola. Ide napríklad o legislatívu, hospodárenie s finančnými zdrojmi a politiky EÚ. Pravda, o financiách Únie má zásadne rokovať

osobitná konferencia až v roku 1999. Pokiaľ ide o politiky EÚ, Postupová správa sa zmieňuje iba o niektorých osobitne závažných problémoch, najmä o nezamestnanosti a životnom prostredí. Väčšina členov reflexnej skupiny napríklad požadovala začlenenie Sociálneho protokolu priamo do Zmluvy,³ ako aj doplnenie Zmluvy o explicitne stanovený cieľ "vysokej zamestnanosti". Tomu by mal slúžiť aj Výbor pre zamestnanosť, ktorého zriadenie takisto odmietalo Spojené kráľovstvo. V Postupovej správe je iba jedno miesto (je to zhodou okolností posledný bod správy), ktoré sa zaoberá nejakým aspektom východného rozšírenia EÚ. Ide o časť, ktorá analyzuje dôsledky ďalšieho rozširovania Únie na spoločné politiky EÚ. Vplyv rozšírenia by nemal byť bezprostredný, ale mal by byť rozptýlený v čase [9].

Z tohto prehľadu je zrejmé, že MVK má síce riešiť zložité problémy inštitucionálnej prestavby Európskej únie, nemá sa však zaoberať projektmi, ktoré by posilnili nadnárodné princípy v jej činnosti. Správu reflexnej skupiny schválil v decembri 1995 madridský summit ako základný dokument, z ktorého má vychádzať rokovanie MVK.

Na madridskom summite Európska rada tiež rozhodla, že Komisia má vypracovať štyri základné dokumenty, na základe ktorých sa začne rokovanie o vstupe do Únie. Ide o tieto dokumenty: • *Posudok Komisie na žiadosť o členstvo každého jednotlivého pridruženého člena* • *Zhodnotenie dopadov rozšírenia Únie na jej politiky (tzv. impact studies)* • *Všeobecná politická správa o rozšírení (tzv. composite studies)* • *Analýza systému financovania EÚ*.

Z mandátu, ktorý má MVK, vyplýva, že nemožno presne predvídať riešenia, ku ktorým konferencia nakoniec dospeje. Už v správe reflexnej skupiny sa pri jednotlivých otázkach uvádza, či sa názory všetkých členov zhodujú. Hoci sa neuvádzali konkrétne mená, nie je tajomstvom, že členom reflexnej skupiny, ktorý mal najčastejšie menšinový názor, bol zástupca Spojeného kráľovstva.⁴ Závažný, pokiaľ ide o rozhodovanie v Rade, je aj spor medzi veľkými krajinami EÚ (Nemecko, Francúzsko, Taliansko, Veľká Británia) a menšími krajinami. Veľké krajiny sa obávajú, že najmä po prijatí nových členov by mohli byť v Rade prehlasované.⁵ (Je tu problém tzv. vážených hlasov v Rade, určenie tzv. kvalifikovanej väčšiny a. pod.) Podobná situácia je aj v Komisii, kde existujú rozdielne názory na jej veľkosť, charakter a zloženie.

³ Najväčším odporcom tohto kroku bolo Spojené kráľovstvo, ktorého postoj po májových voľbách sa zrejme zásadne zmení.

⁴ John Major napríklad vysvetľoval v Dubline novinárom, že medzi Londýnom a zvykom EÚ "nie je množstvo rozporov, ale iba jeden rozpor", ktorý sa však týka samej podstaty európskej integrácie. Podľa Spojeného kráľovstva netreba zavádzať princíp flexibility, netreba rozširovať okruh rozhodovania kvalifikovanou väčšinou v Rade ministrov, netreba rozširovať spoločné zákonodarstvo a pod.

⁵ Pripomíname, že v Rade sa rozhoduje jednomyseľne, jednoduchou väčšinou a kvalifikovanou väčšinou, to znamená, tzv. váženým hlasovaním.

Spolu s diskusiou o inštitucionálnom mechanizme EÚ sa diskutuje aj o modeloch, ktoré by pripadali do úvahy pre pridružené krajiny namiesto úplného členstva – model dvojrychlostnej ("twospeed") Európy alebo model Európa "à la carte", podľa ktorého by si členské štáty i pridružené krajiny mohli sami rozhodovať, ktoré záväzky prijímú. Realizácia tohto modelu by však nevyhnutne viedla k odumieraniu a degenerácii celého procesu západoeurópskej integrácie so všetkými negatívnymi dôsledkami (postavenie Európy vo vzťahu k USA a Japonsku, pokles vzájomného vnútroeurópskeho obchodu, rast cien a pod.). Postupová správa reagovala na tieto diskusie nastolením spomínaného princípu flexibility.

Pokiaľ ide o vlastné prijímanie pridružených krajín, scenár ďalšieho vývoja sa upresnil na florentskom summite, ktorý stanovil, že Komisia musí predložiť posudky na kandidátske krajiny čo najskôr po skončení medzivládnej konferencie, aby sa úvodná fáza rozhovorov s krajinami strednej a východnej Európy mohla kryť so začiatkom rozhovorov s Cyprom a Maltou šesť mesiacov po skončení medzivládnej konferencie. Prvú verziu posudkov na všetkých 10 kandidátov mala komisia vypracovať do konca minulého roka.⁶ Oficiálne však Komisia predloží Rade konečné hodnotenia, opierajúce sa o dotazníky a množstvo iných podkladov, až po skončení medzivládnej konferencie, najskôr teda na jeseň 1997.

Možno predpokladať, že so všetkými krajinami, ktoré požiadajú o vstup do Únie, sa bude rokovať v rovnakom čase, pritom však osobitne. Nemožno zabúdať (a v tom je ďalšia komplikácia), že práve v čase, keď sa bude rokovať o vstupe stredoeurópskych krajín, bude sa v EÚ prijímať rozhodnutie o prechode do tretieho štádia hospodárskej a menovej únie (EMU). Európska únia nechce byť exkluzívnym spoločenstvom, ktoré by predbežne rozhodovalo o prijatí niektorých štátov a vylúčení iných. Z toho však nevyplýva, že všetky pridružené krajiny budú prijaté súčasne. Podmienky vstupu sa budú zrejme formulovať tak, aby chránili tak nových členov (ktorí by sa mali vyrovnáť so všetkými záväzkami vyplývajúcimi z členstva), ako aj Úniu, ktorú nesmie oslabovať prijatie nedostatočne pripravených krajín. To je napokon v súlade s princípom "acquis communautaire".

Ani Parížska zmluva, ani Rímske zmluvy osobitne neupravujú podmienky vstupu (členstva) nových štátov. Každé rozšírenie EÚ v minulosti, ktoré prebiehalo v určitých vlnách (1973 – Veľká Británia, Írsko, Dánsko; 1981 – Španielsko; 1986 – Portugalsko, Grécko; 1995 – Rakúsko, Fínsko, Švédsko), malo svoju vnútornú integračnú logiku a riešilo sa osobitne s každou jednotlivou krajinou. V prvom (1973) a v treťom (1995) prípade išlo o členov EZVO, ktorí mali väčšinou podobnú ekonomickú úroveň ako pôvodných šesť členov EÚ,

⁶ Komisia pritom hodnotí odpovede na dotazník EÚ, ktorý pridružené krajiny spracúvali tri mesiace, pričom príslušnému generálnemu riaditeľstvu odovzdali v priemere 2 000 strán.

rovnaký politický systém a úzke ekonomické vzťahy (blížiace sa reálnej integrácii) s EÚ. Zahraničnoobchodný obrat jednotlivých členov EZVO s EÚ bol dokonca spravidla podstatne väčší ako s EZVO. V prípade Španielska, Portugalska a Grécka išlo o krajiny s nižšou ekonomickou výkonnosťou ako priemer EÚ, o členov NATO a v prípade Portugalska o člena EZVO. S Gréckom mala EÚ od roku 1961 uzavretú asociačnú dohodu. Prijatie štátov, ktoré boli členmi EZVO, navyše uľahčovala skutočnosť, že EÚ uzavrela s EZVO zmluvu o vytvorení Európskeho ekonomického priestoru (EEP).

V Zmluve o Európskej únii (čl. O) sa uvádza: "Každý európsky štát môže požiadať o členstvo v Únii" [2]. Žiadosť sa podáva Rade, ktorá rozhoduje jednomyselne po konzultácii a súhlase Európskeho parlamentu. Podmienky vstupu a prispôsobenia zmluvám, na ktorých je založená Únia, sú predmetom dohody medzi členskými štátmi a štátom, ktorý sa uchádza o prijatie. Táto dohoda sa potom predkladá na ratifikáciu zmluvným stranám v súlade s ich ústavnými požiadavkami. Z toho vyplýva, že podmienky prijatia (vstupu) do EÚ nie sú stanovené jednoznačne a ex ante. V dokumente nazvanom *Presidency Conclusions* možno čítať, že členom Únie môže byť každý európsky štát, ktorého "systém vlády je založený na demokratických princípoch" [3].

Stratégia ďalšieho rozširovania EÚ sa stále ešte spresňuje a je predmetom rôznych sporov. Vypracovanie tejto stratégie predpokladá predovšetkým "definíciu" Európy. Problémom, prirodzene, nie sú západné, severné, a zdá sa, že ani južné hranice, kde sa EÚ vymedzuje proti arabsko-moslimskému svetu. Nie taká jasná je situácia na východe, kde sú hranicou integrovanej Európy hranice bývalého ZSSR. Takto vymedzený priestor je, pochopiteľne, veľmi heterogénny (nielen ekonomicky, ale aj politicky), a preto predstava, že ho možno v relatívne krátkom čase ľahko integrovať, je ilúziou.

Možno predpokladať, že po rozšírení EÚ sa prehĺbi diferenciácia národných záujmov a preferencií, a to aj v prípade, že bude úspešná inštitucionálna reforma EÚ. Je možné, že v rámci EÚ vzniknú nové zoskupenia vyjadrujúce záujmy veľkých dominantných členských štátov (Nemecka, Francúzska, Veľkej Británie), čo môže zmeniť rovnováhu v Únii. Ešte nedávno sa napríklad hovorilo o scénároch "britanizácie", resp. "germanizácie" [4]. Na druhej strane nemožno ani vylúčiť, že sa posilní vplyv malých krajín, ktoré budú mať po rozšírení EÚ väčšinu v niektorých inštitúciách Únie.

Osud západoeurópskej integrácie závisí od úspešnosti stratégie dvojitej reformy, ktorá spočíva v urýchlení reformy samej EÚ, ako aj v urýchlení transformácie v štátoch strednej a východnej Európy (SVE). Ak by si EÚ ponechala svoje súčasné inštitucionálne usporiadanie, doterajšiu agrárnu politiku a systém štruktúrnych a kohéznych fondov, východné rozšírenie by pravdepodobne malo dramatické dôsledky na rozpočet a akcieschopnosť Únie. Na druhej strane je EÚ pre štáty SVE jedinou reálnou "kotvou" stability a demokracie. Medzivládna konferencia EÚ preto prebieha v znamení stratégie dvojitej reformy.

Pokiaľ ide o nemecké stanovisko k rozširovaniu EÚ, nemeckí experti odporúčajú, aby Nemecko v tejto etape obmedzilo svoju podporu "na susedné štáty Visegrádskej štvorky a Slovinsko, ktoré sú potenciálne spôsobilé na vstup" [6]. Európska únia podporuje transformačné procesy vo všetkých štátoch SVE. V rámci stratégie približovania sa pomoc pri reformách najúspešnejším krajinám spája s prísľubom vstupu do EÚ. Všeobecne sa uznáva, že vstup štátov SVE do EÚ má vyhliadky na úspech len po výraznom pokroku transformácie.

Väčšina návrhov na inštitucionálnu reformu EÚ, ktoré berú do úvahy rozšírenie EÚ na východ, predpokladá odklon od súčasného princípu rovnoprávneho štatútu všetkých členov Únie ako suverénnych štátov. V prospech týchto návrhov sa uvádzajú nasledujúce argumenty:

- Podľa existujúcich pravidiel by sa počet členov Komisie takmer zdvojnásobil pri danom počte rezortov, čím by sa neúnosne prehýbila byrokracia.
- Prílišné zvýšenie počtu členov Európskeho parlamentu (EP) by vylučovalo jeho funkčnosť. Pre zaujímavosť uvádzame porovnanie súčasného zloženia EP s jeho zložením po prijatí 5 nových členských štátov (tab. 1).
- Pri súčasných pravidlách by sa podstatne predĺžilo rokovanie Rady EÚ.

T a b u l k a 1

Zloženie Európskeho parlamentu v súčasnosti a po prijatí piatich ďalších krajín (vrátane SR)

Počet poslancov súčasného Európskeho parlamentu - 626			
Nemecko	99	Grécko	25
Francúzsko	87	Švédsko	22
Veľká Británia	87	Rakúsko	21
Taliansko	87	Dánsko	16
Španielsko	64	Fínsko	16
Holandsko	31	Írsko	15
Belgicko	25	Luxembursko	6
Portugalsko	25		
Počet poslancov budúceho Európskeho parlamentu - 762			
Nemecko	99	Rakúsko	21
Francúzsko	87	Dánsko	16
Veľká Británia	87	Fínsko	16
Taliansko	87	Írsko	15
Španielsko	64	Luxembursko	6
Holandsko	31	Poľsko	64
Belgicko	25	Maďarsko	25
Portugalsko	25	Česká republika	25
Grécko	25	Slovenská republika	16
Švédsko	22	Malta	6

Poznámka: Počet poslancov jednotlivých krajín po zvýšení počtu členov EÚ na 20 členov je počítaný podľa teraz platných zásad rozdelenia mandátov.

Prameň: [5].

- Už dnes rotácia členských štátov vo funkcii predsedníctva, ktorá nerešpektuje ich vplyv, oslabuje medzinárodné postavenie Únie. Ďalším rozšírením by sa tieto slabiny znásobili.

- Vážne námietky sú aj proti súčasnému hlasovaciemu mechanizmu, ktorý bol vytvorený pre ES so šiestimi členmi. Prijatím mnohých malých krajín by sa situácia nesmierne skomplikovala.

Budúca reforma inštitucionálneho systému EÚ musí (ak má byť úspešná) odstrániť dva základné nedostatky súčasnej štruktúry:

- rozhodovanie o politických otázkach musí byť pod väčšou demokratickou kontrolou a musí byť transparentnejšie (splnenie tejto požiadavky bude vzhľadom na ďalšie rozširovanie Únie nesmierne ťažké);

- druhý nedostatok, ktorý treba prekonať, je nedostatočná efektívnosť inštitúcií Európskej únie.

Pokiaľ ide o postoj jednotlivých členských štátov k rozšíreniu EÚ, je zrejmé, že Nemecko a Rakúsko, ako krajiny eminentne zainteresované na stabilizácii strednej a juhovýchodnej Európy, majú záujem o členstvo Poľska, Českej republiky, Slovenska, Maďarska, Slovinska a v ďalšom časovom horizonte aj Bulharska a Rumunska. Takmer nikde sa zatiaľ nespomína Albánsko a (s výnimkou Slovinska) nástupnícke štáty bývalej Juhoslávie. Vo všetkých strategických úvahách sa predpokladá, že prvé kolo východného rozšírenia sa nemôže obísť bez Poľska, ktoré má kľúčový strategický význam. Ekonomicky sú však zatiaľ štáty SVE pre EÚ relatívne málo významné, čo dokumentuje napríklad skutočnosť, že výmena tovaru medzi štátmi EÚ a SVE zodpovedá v súčasnosti zhruba obratu EÚ so Švajčiarskom. Nemecko (spolu s Dánskom, Fínskom a so Švédskom) je však zainteresované aj na tzv. severnom, resp. severovýchodnom rozšírení, resp. na jeho pokračovaní, čím by sa stabilizoval región v oblasti Baltského mora. Aj v tomto strategickom smere má kľúčový význam Poľsko, a neskôr Litva, Lotyšsko a Estónsko. Pre EÚ by rozšírenie na východ znamenalo presun stredoeurópskeho ťažiska, ktorý by posilnil politickú, hospodársku a geografickú pozíciu Nemecka. Určité obavy vzbudzuje skutočnosť, že pri rozšírení EÚ na východ by Únia získala periférnych členov s nízkou ekonomickou výkonnosťou, čím by sa oslabil jej homogénnosť. V prípade vstupu uvedených krajín by EÚ mohla nadobudnúť niektoré črty rozvojového spoločenstva. Nie je celkom jasné, aký bude postoj Francúzska, ktoré by mohlo nadobudnúť pocit, že sa dostane na periferiu EÚ. Niekedy sa stretávame s úvahou, že Portugalsko, Španielsko, Grécko a Írsko by sa mohli obávať o svoje príjmy z transferov a že ich postoj by mohli ovplyvňovať obavy z konkurencie štátov SVE s nízkymi mzdami. Záujmy členských štátov EÚ sa na jednej strane zblížujú vo všeobecnopolitických a bezpečnostných otázkach, na druhej strane sa však môže ukázať, že práve vzhľadom na očakávané rozšírenie Únie treba rokovať o nákladných opatreniach, a zároveň uskutočniť dobre premyslenú inštitucionálnu reformu EÚ.

V Európskej únii sa venuje veľká pozornosť analýze nákladov a prínosov, ktoré by boli spojené s rozšírením Únie o štáty SVE.⁷ Náklady rozšírenia majú rôzne formy:

a) Priame výdavky z rozpočtu EÚ vyplývajú z toho, že nové členské štáty čerpajú zo štruktúrnych fondov a že sa podieľajú na spoločnej poľnohospodárskej politike. Väčšie zaťaženie rozpočtu EÚ by vyplynulo predovšetkým z členstva Poľska a Rumunska. Najmenej by rozpočet EÚ zaťažili nástupnícke štáty ČSFR - Slovensko a Česko, čo možno považovať za ich veľkú výhodu. Slovenská republika by zaťažila rozpočet EÚ menej ako Grécko, Španielsko, Írsko a Portugalsko.

Staršie analýzy väčšinou ukazovali, že dopady na štruktúrne fondy a dotácie do poľnohospodárstva by sa po rozšírení EÚ na východ zväčšili v takej miere, že by sa mohli stať ekonomicky neúnosné. Preto sa často objavovali názory, že súčasťou reformy EÚ by mala byť reforma poľnohospodárskej a štruktúrnej politiky, ktoré sú finančne náročné. Pravda, takáto reforma by mohla byť politicky veľmi riskantná.

Nové výskumné štúdie [11] však dokazujú, že náklady na rozšírenie EÚ o krajiny CEFTA, resp. o krajiny celej strednej a východnej Európy sa často zveličujú. Hlavným problémom nebude schopnosť EÚ poskytovať prostredníctvom štruktúrnych fondov novým členom (vrátanej SR) finančné prostriedky, ale absorpčná schopnosť týchto krajín. Transfery zo štruktúrnych fondov by boli významným zdrojom akumulácie, ktorý by mohol prispieť k zrýchleniu rastu a k stimulácii prílevu zahraničného kapitálu. Pre Slovenskú republiku by to mohlo znamenať prílev zdrojov zo štruktúrnych fondov v rozsahu vyše 10 mld Sk. Pravda, na financovaní projektov realizovaných zo štruktúrnych fondov sa musia podieľať aj prijímacie krajiny.

b) Ďalšou formou sú adaptačné náklady výrobcov v EÚ, ktoré vzniknú v odvetviach postihnutých silnejúcou konkurenciou štátov SVE. Významnejšiu úlohu budú mať tieto náklady v poľnohospodárstve.

c) Vo viacerých krajinách EÚ budú stúpať náklady v dôsledku značných migračných pohybov.

Prínosy vyplývajúce z rozšírenia možno deliť na ekonomické a politické.

Menej významné (aspoň v krátkom a strednom období) sú *ekonomické prínosy*. Zanedbateľný rozsah by v dôsledku veľkých transferov mal príspevok štátov SVE do rozpočtu EÚ. Väčšie prínosy pre štáty EÚ prináša otváranie ekonomík štátov SVE, ktoré im (najmä po prekonaní transformačnej recesie) uľahčí exportnú expanziu. Problematickým prínosom pre podniky EÚ bude zamestnávanie lacnej pracovnej sily zo štátov SVE.

⁷ Pripomíname, že ide o náklady a prínosy pre EÚ. Nových uchádzačov o členstvo v EÚ však zaujíma otázka výhod a nevýhod vstupu pre danú asociovanú krajinu. Takáto kalkulácia spojená s kalkuláciou výhod a nevýhod nevstupu do EÚ nám však zatiaľ chýba.

Nesporne rozhodujúci je *politický prínos*, ktorý sa spája s politickou stabilitou a so zabezpečením demokracie v štátoch SVE: Politickú stabilitu treba dosiahnuť už v prípravnom štádiu pridruženia. "Krajina nie je stabilná preto, lebo je členom, ale je členom preto, lebo je stabilná" [1]. To bola zrejme jedna z príčin, prečo sa Grécko a Portugalsko stali členmi ES až roku 1985, teda po upevnení demokratického systému, a nie v turbulentnej fáze po páde diktatúry.

Doterajší rozbor problematiky "východného" rozšírenia EÚ vedie k záveru, že v EÚ už existuje základná predstava o stratégii tohto rozširovania. Táto základná predstava je obsahom už spomenutého kodanského dokumentu *Vývoj užšej asociácie s krajinami strednej a východnej Európy*, ktorý vyslal jednoznačný signál (bez uvedenia časového horizontu), že pridružené krajiny sa po splnení určitých podmienok môžu stať členmi EÚ.

Aké sú to podmienky? Ide o *šesť kritérií*, ktoré sa týkajú rôznych oblastí života tak pridružených krajín, ako aj (a to je veľmi závažné) samej Únie. Každé z týchto kritérií je veľmi náročné a ťažko si predstaviť, že by sa všetky mohli splniť do konca storočia.

- Prvým kritériom je schopnosť potenciálneho člena prevziať záväzky vyplývajúce z členstva v rámci tzv. *acquis communautaire* (úroveň spoločnosti).

- Druhým kritériom je inštitucionálna stabilita, záruky demokratického usporiadania a právneho poriadku, ako aj dodržiavanie ľudských práv a práv národnostných menšín.

- Tretím kritériom je fungujúce trhové hospodárstvo.

- Štvrtým kritériom je súhlas kandidáta s cieľmi politickej, hospodárskej a menovej únie.

- Piatym kritériom je schopnosť krajiny obstáť v ostrej konkurencii po vstupe do Únie.

- Posledným (do vnútra EÚ) zameraným kritériom je absorpčná schopnosť Únie, to je jej schopnosť prijať nového člena bez toho, aby bola ohrozená jej vlastná integračná dynamika.

Pri ekonomických kritériách sa budú, prirodzene, posudzovať kvantitatívne ukazovatele (ekonomická výkonnosť, stupeň privatizácie, podiel voľných cien, kapitálový trh, menová stabilita, produktivita a pod.). Rozhodujúca bude schopnosť štátov SVE zapojiť sa do Európskeho ekonomického priestoru (predtým nazývaného Európska ekonomická oblasť), ktorá sa dá merať prevzatím pravidiel dohodnutých v projekte vnútorného trhu EÚ. (Podobné kritériá vytýčila pre členov EMU Maastrichtská zmluva.)

Nová etapa "východnej politiky" sa začala po Európskej rade v Korfu (jún 1994) a pri príprave essenského zasadania Európskej rady (december 1994). Vznikol obsiahly dokument formulujúci "stratégiu približovania" potenciálnych členov zo strednej a z východnej Európy k EÚ. Stratégia približovania má 5 základných častí: a) vytváranie rámca na prehĺbovanie vzájomných vzťahov; b) vytváranie príslušného právneho a inštitucionálneho prostredia pre economic-

ký rozvoj a integráciu; c) podpora vzájomného obchodu; d) makroekonomické a štruktúrne zmeny a ďalšie formy kooperácie; e) pomoc Európskej únie integrácii a reforme.

Osobitný význam pre túto stratégiu má vytváranie "štruktúrovaných vzťahov" medzi pridruženými krajinami SVE a inštitúciami EÚ. Okrem stretnutí asociačných rád, schválených už v európskych dohodách, štruktúrovaný dialóg o rozličných otázkach spoločného záujmu bude zahŕňať stretnutia šéfov štátov a vlád, ministrov zahraničných vecí, ministrov zodpovedných za vývoj vnútorného trhu, ministrov dopravy, telekomunikácií, výskumu a životného prostredia a ďalších rezortov. Všeobecne by sa tieto stretnutia mali konať v súvislosti s príslušným zasadáním Rady ministrov, resp. Európskej rady. (Prvé také stretnutie šéfov štátov a vlád sa konalo v Cannes.)

Európska rada v Essene okrem rozvoja štruktúrovaných vzťahov kládla mimoriadny dôraz na prípravu začlenenia pridružených krajín do Jednotného vnútorného trhu. Možno povedať, že príprava na vnútorný trh je v strede stratégie prípravy na vstup. Kľúčový význam vnútorného trhu potvrdila Európska rada na svojom zasadaní v júni 1995 v Cannes schválením *Bielej knihy*, ktorá má názov *Príprava pridružených krajín strednej a východnej Európy na integráciu do vnútorného trhu Únie* [7]. Táto Biela kniha je adresovaná šiestim krajinám, ktoré majú európske (asociačné) dohody s EÚ. Bude sa však uplatňovať aj vo vzťahu k Slovinsku a baltským štátom.

O Bielej knihe sa niekedy žartom hovorí, že pripomína podrobný cestovný poriadok, v ktorom však používateľ nenájde niektoré podstatné údaje, ako napríklad - kedy vlak odchádza a kedy má doraziť do cieľovej stanice. Z predchádzajúceho výkladu je však zrejmé, že také údaje Biela kniha v žiadnom prípade nemohla obsahovať. Biela kniha zahŕňa podstatnú časť tzv. predvstupnej stratégie pre pridružené štáty SVE. Tento významný dokument vyjadruje vecný harmonogram prípravy na vnútorný trh, pravda, začlenenie do vnútorného trhu treba odlíšiť od vstupu do Únie. Od každej pridruženej krajiny sa požaduje, aby si v rámci predvstupnej stratégie určila svoje vlastné priority a časový harmonogram. To je vcelku logické, pretože hlavnou zainteresovanou stranou sú pridružené krajiny, ktoré majú slobodu rozhodovania. Biela kniha varuje, že nepostačuje púhe formálne prevzatie legislatívy EÚ. Rovnaký dôraz sa musí dávať na vytváranie štruktúr potrebných na realizáciu tejto legislatívy a na uplatňovanie sankcií za jej porušovanie. O náročnosti úloh formulovaných v Bielej knihe svedčí fakt, že legislatíva sa musí prispôbiť celkove v 23 oblastiach (napr. finančné služby, voľný pohyb kapitálu, doprava, účtovníctvo, tzv. intelektuálne vlastníctvo, energetika, verejné zakázky, ochrana životného prostredia, konkurencia, priame dane, antimonopolná politika a ďalšie).

Cesta do EÚ sa tak začína postupne črtáť jasnejšie. Už teraz však možno povedať, že bude nesmierne ťažká. Jej nástrahy môžu prekonať len tie štáty, ktoré si vypracujú správny a reálny strategický postup, budú dôsledné, trpezlivé

a nebudú sa rozptyľovať inými dlhodobými víziami. Viaceré významné rozhodnutia týkajúce sa ďalšieho vývoja Únie prijala Európska rada na svojom zasadnutí v Dubline, ktoré sa konalo 13. a 14. 12. 1996. Európska rada týmto rozhodnutím:

- dosiahla významný pokrok pri budovaní hospodárskej a menovej únie;
- formulovala opatrenia na podporu zamestnanosti, ktoré treba realizovať na úrovni jednotlivých štátov a na úrovni Spoločenstva;
- prijala náčrt revízie Maastrichtskej zmluvy, ktorý predložilo Írsko ako predsedajúca krajina, ako dobrý základ pre záverečnú fázu MVK v júni 1997;
- prijala závažné opatrenia v oblasti justície a vnútorných vecí;
- uskutočnila kontrolu postupov Únie v medzinárodných vzťahoch [12].

Pokiaľ ide o prípravu hospodárskej a menovej únie (touto otázkou sa MVK nebude osobitne zaoberať):

- dohodla sa štruktúra nového mechanizmu výmenných kurzov (ERM 2), ktorú navrhla rada ECOFIN a EMI; rada ECOFIN má pripraviť návrh dohody medzi ústrednými bankami; tento návrh sa predloží Európskej ústrednej banke a ústredným bankám členských štátov, ktoré sa nezúčastnia zóny spoločnej menovej jednotky euro (EMU);

- dopracovali sa dôležité aspekty právneho rámca používania spoločnej menovej jednotky euro;

- na zabezpečenie trvalej rozpočtovej disciplíny (ktorá je nevyhnutným predpokladom úspešného fungovania EMU) sa dosiahla zhoda o zásadách a hlavných prvkoch Paktu stability a rastu. Rezolúciu o tomto Pakte, ktorý má predovšetkým vyjasniť postup v prípade nadmerného rozpočtového deficitu, má prijať v júni 1997 Európska rada.

Veľkú pozornosť venovala Európska rada otázkam zamestnanosti, pričom prijala osobitnú Dublinskú deklaráciu o zamestnanosti. Vyzvala tiež Komisiu, aby v rámci nového Výboru pre zamestnanosť a trh práce a Výboru pre hospodársku politiku zdokonaľovala nástroje účinného monitorovania a vyhodnocovania opatrení týkajúcich sa trhu práce a zamestnanosti.

Pokiaľ ide o prípravu MVK, Európska rada privítala náčrt revízie Zmluvy, ktorý predložilo Írsko. V záverečnej fáze MVK treba nájsť riešenie všetkých inštitucionálnych otázok vrátane tých, ktoré sa týkajú počtu členov Komisie, úlohy Európskeho parlamentu, systému hlasovania v Rade a fungovania Súdneho dvoru. Pri riešení týchto otázok sa musí rešpektovať vyváženosť, ktorá bola vždy dôležitou črtou európskej integrácie. Európska rada žiada MVK, aby vypracovala návrh na doplnenie Zmluvy, v ktorej sa má zakotviť, že žiadny občan členského štátu Únie nesmie žiadať o azyl v inom členskom štáte. Požaduje sa tiež, aby sa text Zmluvy podstatne zjednodušil a bol zrozumiteľnejší.

Napriek tomu, že celý proces prijímania pridružených krajín do EÚ ešte nemá presný harmonogram a všetky podmienky vstupu nie sú jednoznačne ("právne") definované, jednotlivé krajiny už majú pred sebou základné kontúry tohto procesu a vedia, aké úlohy musia splniť. Prvým faktorom, ktorý bude ovplyvňovať približovanie k EÚ, a neskôr sám vstup, bude nepochybne dôsledné plnenie litery i ducha Európskej dohody vo všetkých jej častiach. Ďalšiu orientáciu poskytujú kodanské kritériá. Pravda, určité úskalie je v tom, že nie sú kvantitatívne vyjadrené, a preto ich hodnotenie sa nevyhne istej miere subjektívizmu. Pozitívnym vkladom do bilancie približovania by bolo postupné plnenie maastrichtských kritérií, aj keď priamo nie sú určené pridruženým krajinám. Zatiaľ posledné, pritom však veľmi konkrétne požiadavky obsahuje Biela kniha o príprave na integráciu do vnútorného trhu Únie. Hodnotenie plnenia podmienok vstupu nebude jednostranné. Pri dobrej príprave a správnej argumentácii možno veľa získať v rámci spomínaných štruktúrovaných vzťahov.

Došlo 13. 2. 1997

Literatúra

- [1] DAUERSTÄDT, M. - LIPPERT, B.: K rozšíreniu Európskej únie na východ. Bratislava, Nadácia Friedricha Eberta 1995.
- [2] Maastrichtská smlouva. Praha, Ústav mezinárodních vzťahů 1992.
- [3] Presidency Conclusions. Maastricht, European Council, 9. a 10. december 1991.
- [4] JANNING, J.: Reforma Európskej únie po jej rozšírení na východ. Trend, 22. 3. 1995.
- [5] Österreich in der Europäischen Union. Anforderungen und Chancen für die Wirtschaft. WIFO, Monatsberichte, Sonderheft 1994.
- [6] PINI, W.: Evropská hospodářská a měnová unie. Praha, Nadace Friedricha Eberta 1995.
- [7] Biela kniha. Príprava asociovaných krajín strednej a východnej Európy na integráciu do vnútorného trhu Únie. Komisia Európskych spoločností. Bratislava, Jori-Press 1995.
- [8] Biela kniha. Príprava asociovaných krajín strednej a východnej Európy na integráciu do vnútorného trhu Únie. Príloha. Komisia Európskych spoločností. Bratislava, Jori-Press 1995.
- [9] HŘÍCH, J.: Evropská unie v roce konání mezivládní konference a aktuální problémy vztahů ČR k Unii. Praha, Centrum vnějších ekonomických vztahů 1996.
- [10] CALLIES, P.: Der Stabilitäts - und Wachstumspakt - ein Pakt für mehr Glaubwürdigkeit? Wirtschaftsdienst, 1997, III.
- [11] Náklady na rozšírenie EÚ na východ sa preceňujú. Bratislava, Nadácia Friedricha Eberta, december 1996.
- [12] Zasedání Evropské rady, konané ve dnech 13. a 14. prosince 1996 v Dublině. Příloha Mezinárodní politiky. Mezinárodní politika, 21, 1997, č. 2.

DISPUTE OVER THE INSTITUTIONAL RESTRUCTURING OF THE EUROPEAN UNION AND STRATEGY FOR ITS EXTENTION

Jan IŠA

The European Union stands at the beginning of the new development stage during which, above all, the institutional restructuring should be carried out (Maastricht II). The preparation of this institutional restructuring is the task of the intergovernmental conference that should be ended in June 1997 in Amsterdam. The author deals with the content of so called Progress Report submitted by the chairman of the reflex group which prepares agenda for the negotiation of the Intergovernmental Conference. He points out that the institutionalization of the common foreign and security policy belongs to the most contradictory parts of the agenda of the Intergovernmental Conference. For new potential members of the EU (including Slovakia) it is interesting to know that the majority of the proposals for the institutional reform taking into account the extension to the East, presumes the deviation from the present principle of the status having equal rights of all members of the European Union as the sovereign countries.

The author focused the main attention on the extension of the European Union which will be negotiated in details six months after the termination of the IGC, it means, in December 1997. The strategy of further extension of the European Union is made more precisely and is the subject of many disputes. The author believes that after the extension of the EU, which will be carried out after 2002, the differentiation of national interests and preferences will be intensified even in the case when the institutional reform of the EU will be successful. Destiny of the West-European integration depends very much on the success of the double reform, it means, the reform of the EU itself on one hand and the transformation in the countries of the Central and Eastern Europe on the other hand. In the conclusion the author points out on the cost-benefit analysis connected with the extension of the Union and on the conditions of the membership in the EU. He points out on the new assessment of costs connected with the extension of the EU which will be probably smaller as it was originally presumed.

Ekonomická transformácia a teória verejnej voľby

Ivan FIGURA*

1. Formulácia problému

Pre všetky vyspelé trhové ekonomiky súčasného sveta je charakteristické, že v nich štát svojou hospodárskou politikou v rôznom rozsahu i kvalite zasahuje do hospodárstva. Doterajšie historické skúsenosti naznačujú, že na výber jeho zásahov vplýva množstvo rozličných faktorov. Pozornosť si v súvislosti s tým zasluhuje otázka, čo konkrétne je častou príčinou toho, že z viacerých možných alternatív svojich zásahov si štátne orgány vyberajú práve určitú a nie inú, niekedy viac, inokedy menej racionálnu alternatívu, teda otázka, čo v systéme parlamentnej demokracie pôsobí na mechanizmus tvorby hospodárskej politiky.

Venovať pozornosť týmto otázkam je žiaduce nielen v súvislosti s hospodárskou politikou v plne fungujúcich trhových ekonomikách, ale aj s hospodárskou politikou v ekonomikách transformujúcich sa na trhové. Potrebné je to už aj z toho dôvodu, že proces transformácie vo viacerých postkomunistických krajinách sa dostáva do svojej druhej etapy [1, s. 38-43], pre ktorú je charakteristické nielen zastavenie poklesu tvorby národného produktu a obnovenie jeho rastu, ale aj priblíženie fungovania ekonomiky týchto krajín fungovaniu vyspelých trhových ekonomík a priblíženie foriem politického života formám politického života západných parlamentných demokracií vrátane spôsobov tvorby a realizácie hospodárskej politiky.

Skúsenosti z vývoja vyspelých trhových ekonomík v ostatných desaťročiach ukázali, že pre reálne chápanie tvorby hospodárskej politiky štátu je nevyhnutné, aby sa ekonomická veda zaoberala nielen tým, aký má byť obsah tejto politiky v určitej krajine v určitom období, ale aj tým, čo vedie zákonodarné a vládne ustanovizne štátu k uplatňovaniu práve určitej, a nie inej hospodárskej politiky. Ukázalo sa, že nevystačí už chápanie štátu a jeho orgánov ako "nadspoločenských" a slúžiacich "všeobecnému záujmu", ale že reálne príčiny mnohých javov v oblasti hospodárskej politiky a politiky vôbec možno poznať iba vtedy, ak sa tieto oblasti chápu ako sféry, v ktorých tiež pôsobia "zákonitosti" trhového mechanizmu.

Vzniká a rozvíja sa osobitná časť ekonomickej vedy - *ekonómia politiky*; z nej najmä *teória verejnej voľby* (public choice theory), ktorej najvýznamnejší predstavitelia sú americkí ekonómovia J. Buchanan, G. Tullock a G. Brennan.

* doc. Ing. Ivan FIGURA, CSc., Slovenská technická univerzita, Katedra ekonómie a manažmentu FEI, Ilkovičova 3, 812 11 Bratislava

Bádanie "teoretikov verejnej voľby" sa rozvinulo najmä v súvislosti s problematikou verejných financií, postupne sa však rozšírilo na ďalšie oblasti hospodárskej politiky, až napokon dospelo k závažným zovšeobecneniam týkajúcim sa tvorby hospodárskej politiky v parlamentnej demokracii vôbec.

Dlhý čas však *teória verejnej voľby* stála na okraji pozornosti novodobej ekonomickej vedy, čo je častým osudom výskumov pohybujúcich sa na hraniciach viacerých vedných disciplín – v tomto prípade *ekonómie a politológie*.

Pocitovanie pálčivosti zložitej problematiky mechanizmu tvorby hospodárskej politiky, a navyše ešte aj udelenie Nobelovej ceny za ekonómiu v roku 1986 americkému ekonómovi Jamesovi M. Buchananovi (narodil sa v roku 1919 v Murfreesboro, v štáte Tennessee) za jeho prínos do teórie verejnej voľby zakcelovali záujem ekonomickej verejnosti o túto oblasť ekonomickej vedy. Hoci treba vidieť aj určitú ostražitosť voči nej – čo sa prejavilo v rozpačitej reakcii časti americkej tlače na udelenie Nobelovej ceny za ekonómiu Buchananovi, vrátane komentára laureáta Nobelovej ceny z roku 1985 Franca Modigliania, ktorý považoval udelenie ceny Buchananovi prinajmenej za predčasné.

Napriek tomu poznatky teórie verejnej voľby sa čoraz širšie využívajú v súvislosti s hodnotením, tvorbou a realizáciou hospodárskej politiky v krajinách parlamentnej demokracie a začínajú ojedinele prenikať aj do štandardných učebníc ekonómie. Vzorom v tomto prípade je učebnica P. A. Samuelsona a W. D. Nordhausu *Ekonómia* [3, s. 328–342], ktorí sa vyznačujú tým, že každé nové vydanie svojej učebnice dopĺňajú aktuálnymi prínosmi ekonomickej vedy.

Vzhľadom na význam teórie verejnej voľby pre reálne, nezidealizované chápanie tvorby a realizácie hospodárskej politiky nielen v rozvinutých trhových ekonomikách, ale aj v transformujúcich sa ekonomikách a vzhľadom na doteraz nedostatočné sprístupnenie poznatkov tejto teórie v našich pomeroch sa pokúsime o vystihnutie základných ideí teórie verejnej voľby a na ich základe o zhodnotenie niektorých významných stránok hospodárskej politiky v procese transformácie ekonomiky postkomunistických krajín na trhovú.¹

2. Všeobecná charakteristika

Teória verejnej voľby alebo stručne *verejná voľba* sa charakterizuje ako disciplína, "ktorá sa zaoberá aplikáciou ekonomickej teórie na analýzu 'netrhového' rozhodovania" [4, s. 460]. Ide v nej predovšetkým – aj keď nie iba – o rozhodovanie v oblasti politického správania a v tejto súvislosti patrí táto teória k ekonomickým teóriám politiky.

¹ Žiada sa pritom poznamenať, že pozornejšie všmánie si a využívanie nových prúdov ekonomického myslenia mohlo iste významne pozitívne ovplyvniť priebeh ekonomickej transformácie v postkomunistických štátoch. Ide pritom nielen o *teóriu verejnej voľby*, ale napríklad aj o *teóriu racionálnych očakávaní*, ktorú na stránkach Ekonomického časopisu podrobne zhodnotil L. Andrášik [12].

Jej predstavitelia sa bezvýhradne zaraďujú k liberálnemu prúdu ekonomickej teórie, reprezentovanému okrem iných takými osobnosťami ako L. von Mises, F. Hayek a M. Friedman, hlásiacimi sa k tradičným liberálnym princípom ekonomickej 19. storočia. Niekedy bývajú označovaní ako konzervatívni ekonómovia, hoci sami majú väčšinou proti takémuto pomenovaniu výhrady. Pre tento prúd – vrátane teórie verejnej voľby – je príznačný metodologický individualizmus, t. j. východiskovým bodom ich úvah je jednotlivec so svojim vlastným záujmom, ktorý pokladajú za základnú motiváciu konania ľudí. Nevyhnutným predpokladom realizácie záujmu jednotlivca je sloboda, najmä ekonomická. Jej najdôležitejšou stránkou je možnosť vlastniť a využívať súkromné vlastníctvo.

Primárnym prostriedkom kooperácie činnosti ľudí je pre týchto ekonómov trh s jeho samoregulujúcim mechanizmom. No v hodnotení pôsobenia trhu sú medzi nimi určité rozdiely. Kým napríklad Hayek a Friedman vidia v trhu dokonalý nástroj alokácie, pre Buchanana je trh lepší ako jeho iné možné alternatívy, pričom akceptuje štátnu intervenciu na podporu vytvárania "rovnej príležitosti" v konkurencii [2, s. 12].

Teória verejnej voľby predpokladá, že vo svojom konaní vo sfére politiky sa voliči usilujú o maximalizáciu užitočnosti, teda o maximalizáciu svojho subjektívneho uspokojenia, a že politici sa usilujú o maximalizáciu počtu hlasov voličov získaných vo voľbách ako prostriedku maximalizácie svojej užitočnosti.

Jednotlivý volič bude hlasovať vo voľbách za toho politika, resp. politickú stranu, od ktorého očakáva poskytnutie najväčšej užitočnosti, najväčšieho uspokojenia svojich subjektívnych potrieb – materiálnych i duchovných. Politici, politické strany sa usilujú realizovať takú politiku, ktorá im získa, zabezpečí najviac voličov. O politikoch pôsobiacich v parlamentnej demokracii teória verejnej voľby predpokladá, že sa riadia svojím osobným záujmom – udržať sa v určitej funkcii, alebo sa do určitej funkcie dostať – a na základe toho volia príslušný druh politiky.

Voliči i politici robia rozhodnutia v politickej oblasti na základe rovnakého prístupu, aký majú títo istí jednotlivci na trhu tovarov – majú záujem o maximalizáciu užitočnosti. Rozdiel medzi trhmi a politikou nespočíva v druhoch záujmov, ktoré jednotlivci sledujú, ale v podmienkach, v ktorých sledujú svoje záujmy. Jeden z hlavných teoretikov *verejnej voľby* J. M. Buchanan chápe politiku ako proces kooperácie zameranej na dosiahnutie recipročných výhod: "Politika je štruktúra zložitej výmeny medzi jednotlivcami, štruktúra, v ktorej sa jednotlivci usilujú kolektívne si zabezpečiť svoje vlastné súkromne definované ciele, ktoré sa nedajú účinne zabezpečiť prostredníctvom jednoduchej trhovej výmeny. ... Na trhu vymieňajú jednotlivci jablká za pomaranče, v politike vymieňajú dohodnuté podiely na príspevkoch na výdavky za to, čo je všeobecne žiaduce – od služieb miestnej požiarnej stanice až po služby sudcu" [5, s. 246]. Výsledky tohto procesu budú závisieť od "pravidiel hry". *Teória verejnej voľby* preto zdôrazňuje význam voľby týchto základných tzv. konštituujuúcich pravidiel.

3. Predmet ekonomickej vedy v chápaní teórie verejnej voľby

Z charakteristiky *teórie verejnej voľby* vyplýva, že v jej chápaní sa vytvára iný predmet ekonómie, odlišný od tradičného chápania tohto predmetu.

J. M. Buchanan konštatuje, že ekonómia sa nemá pokladať za disciplínu, ktorá sa zaoberá predovšetkým procesom voľby v podmienkach ohraničených, čiže vzácných zdrojov hľadaním ich optimálnej alokácie a maximalizáciou funkcie spoločenského blahobytu. Tieto otázky by mali byť predmetom tzv. spoločenského inžinieringu.

Naozajstným predmetom ekonomického bádania má byť proces výmeny. V ňom získavajú jednotlivci, ktorí majú rôzne záujmy, vzájomné výhody. Trh sa pritom stáva priehľadný a usporiadaný v takej miere, v akej sa tvoria inštitúcie vytvárajúce zodpovedajúci rámec pre pôsobenie jednotlivcov. "Práve tento proces prejavovania sa, ktorý je možný vďaka aktivite jednotlivcov v procese výmeny, je v strede záujmu našej disciplíny" [6, s. 29].

Takéto chápanie predmetu a úlohy ekonomického bádania umožňuje do neho zahrnúť aj proces vytvárania široko chápaného politického usporiadania, konštituujuúcich pravidiel, o ktorých sme sa zmienili. Vznikajú tak nové možnosti pre rozvoj ekonomickej vedy. Pokusom o využitie týchto možností je práve *teória verejnej voľby*.

Kým ekonómia skúma medziľudské vzťahy súvisiace s výmenou, politická veda sa sústreďuje na vzťahy zakladajúce sa na prinútení. Úlohou ekonóma je – podľa Buchanana – skúmať spoločenské inštitúcie obsahujúce prvky oboch uvedených typov správania.

Pre ekonomickú vedu v transformujúcich sa krajinách vyplýva z uvedeného podnet na rozšírenie ekonomického bádania aj na oblasť politiky v týchto krajinách, ktorá je práve z politických dôvodov stále do istej miery tabu. Zároveň z toho vyplývajú aj poznatky dôležité pre uplatnenie výsledkov ekonomického výskumu v hospodárskej politike uvedených krajín. Ekonomická veda by tak získala poznanie rámca, resp. miery možností využitia jej prínosu v hospodárskej politike a ekonomický výskum by sa mohol na jednej strane vyvarovať sklamaní z nevyužitia časti svojich výsledkov a na druhej strane orientovať sa na prehĺbenie poznania, ktorého využitie je reálne vzhľadom na jeho prijateľnosť hospodárskou politikou v určitom období a v určitých konkrétnych spoločenských podmienkach.

Pravda, nesmieme zabúdať ani na to, že tak ako jednotlivý politik alebo jednotlivý volič, aj jednotlivý ekonomický vedec, ktorý vstupuje do oblasti politickej teórie, usiluje sa o maximalizáciu svojho uspokojenia, maximalizáciu užitočnosti. Výstižne to vyjadril americký autor Conrad P. Waligorski v práci venovanej politickým teóriám konzervatívnych ekonómov: "Ekonómia sa zvyčajne angažujú v politickej teórii maskujúc normatívne názory zdanlivo objektívnou ekonomickou analýzou" [2, s. 3].

4. Charakter a postavenie politiky, politikov a vlády

Pokiaľ ide o postavenie a charakter politiky a vlády, *teória verejnej voľby* odmieta pozitívne i normatívne aspekty tradičnej ekonomickej analýzy.

Nezavrhuje význam uplatňovania pozitívnej analýzy, ale žiada o jej posun v tom zmysle, že vláda má byť predmetom takejto analýzy nie ako exogénny faktor ekonomiky, ale že ekonómia ju má sledovať ako integrálnu súčasť ekonomiky.

V tejto súvislosti J. M. Buchanan zdôrazňuje: "Rozhodnutia vlády nie sú exogénnejšie ako rozhodnutia súkromného hospodárstva ..." [7, s. 3]. Štúdium verejného sektora musí sledovať "ako ústrednú črtu, akým spôsobom sa robia kolektívne rozhodnutia" [7, s. 3]. Keďže vláda je z hľadiska teórie verejnej voľby časťou ekonomiky, nemožno ju vo výskume z ekonomiky vytrhnúť ako nejakú vonkajšiu exogénnu príčinu ekonomických procesov.

V teórii verejnej voľby dochádza aj k určitému posunu v normatívnej analýze. Na vládu sa už nenazerá ako na nejaký stroj, ktorý len vypočítava a realizuje optimálne riešenia zabezpečujúce maximalizáciu sociálneho blahobytu. *Vláda, politika*, ako aj *politici* sú súčasťou celkovej pavučiny inštitucionálnych mechanizmov, prostredníctvom ktorých sa jednotlivci snažia uspokojiť svoje individuálne potreby. Preto sa ústrednou normatívnou otázkou stáva otázka, ako úspešne sú jednotlivé inštitucionálne štruktúry schopné spĺňať záujmy jednotlivcov. Z tohto hľadiska sa pri výskume verejného sektora vôbec musí uplatňovať rovnaký spôsob analýzy, ako uplatňujú ekonómovia pri štúdiu súkromnej ekonomiky – teda pozitívna analýza vychádzajúca z individuálnych záujmov jednotlivcov [8, s. 167].

Vládu a politikov nechápe teória verejnej voľby ako inštitúcie stojace *над* spoločnosťou a usilujúce o všeobecné blaho, a politiku nepovažuje za nástroj dosahovania nejakých širších spoločenských cieľov.

Vychádza pritom z idey svojho predchodcu a inšpirátora Knuta Wicksella, ktorý ešte na konci minulého storočia napísal: "Ani výkonný, ani zákonodarný zbor a tým menej väčšina v zákonodarnom zbere nie sú v skutočnosti tým ..., čo nám štandardná teória hovorí, že by mali byť. Nie sú čistými orgánmi spoločnosti, ktoré by mali na mysl iba to, ako podporovať všeobecný prospech. ... Členovia zastupiteľského zboru sú v prevažnej väčšine prípadov presne rovnako zainteresovaní na všeobecnom blahobyt ako ich voliči, ani menej, ani viac" [9, s. 26-27].²

Ide tu o prístup k politikom, na ktorý sme už poukázali vo všeobecnej charakteristike teórie verejnej voľby – teda chápanie politikov ako jednotlivcov,

² Knihu švédskeho ekonóma Knuta Wicksella, z ktorej citát pochádza, hodnotil vysoko v čase jej vydania dokonca aj E. Böhm-Bawerk, ktorý zdôraznil najmä význam kapitol zaoberajúcich sa teoretickými základmi učenia o zdanení [10, s. 427].

ktorí sledujú práve tak svoje individuálne, a nie všeobecné záujmy, ako aj voliči. Neznamená to však, "že politickí činitelia majú zlé alebo zlovoľné motívy; v tomto ohľade zostáva teória pevne spojená s motivačnou štruktúrou štandardnej ekonomickej teórie trhového správania" [5, s. 245].

Na adresu mnohých kritikov *ekonomickej teórie politiky*, ktorých kritika sa zakladá na predpoklade, že táto teória nevyhnutne obsahuje hypotézu o maximalizácii čistého bohatstva, J. M. Buchanan vo svojom prejave pri obdržaní Nobelovej ceny za ekonómiu uvádza: "Minimálnym kritickým predpokladom vysvetľovacích schopností ekonomickej teórie politiky je iba to, že identifikovateľný vlastný ekonomický záujem (čisté bohatstvo, dôchodok, sociálny status) je pre jednotlivca, ktorý uskutočňuje voľbu, pozitívne hodnoteným 'statkom'. Tento predpoklad nedáva ekonomickému záujmu dominantné postavenie ..." [5, s. 245], a teda nevyvodzuje sa z neho záver o spomenutých "zlých motívoch politikov".

Úsilie voličov i politikov o maximalizáciu užitočnosti, to znamená svojho subjektívneho uspokojenia, nemusí teda znamenať iba honbu za bohatstvom, ale môže zahŕňať napríklad aj uspokojenie vlasteneckého cítenia, morálnych požiadaviek, mocenských ambícií, sociálneho cítenia a podobne. "Rozdiely predikcií výsledkov vyplývajúcich z trhových a politických interakcií vyplývajú z rozdielov v štruktúrach týchto dvoch inštitucionálnych rámcov oveľa viac ako zo zmien motívov jednotlivcov pri prechode z jednej inštitucionálnej roly do roly inej" [5, s. 245-246].

Motívom činnosti politika nie je teda uspokojenie "všeobecného záujmu", ale uspokojenie jeho "individuálneho záujmu".

5. Pohľad na priebeh privatizácie v transformujúcich sa krajinách z hľadiska teórie verejnej voľby

Z toho, čo sme uviedli, môžeme vyvodiť aj niektoré pohľady na takú významnú stránku transformačného procesu, akou je *privatizácia*.

Garnitúra politikov, ktorí sa dostali do vlád v postkomunistických krajinách po zvrhnutí totalitných režimov, získala do svojich rúk nielen politickú moc, ale - na rozdiel od politikov v západných parlamentných demokraciách - aj nesmernu ekonomickú moc vďaka existencii štátneho vlastníctva v prevažnej časti ekonomiky, ktoré bolo vytvorené za predchádzajúceho režimu. Proces privatizácie však objektívne vedie k oslabeniu tejto ekonomickej moci. O takých skutočnostiach, ako kto má byť vo vedení firiem, aké má byť zameranie ich činnosti, aké má byť využitie zisku a pod., už nemôžu v sprivatizovaných firmách rozhodovať politici a vládni úradníci tak, ako to môžu robiť v štátnych podnikoch.

U tých politikov, u ktorých užitočnosť, to znamená subjektívne uspokojenie, má na prvom mieste pôvod v snahe o mocenské ambície, a často aj z toho vyplývajúce ekonomické výhody, existoval záujem vôbec neuskutočniť proces

privatizácie. Tlak domácej verejnosti i medzinárodného prostredia ich však prinútil k tomu, aby si do svojich politických programov dávali na jedno z prvých miest predovšetkým privatizáciu, ako významnú stránku transformácie ekonomiky svojej krajiny. Keďže v týchto podmienkach si nemôžu dovoliť ne-realizovať proces privatizácie, ich spomenutý záujem o zachovanie si ekonomickej moci sa prejavuje niekoľkými spôsobmi:

1. V spomaľovaní privatizácie, v predlžovaní celého privatizačného procesu a v snahe zahrnúť do neho najskôr menej významné časti ekonomiky, čím si vláda, politici a príslušní vládni úradníci čo najdlhšie udržiavajú získanú ekonomickú moc. Tento pohľad nám do určitej miery umožňuje vysvetliť, prečo – napriek pôvodným scenárom ekonomickej transformácie – bol a je proces privatizácie vo všetkých transformujúcich sa krajinách taký nesmierne zdĺhavý. Netvrdíme tým, pravda, že jedinou príčinou tejto zdĺhavosti je iba spomenutý záujem politikov. Tento záujem však možno považovať za jeden z významných faktorov spôsobujúcich pomalé tempo privatizačného procesu v mnohých transformujúcich sa krajinách.

2. V uskutočňovaní privatizácie takým spôsobom, aby si v sprivatizovaných podnikoch štát zachoval rôznym spôsobom rozhodujúce postavenie – vďaka vlastníctvu kontrolného balíka účastín, vďaka vlastníctvu tzv. zlatých účastín a pod. Navonok sa potom dá hovoriť aj o úplnej privatizácii ekonomiky, ale v skutočnosti mnohé firmy, ktoré vystupujú dokonca ako súkromné, sú naďalej ovládané politickou mocou a štátnou byrokraciou, ktorá potom nemá záujem o ďalšie pokračovanie procesu privatizácie. Výstižne to komentoval v súvislosti so situáciou v Českej republike poradca predsedu vlády ČR M. Kocourek: "Mnohým zástupcom štátu – najmä z Fondu národného majetku ČR – sa v orgánoch doteraz neprivatizovaných spoločností tak zapáčilo, že často ani nemajú chuť premýšľať o ich ďalšej privatizácii" [11, s. 24 A].

3. V úsilí získať pre seba značný podiel na vlastníctve sprivatizovaných podnikov. Keďže proces privatizácie je nevyhnutný, úsilie mnohých politikov o zachovanie si svojej ekonomickej moci vyúsťuje do úsilia vydobýť si vlastnícku účasť na sprivatizovaných podnikoch. Veľmi často sa to nedeje priamo, ale môže sa to diať prostredníctvom "nastrčených" osôb alebo rôznych spoločností, v ktorých majú rozhodujúci vlastnícky podiel títo politici, ich príbuzní a pod. V tomto prípade už dochádza dokonca k urýchleniu procesu privatizácie. Pravda, v týchto súvislostiach sa záujem politikov o vlastnícku účasť v sprivatizovaných podnikoch dostáva do protirečenia s ich záujmom nezhoršiť si účasťou na privatizácii imidž medzi voličmi a prísť tak o ich hlasy. Čím viac sa politický systém a politický život transformujúcej sa krajiny približuje politickému systému a životu vyspelých parlamentných demokracií, tým sa ostrosť tohto protirečenia v záujmoch politika stáva výraznejšou.

Z výkladu niektorých základných ideí *teórie verejnej voľby* vyplýva teda význam tejto teórie pre pochopenie tvorby a realizácie hospodárskej politiky nielen v hospodársky vyspelých parlamentných demokraciách, ale aj v krajinách, v ktorých prebieha proces transformácie ekonomiky z centrálne plánovanej ekonomiky na trhovú ekonomiku.

Naznačili sme význam tejto teórie jednak pre vysvetlenie problému prijímania poznatkov ekonomickej vedy hospodárskou politikou v transformujúcich sa krajinách, jednak pre lepšie pochopenie niektorých stránok procesu privatizácie. Z naznačeného ďalej vyplýva záver o nevyhnutnosti hlbšieho štúdia prác zaoberajúcich sa teóriou verejnej voľby, a najmä o možnosti využitia jej poznatkov aj v našich podmienkach.

Došlo 6. 2. 1997

Literatúra

- [1] IŠA, J.: Nová etapa transformácie ekonomiky postsocialistických krajín a modernizácia. Sociológia, 28, 1996, č. 1.
- [2] WALIGORSKI, C. P.: The Political Theory of Conservative Economists. Lawrence, Kansas, University Press of Kansas 1990.
- [3] SAMUELSON, P. A. - NORDHAUS, W. D.: Ekonomía 2. Bratislava, Bradlo 1992 (slovenský preklad 13. vydania učebnice, ktorá vyšla v USA v roku 1989 v nakladateľstve McGraw-Hill, New York).
- [4] Macmillanův slovník moderní ekonomie (vedoucí autorského týmu David W. Pearce). Praha, Victoria Publishing 1994.
- [5] BUCHANAN, J. M.: The Constitution of Economic Policy (Nobel Prize Lecture). American Economic Review, 77, jún 1987.
- [6] BUCHANAN, J. M.: What Should Economists Do? Indianapolis, Liberty Press 1979.
- [7] BUCHANAN, J. M.: Fiscal Theory and Political Economy. Chapel Hill, University of North Carolina Press 1960.
- [8] ROMER, Th.: On James Buchanan's Contributions to Public Economics. Journal of Economic Perspectives, 1987, č. 2.
- [9] WICKSELL, K.: Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens. Jena, Gustav Fischer 1896.
- [10] BÖHM-BAWERK, E.: Zur theoretischen Nationalökonomie der letzten Jahre. Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, 1898, č. 7.
- [11] Trend, 1996, č. 39.
- [12] ANDRÁŠIK, L.: Teória racionálnych očakávaní: kvalitatívny skok v súčasnej ekonomickej vede? Ekon. Čas., 44, 1996, č. 4, s. 279-295.

ECONOMIC TRANSFORMATION AND PUBLIC CHOICE THEORY

Ivan FIGURA

To the comprehension of particularities of the transformation in transitive countries supply foundations some public choice theory ideas: Statesmen are in overwhelming majority of cases, precisely as interested in the general welfare as their constituents. Statesmen and constituents look after one's own interests, they are interested in the maximization of their individual utility.

From those ideas follow the specific views of the privatization process in transitive countries: Statesmen who have gained the political power after extinction of socialism have gained also - in contradiction to statesmen in West democracy - the colossal economic power thanks to the state ownership in the major part of the economy. Privatization is the cause of their economic power abolishment. Their objective interest is to realise no privatization. Because they can't stop the privatization they make an effort to slow down the privatization process. That is one of the causes of its slow course. At the same time they struggle for the conservation of the decisive government influence within privatized firms. If the privatization goes on, the part of statesmen makes effort to obtain participation in the property of the firms. In this case the statesmen struggle for an acceleration of the privatization process.

Práca, zamestnanosť a sociálny štát¹

Erika KVAPILOVÁ*

Úvod

V tomto príspevku sa pokúšame načrtnúť niektoré súvislosti medzi pojmami *práca, zamestnanosť* a *sociálny štát*. Všímame si, ako sa obsah jednotlivých pojmov v teórii mení a ako tieto zmeny ovplyvňujú praktické rozhodovania o podstatných oblastiach života spoločnosti. Komplexnejšie uchopenie problému by vyžadovalo podstatne viac priestoru, informácií a empirickej evidencie, ako nám umožňuje rozsah článku. Naším cieľom je najmä naznačenie akéhosi širšieho rámca, v ktorom by sa mali, podľa nášho názoru, pohybovať úvahy o zmenách v zamestnanosti, o chápaní jej príčin a spôsoboch jej riešenia s možným dopadom na systémy sociálneho zabezpečenia moderných kapitalistických spoločností.

Dvojaká povaha práce

Práca plní v živote jednotlivca a spoločnosti viaceré funkcie. Táto skutočnosť sa premieta do rôznorodosti definícií práce, ktoré reflektujú najmä potreby konkrétnych vedných disciplín, praktických odborov či empirických výskumov. V podstate ich však možno rozdeliť do dvoch veľkých skupín.

Do prvej skupiny patria tie, ktoré považujú prácu za predmet trhovej výmeny a prostriedok dosahovania sebazájmu človeka ekonomického (*homo economicus*). Za otca takéhoto prístupu sa vo všeobecnosti, i keď pravdepodobne nie celkom oprávnené, považuje Adam Smith.² Zástancovia druhého smeru, ktorých azda najvýznamnejším predstaviteľom v tomto storočí je Émile Durkheim, chápu prácu predovšetkým ako formu sebatpotvrdenia a sebauskutočnenia človeka v spoločnosti, nezastupiteľný prostriedok socializácie a dosahovania sociálnej kohézie.

¹ Tento článok je súčasťou grantu č. 15/1996 financovaného Research Support Scheme, OSI/HESP.

* PhDr. Erika KVAPILOVÁ, CSc., Prognostický ústav SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava

² Veľká časť Smithovho diela je zasvätená etickým aspektom ľudského správania a vo svojej podstate odporuje redukovanému prístupu k individuú ako k *homo economicus*. Mnohí autori upozorňujú na to, že smithovský sebazáujem bol vždy spojený so solidaritou a s pocitmi sympatie k iným ľuďom, že nebol egoistický a nevyjadroval iba "holý" pragmatizmus. Preto ani prácu Smith nepovažoval iba za prostriedok trhovej výmeny, ale aj za špecifický spôsob kontroly nad ľudským správaním. Dnešná redukovaná interpretácia Smitha je preto skôr iba akýmsi "liberálno-ekonomickým mýtom" [6].

Uvedené koncepcie práce sú odvodené od rôzneho chápania ľudskej prirodzenosti. Zatiaľ čo prvý smer chápe človeka ako individualistu, bytosť racionálnu, konajúcu pragmaticky, ktorej činnosť je motivovaná sebazáujmom, druhý smer zdôrazňuje sociálnu povahu človeka, ktorého aktivity sú ovplyvňované sociálnymi normami a solidaritou s inými. Človek ako tvor ekonomický alebo človek ako sociálna bytosť sú iba abstrakcie, ktoré majú dôležitý metodologický význam v spoločenských vedách. Avšak v realite nemožno oddeľovať racionálne správanie (*homo economicus*) od konania motivovaného sociálnymi normami a hodnotami (človek ako tvor sociálny). Zdôrazňovanie iba jedného chápania ľudskej prirodzenosti ale často zohráva významnú ideologickú funkciu a premieta sa do rôznych, hodnotovo nie neutrálnych, interpretácií príčin a možných spôsobov riešenia dôležitých spoločenských problémov, napríklad nezamestnanosti. Súčasné chápanie príčin nezamestnanosti, interpretácia správania jednotlivých aktérov na trhu práce, ako i navrhované stratégie riešenia nezamestnanosti v západných krajinách, jednoznačne zdôrazňujú racionalistický model človeka ako tvora konajúceho na základe kalkulácií a očakávaných ziskov. Napriek tomu, že tejto téme sa nebudeme ďalej explicitne venovať, je v skutočnosti tým, na čo v tomto článku implicitne upozorňujeme.

Význam platenej práce

Uvedomujúc si dvojakú povahu práce, našu pozornosť sústredíme na tú jej časť, ktorá sa vo vyspelých priemyselných spoločnostiach realizuje v rámci formálnej ekonomiky a označuje sa pojmom *zamestnanosť*.³ Platená práca – zamestnanie plní niekoľko dôležitých funkcií. Po prvé, pre väčšinu členov spoločnosti je najdôležitejším *zdrojom príjmov*, predpokladom ich životnej úrovne a najefektívnejšou prevenciou proti chudobe (nedostatočnosť príjmu). Po druhé, je významným spôsobom participácie na spoločenskom dianí, prostriedkom sociálnej integrácie jednotlivcov a *predpokladom sociálnej kohézie*. Zamestnanosť má priamy dopad na postavenie spoločenských tried, sociálnych skupín, žien, mladých ľudí, etnických menšín a pod. v spoločnosti. Dlhodobá strata plateného zamestnania preto neimplikuje iba pokles životnej úrovne, ale tiež predstavuje hrozbu viacsobnej sociálnej deprivácie a permanentnej odkázanosti.⁴

³ J. Gershung a P. Pahl [11] rozlišujú okrem formálnej ekonomiky ešte ekonomiku neformálnu a domácu alebo komunálnu. Týmto trom oblastiam ekonomiky začali sociálni vedci venovať pozornosť iba nedávno. Vo všetkých troch typoch ekonomík sa produkujú tovary a služby, ale práca je organizovaná a odmeňovaná rôznym spôsobom. V neformálnej ekonomike ide najmä o nepravidelnú prácu za naturálnu alebo finančnú odmenu, ktorá nepodlieha formálnym pravidlám zdaňovania, nie je determinovaná oficiálnymi pravidlami odmeňovania za prácu a pod. V domácej či komunálnej ekonomike sa vytvárajú produkty určené na priamu spotrebu v rodine alebo spoločenstve a prakticky tu neexistuje žiadna "materiálna" forma odmeny.

⁴ Či už na štátnu sociálnu pomoc, alebo na organizovanú či individuálnu charitu, na rodinu.

Po tretie, práca je významný zdroj spoločenskej moci⁵. Zamestnanci (na rozdiel od nezamestnaných) majú kapacitu združovať sa a formovať zoskupenia, odbory, reprezentujúce a presadzujúce ich záujmy najmä vo vyjednávaniach so zamestnávateľmi. Organizovaná práca tak vystupuje ako mocenský prostriedok, ktorým zamestnanci ovplyvňujú vlastné pracovné podmienky (pracovný čas, mzdy, zamestnanosť a pod.), podmienky mimo práce (systém sociálneho zabezpečenia) a nepriamo vplyvajú na výslednú podobu spoločenského systému.

Teoretická reflexia zamestnanosti

V povojnovej Európe sa dominantnou ekonomickou teóriou vyjadrujúcou rovnováhu na trhu práce stala Keynesova teória plnej zamestnanosti. Vyabstrahovaná definícia plnej zamestnanosti hovorí, že táto nastáva vtedy, ak množstvo ponuky práce sa rovná dopytu po práci. Táto definícia platí za predpokladu, ak z pracovnej sily sú vylúčení tí, ktorí sa nachádzajú dočasne medzi zamestnaniami (frikčná zamestnanosť) a tí, ktorí nemajú vhodnú kvalifikáciu a teda nie sú schopní pracovať na ponúkaných miestach (štrukturálna nezamestnanosť). Inak povedané, plná zamestnanosť nie je to isté ako žiadna nezamestnanosť. Avšak plná zamestnanosť zároveň predpokladá, že štrukturálna nezamestnanosť nie je výrazná a dlhodobá a dobrovoľná nezamestnanosť prakticky neexistujú. Ekono- mika plnej zamestnanosti v povojnových rokoch považovala za optimálnu 3-4 % (frikčnú) nezamestnanosť. Udržanie takto definovanej plnej zamestnanosti je predovšetkým úlohou vládnej pro-dopytovo orientovanej hospodárskej politiky.

Ekonomickú doktrínu plnej zamestnanosti nahradila začiatkom 70. rokov do- teraz prevažujúca teória prirodzenej miery nezamestnanosti (PMN). Tento posun možno chápať najmä ako reorientáciu záujmu ekonómov a politikov od dosahovania plnej zamestnanosti k redukovaniu inflačných tlakov. Podľa autorov teórie PMN, Phelps a Friedmana, prirodzená miera nezamestnanosti je naj- nižšia miera nezamestnanosti, pri ktorej krajina neriskuje neprijateľnú akcelerá- ciu inflácie. Toto číslo nie je fixné a mení sa v čase i v jednotlivých krajinách. V amerických učebniciach ekonómie z 80. rokov sa uvádzala prirodzená miera nezamestnanosti okolo 6 %. Zdá sa však, že táto veličina má tendenciu stále rásť, a to bez ohľadu na geografiu.⁶

Čím všetkým je, podľa teórie, prirodzená miera nezamestnanosti determino- vaná? Okrem frikčnej nezamestnanosti (ktorú zvyšuje v posledných rokoch naj-

⁵ W. Korpi [16] rozlišuje tri základné typy moci v západných spoločnostiach: okrem *práce* (zamestnanosti) sú to *prostriedky násilia* a *vlastníctvo* (kapitál).

⁶ Dnes dokonca mnohí teoretici dávajú prednosť "udržiavaniu prirodzenej miery nezamestnanosti" pred "dosahovaním plnej zamestnanosti", pretože "plná zamestnanosť" stráca s rastom prirodze- nej miery nezamestnanosti i ako pojem svoj význam. Tento drobný posun v rétorike má zaiste aj svoje ideologické a politické konzekvencie, ktorým sa však, pre nedostatok priestoru, nebudeme v tomto príspevku zaoberať.

má rast geografickej mobility pracovnej sily) je to najmä *štruktúrna* nezamestnanosť, ktorá rastie osobitne dramaticky. Vplyv na rast štruktúrnej nezamestnanosti má vo všeobecnosti nesúlad ponúkanej kvalifikácie s voľnými pracovnými miestami, alebo inak povedané nevhodná kvalifikačná štruktúra a celkové zostávanie pracovnej sily za kvalifikačnými požiadavkami zamestnávateľov. Tento nesúlad je v poslednom čase umocnený demografickými zmenami, najmä vstupom (nedostatočne alebo nevhodne kvalifikačne pripravených) mladých ľudí a žien na trh práce. Mimoriadny vplyv na nesúlad ponúkanej kvalifikácie s voľnými pracovnými miestami má i turbulentný vývoj techniky, ktorý spôsobuje rýchle morálne starnutie tradičných povolání a kvalifikácií a nahrádza živú prácu modernými a podstatne výkonnejšími technologickými zariadeniami.

Medzi ďalšie faktory, ktoré majú zásadný vplyv na určenie prirodzenej miery nezamestnanosti, sa často zaraďujú vládne zásahy [22; 23]. Patrí sem predovšetkým:

- spôsob, akým sú determinované mzdy a národná legislatíva týkajúca sa minimálnej mzdy (najmä jej výška);
- spôsob, akým sa zaoberá s nezamestnanými, najmä dĺžka poskytovania podpôry v nezamestnanosti a iné formy sociálnej pomoci tým, ktorí dobrovoľne či dobrovoľne neparticipujú na trhu práce.

* * *

1. Ako uvádza R. Layard [22], existujú tri základné spôsoby určovania miezd. Sú krajiny, ako napríklad Rakúsko, alebo dnes už i Slovensko, kde existuje formalizovaný systém mzdového vyjednávania, krajiny ako Japonsko alebo Nemecko, kde na základe národného konsenzu sa vytvára akýsi "vzor" pre mzdy v jednotlivých povolaniach, alebo krajiny, predovšetkým USA, kde mzdy prakticky úplne určujú zamestnávatelia. Je celkom zrejmé, že mzdy sú potenciálne najflexibilnejšie v tretej skupine krajín a najrigidnejšie v prvej skupine. Flexibilita miezd, najmä smerom dolu, podľa mnohých autorov ovplyvňuje rovnako prirodzenú mieru nezamestnanosti, ako aj celkovú zamestnanosť, a podľa niektorých je dokonca neuralgickým bodom riešenia súčasnej nezamestnanosti.

Súčasnou problémom mzdovej determinácie je aj otázka minimálnej mzdy. Odporcovia garantovanej minimálnej mzdy tvrdia, že má evidentne negatívny dopad na zamestnanosť a v konečnom dôsledku existenčne ohrozuje najmä nízkokvalifikovaných a nekvalifikovaných robotníkov, pretože obmedzuje ich šance zabezpečiť si pracovný príjem vo formálnej ekonomike [5]. Ich argumentácia vychádza z predpokladu, že zamestnávatelia najímajú iba takú pracovnú silu, ktorá vyprodukuje viac, ako musia na ňu vynaložiť. Ak sa štatutárne zvýši minimálna mzda nad hranicu, za ktorou sú niektorí pracovníci pre zamestnávateľa neatraktívni (drahí), potom budú jednoducho prepustení a tak zbavení akéhokoľvek legálneho pracovného príjmu a odkázaní na sociálnu pomoc, ktorá je podstatne nižšia a v mnohých krajinách iba dočasná.

Argumetácia predstaviteľov teórie prirodzenej miery nezamestnanosti akiste stojí za pozornosť. Treba však upozorniť na niektoré skutočnosti. Po prvé, nie je jednoznačne empiricky dokázané, že rigidita miezd je iba výsledkom pôsobenia odborov a striktnej mzdovej legislatívy. Podľa iných racionalistických predpokladov môže byť aj výsledkom úmyselného udržiavania miezd zamestnávateľov na vysokej (*non-clearing*) úrovni. Ak sú totiž vysoké mzdy úmerné produktivite, oplatí sa zamestnávateľom ich platiť, pretože tým jednak podporujú produktivitu pracovníkov, jednak znižujú riziko nákladov, ktoré by boli spojené s "cirkuláciou" pracovníkov (náklady na prepúšťanie a najímanie nových pravovníkov). Čo sa týka negatívneho vplyvu minimálnej mzdy na nezamestnanosť, rovnako tu absentuje jednoznačná empirická evidencia. Niektorí autori naopak dokazujú, že minimálna mzda nemá žiaden dopad na nezamestnanosť [20].

2. Väčšina ekonómov sa zhoduje v názore, že na oficiálnu mieru nezamestnanosti a prirodzenú mieru nezamestnanosti má vplyv aj podpora v nezamestnanosti - jej výška, a najmä dĺžka poskytovania dávok. V krajinách, kde systém podpôr v nezamestnanosti je pomerne veľkorysý, hrozí nebezpečenstvo rastu celkovej miery nezamestnanosti a prirodzenej miery nezamestnanosti, spôsobené tým, že mnohí sa jednoducho neponáhľajú hľadať si prácu skôr ako musia, t. j. kým sa nepribližuje obdobie vypršania nároku na podporu v nezamestnanosti. Podľa R. K. Veddera a L. E. Gallawaya [35] každý nezamestnaný má tzv. rezervnú mzdu (*reservation wage*), minimálnu mzdu, za ktorú je ochotný sa znovu zamestnať. Ak rozdiel medzi podporou v nezamestnanosti (prípadne inou formou sociálnych dávok) a ponúkanou mzdou za prácu je zanedbateľný, mnohí dajú radšej prednosť podpore a voľnému času pred zle platenou prácou.

To je však zase iba jedna z racionalistických teórií, ktoré nazerajú na človeka len ako na bytosť kalkulujúcu svoje potenciálne (finančné) zisky a straty, ako sme o nej hovorili v úvode článku (*homo economicus*). Ľudské správanie je ale ovplyvnené aj celým radom ďalších faktorov, ktoré majú vplyv na to, čomu dá človek prednosť - či podpore, alebo zle platenej práci. Nemaľý vplyv na výber medzi podporou a zlou plácou majú prevažujúce spoločenské hodnoty, a najmä postavenie a význam platenej práce v ich hierarchii. Tam, kde práca v rebríčku hodnôt stojí na poprednom mieste, majú ľudia väčšinou snahu vyhnúť sa stigme, ktorá sa spája so stavom nezamestnanosti, obávajú sa vylúčenia zo spoločenského života spôsobeného stratou kontaktov s inými ľuďmi v práci, chcú sa vyhnúť strachu z pocitu osobnej neúspešnosti a zbytočnosti. Rovnako si treba uvedomiť, že mnohí sú ochotní pracovať, ale pretože nie sú schopní zohnať si prácu a strácajú vieru v to, že si ju vôbec niekedy nájdu, sú jednoducho odkázaní na niektoré z foriem podpory.

V tomto ohľade existujú isté "kultúrne" rozdiely medzi krajinami. Napríklad počas hospodárskej krízy vo Švédsku v 30. rokoch, keď nezamestnanosť dosahovala masové rozmery, vláda s cieľom redukovať podpory v nezamestnanosti zaviedla rozsiahly program verejných prác, v ktorom mzdy dosahovali výrazne

nižšiu úroveň ako mzdy za podobné práce na otvorenom trhu. Bol to veľký test tzv. pracovného princípu - ochoty ľudí pracovať aj za nižšie mzdy namiesto poberania sociálnych podpôr. Švédi v tomto teste obstáli a "pracovný princíp" sa stal jadrom švédskej aktívnej politiky trhu práce.

Treba však priznať, že nie je celkom neoprávnené sa obávať, že význam platenej práce pre ľudí, najmä pod vplyvom rozširovania a inštitucionalizácie tzv. sociálnych práv občanov na jednej strane a rastúceho nedostatku dobre platených pracovných miest na druhej strane, sa môže postupne výrazne oslabiť.

Renomovaný časopis *the Economist* uvádza, že Američania až "do konca 60. rokov považovali závislosť od sociálnych podpôr za zahanbujúcu; napríklad v roku 1967 iba 63 % tých, ktorí mali nárok na podpory požiadalo o pomoc. Pocit hanby nútil Američanov hľadať si prácu a poberať podporu iba počas nevyhnutného obdobia. Ale koncom desaťročia sa táto situácia zmenila. V roku 1970 už 91 % tých, ktorí mali nárok na podporu, skutočne sa o ňu prihlásilo. Nezastrašením starým pocitom hanby, mnohí sa postavili do radu pre podporu oveľa dlhšieho, než akému by dali prednosť ich predchodcovia" [33].

Bolo by však veľkým zjednodušením nazdávať sa, že počet nezamestnaných hlásiacich sa o podporu je iba výsledkom korózie pracovných hodnôt, podporovanej existenciou sociálnych práv. V niektorých krajinách mnohí z tých, ktorí podpory poberajú, jednoducho nemajú možnosť nájsť si prácu vo formálnej ekonomike a demotivovaní neustálym neúspechom pri hľadaní zamestnania sa vzdali nádeje na zmenu svojho stavu (discouraged workers).

* * *

Vráťme sa však k definičným vymedzeniam. Naznačili sme, ako sa v priebehu uplynulých rokov zmenil pohľad na to, čo možno považovať za "normálnu" úroveň zamestnanosti. Hranice medzi zamestnanosťou a nezamestnanosťou sa komplikujú nielen vďaka teoretickým posunom v chápaní rovnováhy na trhu práce, ale aj v dôsledku ďalších skutočností:

1. Vymedzenie tzv. dobrovoľnej a nedobrovoľnej nezamestnanosti: v realite nie je evidentný rozdiel medzi dobrovoľnou a nedobrovoľnou nezamestnanosťou, čo do určitej miery skresľuje štatistiky o počte nezamestnaných. Definičné vymedzenie dobrovoľnej nezamestnanosti hovorí, že sem patria tí, ktorí môžu, ale nechcú pracovať, a tí, ktorí môžu a chcú pracovať, ale za mzdy vyššie ako aktuálne trhové mzdy práce. V oboch prípadoch ide o skupiny ľudí, ktorí "dávajú prednosť hodnote voľného času pred nízko platenou prácou". Treba ale zdôrazniť, že táto definícia je nedokonalá. Neráta totiž s ľuďmi, ktorí chcú a môžu pracovať, a dokonca sú schopní prijať aj nízko platenú prácu, ale jednoducho ju nemôžu nájsť. Odhady hovoria, že v súčasnosti je v krajinách OECD približne 4 milióny takýchto "dobrovoľne" nezamestnaných.

2. Niektorí ľudia sú oficiálne nezamestnaní, ale v skutočnosti pracujú, napríklad v neformálnej ekonomike, alebo dokonca v nelegálnych formách ekonomiky (*black economy*).

3. Štatistické vykazovanie nezamestnanosti nie je všade jednotné: v niektorých krajinách tí, ktorí sa zúčastňujú nejakého programu práce (teda fakticky nie sú na riadnom trhu práce), sú zaradení pod kategóriu "nezamestnaný" ale v niektorých nie.⁷ Ani snahy o zjednotenie definičných kritérií na štatistické účely (OECD, ILO a EUROSTAT) úplne nevyriešili tento problém.

4. V mnohých krajinách ženy v domácnosti nie sú súčasťou pracovných síl, takže oficiálne nie sú ani zamestnané, ani nezamestnané. Rozsah tohto fenoménu je, ako sme naznačili v inej časti práce, častokrát kultúrne podmienený.

Nezamestnanosť: ekonomická a politická interpretácia

V prvej tretine storočia prevládal názor, že nezamestnanosť je spôsobená odchýlkou od rovnovážnych cien a miezd, ktoré by sa objavili za predpokladu existencie voľného trhu a stabilných peňazí. Podľa tejto tzv. *základnej cenovej teórie*⁸ nezamestnanosť vzniká vtedy, ak existujúce miery miezd prekročia úroveň nevyhnutnú na vyčistenie trhu práce. Preto zástancovia tohto prístupu videli riešenie najmä: • v znížení miezd na úroveň, kde sa ponuka a dopyt po práci stretávajú • vo zvýšení dopytu po práci zvýšením cien tovarov, ktoré robotníci vyrábajú (čo však zároveň znamená zníženie reálnych miezd) • v znížení ponuky práce.

V 30. rokoch sa objavila *teória nedostatočnej spotreby* (underconsumptionist theory) J. Maynarda Keynesa, ktorá cenovú teóriu úplne neodmietla, no nesúhlasila s tým, že redukcia miezd môže byť prostriedkom záchrany plnej zamestnanosti. Mzdy vo vzťahu k nezamestnanosti jednoducho nevystupovali ako dôležitý faktor. Keynes tvrdil, že nezamestnanosť môže byť redukovaná (až na úroveň plnej zamestnanosti) stimulovaním agregovaného dopytu po tovaroch a službách. Jeho úvaha bola nasledujúca: ak pri existujúcej úrovni príjmov ľudia zvýšia množstvo (sumu) peňazí, ktoré sú ochotní minúť povedie to k zvýšeniu produkcie, a zároveň k zvýšeniu dopytu po práci. Jedinou cestou, ktorá vedie k zvýšeniu dopytu po tovaroch, sú vládne zásahy buď vo forme zvýšenia vládnych výdavkov na tento účel, alebo vo forme zvýšenia disponibilných príjmov obyvateľov prostredníctvom zníženia daní. Oba postupy vedú, samozrejme, k deficitnému štátnemu financovaniu.

V 60. a 70. rokoch v názoroch na príčiny a spôsoby riešenia nezamestnanosti prevládol v ekonomickej teórii *monetarizmus*, moderná verzia kvantitatívnej teórie peňazí. Za jej najvýznamnejšieho predstaviteľa sa všeobecne považuje

⁷ Niekedy sa tento rozdiel rozlišuje pojmami "otvorená" a "celková" nezamestnanosť. Pod "otvorenú" nezamestnanosť sú zahrnutí tí, ktorí hľadajú prácu, a nie sú zaradení do žiadneho programu trhu práce, a pod "celkovú" nezamestnanosť spadajú aj tí, ktorí sú dočasne umiestnení v niektorom programe trhu práce.

⁸ Rakúska neoliberalná škola, najmä Fridrich von Hayek.

Milton Friedman. Monetaristi veria, že prvotnou príčinou ekonomických fluktuácií sú variácie v ponuke peňazí. Podľa tejto teórie napríklad pokles v ponuke peňazí by znížil ceny a (za predpokladu nezmenených miezd v peňažnom vyjadrení) zvýšil reálne mzdy, čím by negatívne ovplyvnil zamestnanosť.

Od 70. rokov sa vedúcou školou v ekonomickej teórii stali *neoklasici*. Inovátivným prvkom ich prístupu je vyzdvihnutie významu očakávaní a viera v to, že vládna politika zameraná na stimulovanie dopytu (Keynes) bude v dlhodobom priemete vyvolávať také zmeny v správaní jednotlivcov v súkromnom sektore, ktoré povedú k neefektívnosti vládnych zásahov.

V súčasnosti, ako sme už skôr naznačili, prevládajú názory, ktoré spochybňujú efektívnosť vládnych zásahov na makroekonomickej úrovni a sústreďujú sa na hľadanie príčin a spôsobov riešenia nezamestnanosti na *mikroúrovni*.

Okrem rôznych ekonomických prístupov k problematike nezamestnanosti existujú aj isté "politické" interpretácie.⁹ Nie sú alternatívou ekonomických teórií, ale upozorňujú na fakt, že nie všetko sa dá, vrátane problému nezamestnanosti, vysvetliť a vyriešiť ekonomickou teóriou. Nezamestnanosť chápu ako pracovno-trhové vyjadrenie distribučného konfliktu v spoločnosti. Jeden zo zástancov tohto prístupu to vyjadril slovami: "*... odpoveď na to, prečo niektoré národy majú vyššiu zamestnanosť ako iné, možno predovšetkým hľadať buď vo všeobecnej koncepcii sociálnopolitických inštitúcií, alebo v porovnávačej histórii inštitúcií a politík ...*" [34].

V moderných demokratických spoločnostiach sa, podľa zástancov "politického" prístupu, postupne vykryštalizovali dva základné zdroje moci: ekonomický a politický. Zatiaľ čo ekonomické zdroje moci (najmä kapitál) sú nerovnomerne distribuované medzi jednotlivými sociálnymi skupinami, zdroje politickej moci (možnosť voliť, organizovať spoločné akcie, formovať záujmové a politické zoskupenia a pod.) sú distribuované medzi tieto skupiny pomerne rovnomerne. Potom politické rozhodnutia, ktoré nesporne ovplyvňujú prístupy k nezamestnanosti, závisia od toho, ktorá politická skupina sa dostala k moci a aké miesto prisudzuje problému nezamestnanosti v hierarchii politických priorít. Existuje pomerne rozsiahla empirická evidencia o tom, že ľavicové a sociálnodemokratické strany zväčša považujú nezamestnanosť za prioritný problém, zatiaľ čo centristické a pravicové strany dávajú na prvé miesto udržanie cenovej stability, antiinflačné opatrenia a pod. Takéto klasifikovanie priorít však neplatí absolútne, ide len o istú tendenciu, ktorá sa v západných demokraciách presadzovala v posledných desaťročiach.¹⁰

⁹ Napríklad G. Schmid, G. Therborn, D. A. Hibbs, W. Korpi a iní patria medzi teoretikov, ktorí sa venujú analýzam nezamestnanosti z pohľadu politických rozhodnutí.

¹⁰ V prípade, že nezamestnanosť je dôležitým problémom pre voličov, taktickej pravicovej vlády môžu jej riešenie považovať za prioritný problém, tak ako tomu bolo napríklad v posledných parlamentných voľbách (máj 1997) vo Veľkej Británii.

Charakter súčasnej nezamestnanosti a meniace sa vzory zamestnanosti a práce

Charakter a rozsah súčasnej nezamestnanosti však nerobí veľké rozdiely medzi pravicovými a ľavicovými vládami, pokiaľ ide o jej umiestnenie v hierarchii politických priorít. Nezamestnanosť dosiahla také dimenzie, ktoré si nemôže dovoliť ignorovať žiadna vláda žiadnej priemyselne vyspelej krajiny. V krajinách OECD je dnes viac ako 34 miliónov ľudí bez práce, v EÚ nezamestnanosť osciluje okolo 11 % a postkomunistické krajiny, vrátane SR, ktoré donedávna otvorenú nezamestnanosť vôbec nepoznali, sa už roky pasujú s dvojcifernými mierami nezamestnanosti (s výnimkou ČR a podľa oficiálnych štatistík aj Ruska). Nezamestnanosť v 90. rokoch je v Európe (a vo väčšine krajín OECD) najvyššia od krízy v 30. rokoch. Ale čo je dôležitejšie, súčasná nezamestnanosť má svoje špecifiká, ktoré ju odlišujú od predchádzajúcich vln nezamestnanosti.

1. Predovšetkým, v mnohých krajinách OECD (s výnimkou USA) *rast zamestnanosti dlhodobo zaostával za rastom pracovných síl*, čo logicky vedie k rastu nezamestnanosti.

2. Ďalšou špecifickou a veľmi nebezpečnou črtou súčasnej nezamestnanosti je dĺžka jej trvania. *Dlhodobá nezamestnanosť* v rokoch 1979-1994 v krajinách OECD vzrástla z 0,9 % na 6,6 %. Na začiatku 90. rokov podiel dlhodobo nezamestnaných na celkovom počte nezamestnaných v krajinách EÚ vzrástol na viac ako 50 %. Nebezpečnosť tohto javu spočíva v jeho schopnosti "sebareprodukcie". Mnohé výskumy indikujú, že čím dlhšie sú ľudia mimo platenej práce vo formálnej ekonomike, tým ťažšie sa znovu zamestnávajú. Aj výskumy v SR naznačujú, že najväčšie problémy nájsť si prácu majú tí, ktorí sú bez práce viac ako jeden rok [19].

3. Rovnako nebyvalou mierou *rastie počet mladých ľudí bez práce*. V polovici 90. rokov bolo napríklad v Španielsku 43 % mladých vo veku medzi 16 a 24 rokom nezamestnaných, vo Francúzsku to bolo 28 %, vo Veľkej Británii 16 %, v USA 12,5 %. Mladí ľudia spolu so ženami sa taktiež výraznou mierou podieľajú na práci na čiastkový úväzok a na iných formách flexibilnej zamestnanosti. V generácii mladých ľudí narodených v rokoch 1965 až 1971 vo Francúzsku bolo v roku 1993 zamestnaných v podobných formách zamestnania až 51 % pracovníkov [36].

4. V celosvetovom meradle sa tiež presadzuje *tendencia celkového poklesu príjmov*, najmä u nízkokvalifikovaných a nekvalifikovaných pracovníkov. Tento trend je výraznejší v krajinách, kde mzdy sú relatívne flexibilnejšie. Napríklad v USA pre 10 % najchudobnejšej populácie klesli v posledných dvoch desaťročiach reálne príjmy asi o 20 %.

5. Evidentná je aj *zmenená tendencia v dopyte po istých typoch kvalifikácií*. Dopyt rastie najmä po vysokokvalifikovanej a nízkokvalifikovanej práci, zatiaľ čo ľudia so strednou kvalifikáciou stále častejšie o prácu prichádzajú.

6. V posledných rokoch sa výrazne presadzujú aj zmeny vo vzoroch zamestnanosti. Prevládajúca plná zamestnanosť, chápaná ako osemhodinový pracovný čas (v tom istom zamestnaní) počas piatich dní v týždni, počas produktívneho veku pracovníka (zväčša muža) už nie je jedinou formou zamestnanosti a neustále narastá podiel iných foriem zamestnanosti, ako je práca na dobu určitú (*fixed-term work*), práca na čiastkový úväzok (*part-time work*),¹¹ skrátený pracovný týždeň, príležitostná práca (zaradovaná niekedy pod termín *precarious jobs*), či sebazamestnávanie (*selfemployment*). Príčin narastajúcej flexibility vzorov zamestnanosti je viacero – vstup žien na trh práce,¹² zmeny v organizácii práce spôsobené rozvojom techniky a technológií, potreba hľadať alternatívne zdroje príjmu v rámci legálnej ekonomiky mimo tradičnej priemyselnej práce a služieb a pod. Ale najdôležitejšou príčinou je globalizácia trhov a nemilosrdný konkurenčný boj medzi firmami, ktoré sa logicky snažia o čo najefektívnejšie využitie produkčných zdrojov vrátane živej práce.¹³

Stratégie boja za zvyšovanie zamestnanosti

Všeobecnou črtou stratégií boja proti pretrvávajúcej nezamestnanosti je vytváranie podmienok pre väčšiu flexibilitu trhov práce. "Flexibilita" umožnila USA vytvoriť od roku 1993 do konca roku 1996 až 8,5 milióna pracovných miest, no zdá sa, že nie vždy bola spojená s dosiahnutím konečného cieľa – zlepšením životnej úrovne občanov. Z hľadiska sociálnej ochrany a životnej úrovne má deregulovaný, flexibilný americký model isté nevýhody oproti "európskemu modelu". Podľa niektorých odborníkov [24] spôsobil za posledných 15 rokov pokles životného štandardu väčšiny Američanov a podstatne znížil ich schopnosť získať a udržať si dobré pracovné miesto zodpovedajúce príjmom strednej triedy. Ak sa hovorí o úspechoch USA pri tvorbe nových pracovných príležitostí, je potrebné uvedomiť si, že nové pracovné miesta sa vytvárajú často pre nízkoplatených pracovníkov, majú zväčša iba dočasný charakter, alebo predstavujú prácu na čiastkový úväzok. Napríklad v roku 1993 približne 60 % všetkých novovy-

¹¹ V roku 1994 napríklad práca na čiastkový úväzok predstavovala 23 % vo Veľkej Británii, 25 % vo Švédsku, 29 % vo Švajčiarsku, 6 % v Taliansku, 7 % v Španielsku.

¹² V súvislosti s rastom flexibilných foriem zamestnanosti sa často hovorí o ich *feminizácii*. V roku 1990 pracovala takmer každá tretia žena v EÚ v zamestnaní na čiastkový úväzok [35].

¹³ Hoci pluralita vzorov zamestnanosti môže mať nesporné, zväčša však dočasné výhody pre určité skupiny pracovníkov, nemožno ju jednoducho a jednoznačne hodnotiť ako pozitívny spoločenský jav. Mnohé neštandardné vzory zamestnanosti predstavujú riziko narastajúcej príjmovej a sociálnej neistoty pre zamestnancov a ich rodiny, potenciálne vedú k prehĺbovaniu sociálnych rozdielov a narúšaniu spoločenskej kohézie. Konkrétny typ zamestnanosti nemožno vždy chápať ako prejav slobodného výberu pracovníka, ale častokrát je to nevyhnutnosť diktovaná aktuálnym dopytom po práci. Mnohým zamestnávateľom flexibilné vzory zamestnanosti jednoducho vyhovujú. Znamenajú pre nich zníženie priamych (mzdy) a nepriamych (príspevky do sociálneho, úrazového, dôchodkového poistenia a pod.) nákladov na živú prácu.

tvorených pracovných miest malo charakter práce na čiastkový úväzok a podľa oficiálnych štatistík v apríli 1994 dve tretiny nových pracovných príležitostí bolo vytvorených na dne mzdovej pyramídy [26]. Vývoj týmto smerom sa v Európe zdá politicky neschodný alebo aspoň veľmi obťažný.

Akú stratégiu rastu zamestnanosti teda volia vyspelé európske krajiny? V roku 1993 Komisia EÚ schválila programové opatrenia na zvýšenie zamestnanosti a prijala záväzok na vytvorenie 15 miliónov nových pracovných miest do roku 2000 [13]. Krajiny Európskej únie pritom zamietli prijať *jednoznačne* jednu z ponúkaných stratégií – protekcionizmus, voľný trh, všeobecné zníženie pracovného času na národnej úrovni, drastické zníženie miezd. Uvedomujúc si, že ani samotný hospodársky rast nie je zárukou rastu zamestnanosti, rozhodli sa pre *aktívny* postup,¹⁴ ktorý je viac-menej mixtúrou rôznorodých opatrení: podpory politiky investícií do vzdelávania, podpory vnútornej i vonkajšej flexibility podnikov, decentralizácie, znižovania nákladov na nízkokvalifikovanú a nekvalifikovanú prácu, investícií do ľudských zdrojov s cieľom zabrániť vzniku a pretrvávaniu dlhodobej nezamestnanosti (aktívna politika trhu práce).

Konkrétne stratégie sa v jednotlivých krajinách odlišujú. Napríklad v Španielsku a vo Francúzsku zvolili cestu väčšieho využívania dočasných pracovných úväzkov. V Belgicku a Dánsku využívajú vo veľkej miere flexibilný pracovný čas a skrátený pracovný týždeň. V Taliansku a Španielsku zaviedli flexibilitu miezd s cieľom "prinútiť" dlhodobo nezamestnaných, a najmä mladých ľudí prijať aj nižšie platenú prácu. V Portugalsku a vo Francúzsku podporujú rekvalifikácie s cieľom ponúknuť ľuďom väčšiu flexibilitu pri hľadaní práce. V Holandsku a Taliansku sa zamestnávateľom poskytujú úľavy na daniach s cieľom uľahčiť im najímanie ľudí. Vo všetkých krajinách prebehli alebo prebiehajú reformy v systémoch zabezpečenia pre prípad nezamestnanosti, skraca sa doba nároku alebo výška podpory (alebo oboje) s cieľom motivovať nezamestnaných hľadať si prácu. Vypracúvajú sa a realizujú cielené programy pre mladých a dlhodobo nezamestnaných (Dánsko, Belgicko, Francúzsko, Švédsko). Ako forma znižovania nezamestnanosti sa využívajú aj schémy skoršieho odchodu do dôchodku.

Niektoré negatívne dôsledky zmien v zamestnanosti a vzoroch práce

Naznačili sme, že sa chceme, hoci nie dopodrobna, zaoberať aj možnými, najmä negatívnymi sociálnymi dôsledkami zmien v zamestnanosti a vzoroch práce.¹⁵ Zaujímá nás predovšetkým, aký dopad môžu mať tieto zmeny na so-

¹⁴ Aktívny prístup vlastne znamená tiež istú flexibilitu oproti pretrvávajúcim vzorom zamestnanosti. Nejde však o ten typ flexibility, ktorý funguje v USA, kde zamestnávateľ má takmer výlučné právo najímať a prepúšťať pracovníkov, určovať pravidlá a podmienky práce vrátane mzdy.

¹⁵ Dnes je ešte veľmi ťažké s veľkou pravdepodobnosťou predpovedať, aké dlhodobé dôsledky budú mať zmenené vzory zamestnanosti a práce na spôsob života, životnú úroveň, vzdelanosť a pod. V tomto ohľade sa predpovede často radikálne odlišujú. Napríklad skupina expertov EÚ, ktorá vypra-

ciálnu štruktúru, na výskyt staronových sociálnych problémov, akými sú chudoba, marginalizácia a sociálne vylúčenie celých segmentov populácie z hlavného prúdu spoločenského života. Nemôžeme sa vyhnúť ani istým politickým konzekvenciám, ako je dopad na reálne uplatnenie dosiahnutých občianskych práv a slobôd. Z nášho pohľadu najzaujímavejším, a zároveň najvýznamnejším problémom budúcich rokov sa javí dopad zmien v zamestnanosti a práci na systémy sociálneho zabezpečenia alebo, všeobecnejšie povedané, na rôzne typy sociálneho štátu (*welfare state*).

Niektorí experti predpovedajú, že počas obdobia nasledujúcich dvoch generácií sa pracovná sila vyspelých priemyselných krajín vyprofiluje tak, že bude predstavovať približne štvrtinu tých, ktorí pracujú v dobre platených zamestnaniach a na plný úväzok, ďalšiu štvrtinu budú tvoriť pracovníci v rôznych "flexibilných formách" zamestnanosti a zvyšných 50 % pracovnej sily budú tvoriť ľudia vykonávajúci zväčša nízkokvalifikovanú a zle platenú príležitostnú prácu [35, s. 48]. Samozrejme, že takýto vývoj, kde 75 % ľudí by bolo vylúčených z permanentnej práce na plný úväzok, a tak zbavených pravidelného pracovného príjmu, by mal vážny dopad na sociálnu štruktúru a stratifikáciu moderných spoločností. Vznikla by "dvojvrstvová spoločnosť na jednej strane s marginalizovanou väčšinou" [36] bez stabilnej a istej práce, s ohraničeným príjmom a s minimálnym alebo žiadnym sociálnym zabezpečením, a na druhej strane s elitou, ktorá by mala bezpečnú prácu, príjem a sociálne zabezpečenie. Neustále vzdalovanie sa veľkých skupín ľudí od jadra spoločenskej práce a výroby a rastúca segregácia trhu práce by mohli viesť k vzniku novej chudoby a k sociálnemu vylúčeniu rozsiahlych skupín občanov zo spoločenského, politického a kultúrneho života spoločnosti.

Chudoba v priemyselne vyspelých krajinách má, samozrejme, inú podobu a význam ako napríklad v krajinách tretieho sveta. Aj tu je to však relatívny pojem, čo sa napokon odráža aj v rôznych definíciách a konceptoch chudoby: absolútnej, relatívnej, subjektívnej a pod.

Napriek rôznorodým definíciám chudoby však ostáva nezvratným faktom, že práve (dlhodobá) nezamestnanosť, viac ako iné faktory, spôsobená procesmi, o ktorých sme už hovorili, je faktorom, ktorý k chudobe vo vyspelých ekonomikách napokon smeruje. Chudoba je rizikovou situáciou, ktorá v konečnom dôsledku môže viesť k sociálnemu vylúčeniu: človek dlhodobo zbavený zamestnania je zbavený nielen pravidelného pracovného príjmu, ktorý jemu a jeho

covala správu pod názvom *Building the European Society for All of Us* [4] je vo vzťahu k budúcnosti práce skôr optimistická a zastáva názor, že v informačnej spoločnosti bude dosť práce pre všetkých, práca nadobudne tvorivejší charakter a umožní väčší výber životných štýlov. Iní autori hovoria o nastupujúcom "konci práce" [26] a sú mimoriadne pesimistickí, pokiaľ ide o budúcnosť vhodných pracovných príležitostí pre tých, ktorí chcú a môžu pracovať. Nie je naším cieľom dopodrobna rozoberať argumenty *pro* a *proti*, ale vzhľadom na ciele tohto príspevku považujeme za užitočné poukázať aspoň na možné riziká naznačeného vývoja.

rodine zabezpečuje istý životný štandard, ale postupne prichádza aj o sociálne kontakty, ktoré sú viazané na jeho finančné možnosti,¹⁶ nabúravadajú sa jeho rodinné vzťahy a dochádza k "desocializácii", ktorá v mnohých prípadoch končí v bezdomovstve.¹⁷

Ludia dlhodobo zbavení práce v oficiálnej ekonomike majú výrazne zúžený priestor na realizáciu sociálnych práv, akými sú právo na vzdelanie (najmä na vyššie vzdelanie), právo na zdravotnú starostlivosť, právo na dočasnú alebo dlhodobú náhradu pracovného príjmu (nemocenské a sociálne poistenie) a pod.¹⁸ Podľa niektorých teoretikov [25] dlhodobá strata zamestnania vedie k apatii a rezignácii voči ostatným občianskym právam, najmä politickým (rezignácia na právo voliť, zhromažďovať sa, organizovať kolektívne akcie a pod.) a v prípade bezdomovcov dokonca k nemožnosti ich realizovať.¹⁹

Koniec plnej zamestnanosti alebo koniec práce?

V poslednom období narastá počet tých, ktorí sa nazdávajú, že tradične chápanú plnú zamestnanosť nie je za podmienok expandujúcej techniky, transformujúcich sa ekonomických systémov a globalizácie trhov naďalej možné udržať. Niektorí preto navrhujú redefinovanie plnej zamestnanosti. Napríklad Schmid tvrdí, že *"ak nazveme plnou zamestnanosťou povedzme priemerný pracovný tridsaťhodinový týždeň pre mužov i ženy, pričom sa reálny pracovný čas bude odchyľovať od tohto štandardu v závislosti od ekonomických podmienok a životných okolností jednotlivcov, potom plná zamestnanosť je nielen reálny, ale aj na budúcnosť orientovaný cieľ, ktorý úplne korešponduje s hodnotami súčasnej mladej generácie a s hodnotami reprezentujúcimi princíp rovnakých príležitostí pre mužov a ženy"* [29]. Takéto chápanie plnej zamestnanosti je tesne spojené s ideou tzv. *prechodných trhov* a prechodnej zamestnanosti, t. j. období, keď

¹⁶ Napríklad nemôžu navštevovať koncerty, divadlá, športové kluby, rôzne spoločenské podujatia a pod., pretože tento spôsob socializácie je finančne pomerne náročný.

¹⁷ Počet bezdomovcov v Európe rapídne rastie. Zatiaľ čo podľa odborných odhadov počet bezdomovcov napríklad v Londýne na začiatku 90. rokov bol okolo 100 tisíc osôb, dnes sa toto číslo pohybuje okolo 350 tisíc. Zatiaľ čo "klasickí clochardi" sa zgrupovali viac menej z radov spoločensky neprispôsobivých alebo starých občanov, dnes dramaticky rastie najmä počet mladých a mladistvých, ktorých domovom je ulica.

¹⁸ Existujúce programy sociálneho zabezpečenia v Európe, ako zdravotné poistenie, nemocenské poistenie, penzijné poistenie, sú založené na predpoklade plnej zamestnanosti: programy sa financujú (aj) z príspevkov zamestnancov a dávky sa vyplácajú za podmienky, že poistenec pravidelne prispieval počas dlhého obdobia, keď bol zamestnaný, na svoje poistenie. Tí, ktorí sú dlhodobo bez práce, sú úplne odkázaní na sociálnu pomoc štátu, mesta alebo komunity, v ktorej žijú, prípadne na charitu. V tomto zmysle sú ich sociálne práva minimalizované.

¹⁹ Človek bez adresy prakticky nemôže voliť, ak mu príslušný okrskok nevydá potvrdenie, že "patrí" do neho. Takto je zbavený nielen reálneho, ale dokonca aj formálneho občianskeho práva participovať na politickom živote spoločnosti.

Ľudia pracujú v neštandardných, ale *oficiálne uznávaných* vzoroch zamestnanosti, akými sú práca na čiastkový úväzok, výcvik či dokonca rodičovská dovolenka a pod. Všetky tieto formy netradičných vzorov *práce* sú, podľa Schmida, viac akceptovateľné ako nezamestnanosť. Ostáva iba vyriešiť problém ich financovania – ten by mal sčasti vyriešiť mzdovým systémom, sčasti prostredníctvom vládneho alebo verejného rozpočtu (financovanie z daní).

Medzi tých, ktorí neveria na návrat plnej zamestnanosti v jej tradičnom chápaní, patria aj tzv. *postindustrialisti*. Predstavujú skupinu názorovo rôznorodých teoretikov, zväčša – ale nie výlučne – ľavicovo orientovaných liberálov, ktorých možno identifikovať najmä podľa hodnôt, ktoré propagujú: *sociálnej bezpečnosti*, a zároveň *individuálnej autonómie*.²⁰ Stredobodom ich záujmu je téma krízy sociálneho štátu a jeho inštitúcií, ktorých fungovanie je založené na *produktivistických* predpokladoch (predpoklad tradične chápanej plnej zamestnanosti). Podľa postindustrialistov je však plná zamestnanosť už iba utopickým cieľom, a preto inštitúcie sociálneho štátu fungujúce na tomto predpoklade strácajú svoje opodstatnenie, a dokonca ich fungovanie vedie k výsledkom odporujúcim deklarovaným cieľom sociálneho štátu (*welfare state backlash*). Na rozdiel od Schmida, postindustrialisti však nevidia východisko v redefinovaní plnej zamestnanosti, ale skôr v *inštitucionalizácii alternatív platenej práce*.²¹ Cieľom takéhoto návrhu je zabezpečiť istý stupeň sociálnej rovnosti medzi tými, ktorí sú zamestnaní, resp. poberajú pracovný príjem, a tými, ktorí sú mimo trhu práce, a tak zabrániť marginalizácii a sociálnemu vylúčeniu celých segmentov populácie. Aj tu však vyvstáva do popredia najmä otázka financovania alternatív platenej práce. Východisko vidia postindustrialisti v zavedení tzv. občianskeho príjmu (*citizenship income*).²² Jeho úlohou by malo byť riešiť niekoľko problémov naraz: mal by redukovať priamu závislosť marginalizovaných skupín, akými sú aj ľudia bez práce, od sociálneho štátu (resp. od sociálnych dávok, ktoré sa im udeľujú na základe testovania príjmov v prípade, ak nedosahujú spoločensky uznanú hranicu minimálneho príjmu), a zároveň by mal mini-

²⁰ Najčastejšie sú sem zaraďovaní C. Offe, R. Heinze, R. van der Veen, J. Viltroks, D. Held, Ch. Handy a ďalší.

²¹ Bolo by nesprávne tvrdiť, že postindustrialisti odmietajú platené zamestnanie ako užitočnú formu práce. Ide im skôr o rozšírenie pojmu *práca* stotožňovaného so *zamestnaním*, o také aktivity, ako sú domáca práca, farmárčenie, svojpomocné práce, konfekty a pod., práce užitočné pre domácnosť či komunitu (bližšie pozri [21]).

²² Termín *občiansky príjem* nie je jediným pojmom, ktorým sa v odbornej literatúre označuje to, čo majú postindustrialisti na mysli – príjem, ktorý nie je totožný so životným alebo sociálnym, príjmovým testovaným minimom, nie je ani tzv. negatívnu daňou z príjmu a je vyplácaný jednotlivcom (nie domácnostiam), je nezávislý od iných príjmov a aktuálnej a predošlej práce či ochoty prijať platené zamestnanie a hlavným kritériom nároku naň je samotný fakt občianstva. V anglicky písanej literatúre sa na označenie takto chápaného príjmu používajú aj ďalšie termíny, ako napríklad *state bonus*, *social credit*, *basic income*, *social wage*, *dennogrant* a pod.

malizovať ich závislosť od platenej práce v zamestnaní a umožniť im slobodnejší výber práce, za ktorú by dostávali namiesto pracovného príjmu občiansky príjem (napríklad práca pre obec, ktorá nie je zamestnaním, ale je prácou užitočnou, výchova detí, vzdelávanie a pod.).

Je evidentné, že návrhy na zavedenie občianskeho príjmu majú, okrem mnohých výhod, najmä isté obmedzenia. Napríklad je veľmi ťažké určiť, aký vysoký by občiansky príjem mal byť, aby spĺňal ciele, ktoré má naplniť? Bolo by vôbec možné nájsť politickú podporu pre zavedenie tejto schémy v niektorej z demokraticky rozvinutých krajín – keď takýto program by bol akiste finančne veľmi náročný a určite by viedol k zvýšenému zdaňovaniu? Neviedlo by zavedenie občianskeho príjmu k ešte väčším napätiam medzi zamestnanými ľuďmi a tými, ktorí sú mimo trhu práce? Aké dlhodobé ekonomické, sociálne a morálne dôsledky by mohlo mať zavedenie občianskeho príjmu pre spoločnosť atď?

Do výpočtu tých, ktorí upozorňujú na "nereálnosť" rekonštrukcie plnej zamestnanosti a sociálneho štátu tak, ako sme boli na ne zvyknutí, upozorňuje aj ďalší významný teoretik, prezident Nadácie pre ekonomické trendy (*Foundation on Economic Trends*) vo Washingtone D. C. J. Rifkin. Jeho kniha *The End of Work* [26] vzbudila koncom roka 1995 veľký rozruch a množstvo odborných diskusií. Rifkin v nej upozorňuje na riziko rastúcej technologickej nezamestnanosti, ktorá je spôsobená rozvojom novej vysokoproduktívnej techniky, postupne vytlačujúcej pracovnú silu nielen z fyzických povolání, ale aj z väčšiny rutinných duševných prác. Keď uvážime, že dnes viac ako 75 % platenej práce vo vyspelých priemyselných krajinách má tento charakter, podľa Rifkina je napríklad v USA, v nasledujúcich rokoch ohrozených 124 miliónov ľudí, ktorí sú potenciálne nahraditeľní technikou. Napriek týmto pesimistickým výhľadom nemožno o Rifkinovi povedať, že by patril do skupiny "katastrofických" teoretikov, ktorí si nekladú aj opačnú otázku: prispieva vývoj techniky aj k produkovaniu nových pracovných miest? Rifkin nepopiera možnosť rastu nových typov povolání a určitého množstva nových pracovných príležitostí v tzv. vedomostnom sektore (*knowledge sector*). Pôjde však o isté elitné povolania (*symbolic analysts*), ktorých – v pomere k zanikajúcim pracovným príležitostiam v tradičných priemyselných odvetviach a službách – bude minimum. Neverí teda, že je možné naďalej sa spoliehať na bežný ekonomický rozum, ktorý tvrdí, že nové technológie zvyšujú produktivitu práce, znižujú náklady na výrobu a zvyšujú ponuku lacných tovarov, čo, na druhej strane, stimuluje kúpnu silu, rozširuje trhy a generuje pracovné miesta (*trickle-down technology*). Toto, podľa neho, platilo iba v priemyselných spoločnostiach, ale už to neplatí v spoločnostiach na vyššom vývojovom stupni (informačná spoločnosť, postindustriálna spoločnosť a pod.). Tu je produktivitu možné zvyšovať oveľa vyšším tempom so stále menším množstvom živej práce.

Rifkin nás zaujíma nielen preto, že vcelku vierohodne načrtáva budúci obraz práce a zamestnanosti, ale kladie si aj otázku, aké alternatívy sociálneho uspo-

riadania zmien v práci a zamestnanosti môžu nastať. Jeden variant alternatívnej budúcnosti hovorí o spoločnosti, kde bude enormne narastať medzera medzi tými, ktorí majú prácu, a tými, ktorí prácu (t. j. platenú prácu, zamestnanie) nemajú a nemôžu ju získať, o spoločnosti, kde sa bude prehĺbovať priepasť medzi hľstkou bohatých a masou chudobných, o spoločnosti, ktorá bude "tehotná" vážnym politickým a sociálnym konfliktom, ktorý by mohol mať celosvetové následky.

Druhý variant hovorí o takom spoločenskom usporiadaní, kde výdobytky techniky a vysokej produktivity práce bude rovnomernejšie rozdeľované medzi všetkých. To ale predpokladá, podľa Rifkina, nevyhnutnosť skrátenia pracovného týždňa na 30 hodín, aby prácu mala väčšina tých, ktorí pracovať chcú a môžu (Schmidova koncepcia, redefinovania plnej zamestnanosti), a zároveň poskytovanie príjmového kupónu pre nezamestnaných, ktorí by ho dostali preplatený po odpracovaní určitého počtu hodín na prospech komunity (idea blízka postindustriálnemu chápaniu občianskeho príjmu).

Rovnako ako všetci predchádzajúci autori, aj Rifkin naráža v otázke financovania príjmového kupónu (*income voucher*) na isté technické problémy. Tvrdí však, že tie by sa dali prekonať a financovanie takéhoto programu by nemuselo byť príliš náročné, ak by sa prešlo k postupnému odbúravaniu niektorých sociálnych programov s nepriamymi dávkami a prešlo k priamemu financovaniu príjmov pre osoby vykonávajúce prácu pre komunitu (obec), keby sa znížili výdavky na zbrojenie (to sa však týka iba krajín, kde táto položka je významná).

Dopad na systémy sociálneho zabezpečenia

Záverom možno konštatovať, že zatiaľ nie je úplne jasné, aké dôsledky – pozitívne či negatívne – na život jednotlivcov a rodín budú prevažovať po presadení zmenených vzorov práce. Ukazuje sa však, že vo vzťahu k existujúcim systémom sociálneho zabezpečenia zmena vzorov zamestnanosti (a práce) bude mať – aspoň krátkodobo – skôr deštruktívny ako rozvojový charakter. Existujúce systémy sociálneho zabezpečenia (poistenia) v Európe, ktoré sa formovali po druhej svetovej vojne, sú totiž založené na predpoklade plnej zamestnanosti a väčšina programov sociálneho zabezpečenia je aj dnes z veľkej časti financovaná z povinných a/alebo dobrovoľných príspevkov zamestnancov a zamestnávateľov.

Nezamestnanosť, a teda aj financovanie sociálnych programov prakticky až do polovice 80. rokov neboli natoľko vážnym problémom, aby sa s ním vlády bohatých západoeurópskych krajín neboli schopné – hoci za cenu rastúcich sociálnych výdavkov – vyrovnáť. Napriek tomu sa však už v 70. rokoch začalo diskutovať o kríze sociálneho štátu. Spočiatku sa diskusie týkali takmer výlučne financovania systémov sociálneho zabezpečenia, ale dnes obsahujú aj problema-

tku nárokov, štruktúry sociálnych dávok, a dokonca samotných princípov, na ktorých sú jednotlivé sociálne programy budované.²³

O radikálnejších praktických zmenách v systémoch sociálneho zabezpečenia sa začalo reálne uvažovať iba nedávno a medzi najdôležitejšie faktory, ktoré k tomu prispeli, patrí nepriaznivý demografický vývoj²⁴ a rast a charakter súčasnej nezamestnanosti. Vlády vyspelých krajín si uvedomujú, že existujúce systémy sociálneho zabezpečenia sú v súčasnej podobe naďalej neudržateľné. Deficitné vládne financovanie sociálnej sféry je príliš riskantné a ďalšie znižovanie výdavkov na vzdelávanie, zdravie a iné oblasti hrozí sociálnymi otrasmami. V mnohých priemyselne vyspelých krajinách sveta preto zaznamenávame rôzne pokusy o reformovanie sociálnych programov, najmä systémov dôchodkového zabezpečenia a systémov ochrany proti chudobe. Základným preventívnym opatrením na zachovanie životnej úrovne obyvateľstva – a to bez ohľadu na typ či model sociálneho štátu – však naďalej zostáva udržanie vysokej miery zamestnanosti.

Došlo 27. 1. 1997

Literatúra

- [1] BRAUN, M. – SCOTT, J. – ALWIN D. F.: Sex-Role Attitude Change: Britain in a Cross-National Perspective. [Working Paper No. 16.] Cambridge, University of Cambridge, Sociological and Political Sciences 1995.

²³ Zaiste by bolo zjednodušením nazdávať sa, že kríza welfare state je spôsobená iba rastom nezamestnanosti a z toho vyplývajúcim znižovaním zdrojov financovania sociálnych programov. Britský sociológ A. Giddens, v súčasnosti šéf LSE (the London School of Economics), tvrdí, že welfare state sa dostal do krízy aj vďaka trom veľkým sociálnym procesom charakterizujúcim súčasné moderné spoločnosti – globalizácii, detradicionalizácii (ktorá sa vysvetľuje nielen ako koniec tradícií, ale aj ako negácia – aktívna obrana tradície vedúca až k fundamentalizmu), sociálnej reflexivity, ktorá znamená prispôbenie človeka detradicionalizovanému svetu. Tieto tendencie vplyvujú na tradičný welfare state a do značnej miery prispievajú ku kritickému náhľadu naň. Sám Giddens je však zástancom pozitívnej kritiky sociálneho štátu, ktorá je zacielená na reštrukturalizáciu inštitúcií sociálneho štátu s cieľom zosúladiť ich s detradicionalizovaným svetom nami (naším nahromadeným poznaním) vyprodukovaných neurčitostí [12].

²⁴ Prakticky všetky priemyselne vyspelé krajiny sveta musia dnes v mnohých oblastiach čeliť skutočnosti, že ich populácia starne: vďaka vysokému životnému štandardu a lekárskej starostlivosti sa predlžuje priemerný vek života, na druhej strane prírastky novej populácie sú menšie ako v predošlých desaťročiach. Táto skutočnosť sa negatívne premieta aj do systémov sociálneho zabezpečenia, najmä tých, ktoré sú financované priebežnou (pay-as-you-go) metódou. Pri takomto systéme, totiž, napríklad dôchodky v danom roku sú vyplácané z príspevkov zamestnancov a zamestnávateľov vybraných v tom istom roku. Pri rastúcom počte dôchodcov a klesajúcom počte zamestnancov dochádza k finančnému deficitu, ktorý sa môže premietnuť do zvýšeného príspevkového zataženia zamestnancov a zamestnávateľov alebo do zvýšeného štátneho deficitu. Druhou alternatívou je znižovanie reálnych dôchodkov. Obe riešenia však majú isté hranice, ktoré sú sociálne a politicky neúnosné buď pre jednu, alebo druhú skupinu občanov. Pri súčasnom demografickom trende sa preto tieto systémy javia ako neudržateľné.

- [2] BJÖRKLUND, A.: A Comparison between Actual Distributions of Annual and Lifetime Income: Sweden 1951-1989. Review on Income and Wealth, 39, 1993, č. 4.
- [3] BELZ, H.: Affirmative Action Does not Promote Equality. In: *Work*. San Diego, CA, Greenhaven Press Inc. 1995.
- [4] Building the European Society for All of Us. [Interim Report.] Brussels, European Community 1996.
- [5] CHAPMAN, S. - BANDOW, D.: Increasing the Minimum Wage Reduces Employment. In: *Work*. San Diego, CA, Greenhaven Press Inc. 1995.
- [6] CHOMSKY, N.: *Class Warfare*. London, Pluto Press 1996.
- [7] DEEM, R.: *Work, Unemployment and Leisure*. London, Routledge 1995.
- [8] EZORSKY, G.: Affirmative Action Promotes Equality. In: *Work*. San Diego, CA, Greenhaven Press Inc. 1995.
- [9] FINNEGAN, R.: What is Work? Unit 1. [Open University Course DE 325.] Open University Press 1985.
- [10] FRIEDMAN, G.: *Sociológia práce*. Bratislava, Práca 1967.
- [11] GERSHUNG, J. - PAHL, P.: Britain in the Decade of the Three Economics. In: *The Experience of Work*. London, Aldershot and Heinemann 1985.
- [12] GIDDENS, A.: Affluence, Poverty, and the Idea of a Post-scarcity Society. [Discussion Paper No. 63.] UNRISD 1995.
- [13] Growth, Competitiveness, Employment. [Bulletin EC, Supplement No. 6/93.] Brussels, European Community 1993.
- [14] HANDY, Ch.: *The Empty Raincoat*. London, Hutchinson 1996.
- [15] *Human Development Report 1995*. New York, United Nations 1996.
- [16] KORPI, W.: Power Resources Approach vs. Action and Conflict. *Sociological Theory*, zv. 3, 1985.
- [17] KORPI, W.: Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis. *British Journal of Political Science*, zv. 21, júl 1991.
- [18] KOSÍK, K.: *Dialektika konkrétneho*. Praha, ČSAV 1965.
- [19] KOSTOLNÁ, Z. - HANZELOVÁ, E.: Systémové aspekty dlhodobej nezamestnanosti a nástroje jej prevencie. Bratislava, VÚSVPR 1995.
- [20] KRUEGER, A. B.: Increasing the Minimum Wage Does Not Reduce Employment. In: *Work*. San Diego, CA, Greenhaven Press Inc. 1993.
- [21] KVAPILOVÁ, E.: Práca a občianstvo. *Sociológia*, 27, 1995, č. 5-6.
- [22] LAYARD, R.: How to Cut Unemployment? In: *Centre Piece*. Issue, 1996, č. 1.
- [23] LAYARD, R. - JACKMAN, R. - NICKELL, S.: *Combatting Unemployment: is Flexibility Enough?* London, E.S.R.C., ISE 1996.
- [24] MISHEL, L. - SCHMITT, J. (eds.): *Beware the Us Model: Jobs and Wages in Deregulated Economy*. Washington D.C., EPI 1996.
- [25] PIXLEY, J.: *Citizenship and Employment*. Cambridge, Cambridge Univ. Press 1993.
- [26] RIFKIN, J.: *The End of Work*. New York, G. P. Putnam's Sons 1995.
- [27] SAMUELSON, P. A. - NORDHAUS, W. D.: *Economics*. New York, McGraw-Hill Book Inc. 1985.
- [28] *Saving More and Invest Better*. [CPS Fourth Report to the President and Congress.] Washington D.C., september 1995.
- [29] SCHMID, G.: *Är full sysselsättning fortfarande möjlig?* Štokholm, Arbetslivscentrum 1995.
- [30] SMITH, A.: *Pojednání o původě a bohatství národů*. Praha, SPL 1958.
- [31] SCHAEFFER, R. T.: *Sociology*. New York, McGraw-Hill Inc. 1989.
- [32] TAYLOR, F. W.: *Zásady vědeckého řízení*. Praha, THJ 1947.
- [33] *The Economist*, 3. augusta 1996.
- [34] THERBON, G.: *Why Some People are More Unemployed than Others?* London, Verso 1986.

- [35] VEDDER, R. K. - GALLAWAY, E.: Out of Work. New York/London, Holmes and Maier 1993.
- [36] Welfare in a Civil Society. [Správa z konferencie európskych ministrov zodpovedných za sociálne veci.] Bratislava, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 1993.

WORK, EMPLOYMENT AND THE WELFARE STATE

Erika KVAPILOVÁ

In this paper we try to point at the key relations among work, employment and the social security systems in modern capitalist societies. Our aim is to cover some of the most important issues concerning the above relations and to create a basic framework for a discussion on (un)employment. Hence, the paper should be conceived as an introduction to a broader debate about the causes, outcomes and possible solutions of present persistent unemployment in Europe.

In the introduction we pay attention to different facets and the importance of work for an individual and the society. We stress that work is on the one hand a means of market exchange and on the other hand fulfils number of significant social functions - first of all, work is a means of social cohesion. The following sections of the paper are devoted to paid work - employment. We pinpoint that there have been consequential shifts in theoretical interpretations of labour market equilibrium in recent years that have influenced the shaping of governmental priorities (from full employment to natural unemployment rate theory). We also deal with a definition problem concerning unemployment, its economic and political explanations: we sum up the economic explanations of causes of unemployment since the first third of this century till neoclassics, and emphasise the influence of political factors on unemployment rates (the conflict theories). In the end we summarise specific features of present unemployment and describe the chief strategies to combat unemployment (the USA, the EU). We accent that unemployment has a negative impact on the existing social security systems that are, in fact, based on the idea of full employment (financing of the social security systems through the employees and employers contributions). Thus, to keep the social security systems working and fulfilling their main functions at the same time - the protection against loss of income and avoidance of poverty - not only their reconstruction is necessary but first of all prevention, meaning maintaining high levels of employment.

Optimalizácia štruktúry bilancie komerčnej banky

Alena LONGAUEROVÁ*

Úvod

Optimalizovať štruktúru svojej bilancie je cieľom každej banky. *Optimalizáciou štruktúry bilancie* banky rozumieme proces formovania takej štruktúry bilancie, ktorá odráža ciele banky v raste jej obchodných aktivít, v zisku pri rešpektovaní vzniku potenciálnych rizík, ktoré je banka ochotná znášať.

Rizikom chápeme potenciálnu možnosť vzniku straty z obchodov, ktorá je vyvolaná tým, že v čase prijímania rozhodnutí nie je k dispozícii dostatok správnych informácií o budúcom vývoji. Riziko je teda nebezpečenstvo vzniku straty pri určitom nedostatku informácií a určitom statuse okolia. Výsledok a výnosy každého obchodu, ktorý banka uzatvára v súčasnosti, sa realizujú v budúcnosti. Medzičasom dochádza k zmene podmienok a tie môžu vyvolať, že banka ne-realizuje predpokladaný zisk, alebo dokonca znáša stratu z uvedeného obchodu.

Bankové riziká sa členia podľa viacerých kritérií [2]. Predmetom tohto článku nie sú riziká jednotlivých obchodov, ale riziká spojené s riadením štruktúry aktív a pasív tak, aby banka dodržala horizontálne a vertikálne väzby medzi aktívami a pasívami, ktoré sú podmienené zákonitostami obchodnej činnosti.

V procese optimalizácie štruktúry jednotlivých položiek bilancie ide o zosúladzovanie procesov riadenia rentability a riadenia rizík. Riadenie rentability je zamerané na maximalizáciu výnosov a riadenie rizík je zamerané jednak na predchádzanie rizikám, jednak na vytváranie rezerv na krytie strát z obchodnej činnosti. Riadenie rentability je tesne prepojené s riadením rizík, najmä pri tvorbe rezerv. Zároveň sa však môže dostať do protikladu s riadením rizík, čo súvisí so skutočnosťou, že banka zvyčajne – ak chce maximalizovať zisk z obchodov – musí znášať väčšie riziká. Väčšie výnosy sú spravidla spojené s väčším rizikom, a naopak, menšie riziko je spojené s menším ziskom.

1. Etapy procesu optimalizácie štruktúry bilancie

Proces optimalizácie štruktúry bilancie možno rozčleniť do niekoľkých etáp:

1. etapa - vytvorenie systému hodnotenia rizík určitými ukazovateľmi;

2. etapa - diagnóza východiskovej situácie: a) analýza súčasnej rizikivosti štruktúry bilancie, b) analýza rentability obchodnej činnosti banky;

* doc. Ing. Alena LONGAUEROVÁ, CSc., Banka Slovakia, a.s., nám. SNP 23, 974 01 Banská Bystrica

3. *etapa* - odvodenie noriem rizikovosti štruktúry: a) stanovenie noriem opatrnosti, b) simulácia variantov štruktúry bilancie, c) konečná fixácia integrovaného systému noriem rizikovosti štruktúry;

4. *etapa* - kontrola súčasného stavu štruktúry bilancie a jej porovnanie s normovanými hodnotami.

Prvá etapa

Východiskom optimalizácie štruktúry bilancie je definovanie systému ukazovateľov, ktorými banka bude hodnotiť rizikovosť štruktúry bilancie. Pri tvorbe takéhoto systému vychádza banka z normovaných hodnôt, ktoré určuje buď centrálna banka, resp. ich odporúča Basilejský výbor. Banka si ich prispôbuje svojim zámerom a podmienkam tak, aby dodržala minimálne limity centrálnej banky.

Systém ukazovateľov pozostáva z ukazovateľov hodnotiacich riziká a rentabilitu banky. Uvedené ukazovatele sa rozčleňujú na ukazovatele dvoch typov: A a B. Ukazovatele typu A zohľadňujú len interné podmienky banky, ukazovatele typu B berú do úvahy aj externé podmienky a stav na finančnom trhu. Rozlišovanie ukazovateľov typu A a B súvisí obyčajne s dvojakou (klasickou alebo trhovo orientovanou) metodikou výpočtu hrubej úrokovej marže ako jedného z najdôležitejších a východiskových ukazovateľov [3, s. 23-26].

Ako príklad uvedieme niekoľko ukazovateľov rentability: *typ A* - rentabilita vlastného kapitálu, rentabilita nákladov, hrubá úroková marža; *typ B* - príspevok podmienok, obchodu, príspevok štruktúry.

Pokiaľ skupina ukazovateľov A hodnotí výsledok obchodnej činnosti banky na základe porovnávania výsledných hodnôt dosiahnutých bankou (napr. pomerom zisku k vlastnému kapitálu alebo k nákladom), pri skupine ukazovateľov B sa hodnotí výsledok obchodnej činnosti v komparácii s možnosťami, aké ponúkal finančný trh.

Napríklad príspevok obchodnej činnosti je ukazovateľom či banka dokázala drahšie predat' zdroje s rovnakou lehotou viazanosti, alebo ich bola schopná nakúpiť lacnejšie, ako sú úroky na finančnom trhu. Pri uvedenom výpočte banka musí pracovať s externými údajmi (sú to napr. údaje o BRIBORE).

Ukazovatele rentability hodnotia výnosovosť aktív, t. j. do podielu sa dáva celkový čistý úrokový výnos alebo čiastkové výnosy napríklad z medzibankových obchodov, obchodov s klientmi, s cennými papiermi, zisk z devízových operácií k celkovým nákladom, k celkovej bilančnej sume, resp. k inej hodnote podľa účelu hodnotenia. Pre banku je dôležitým ukazovateľom *rentabilita celkových aktív*, ktorá porovnáva zisk pred zdanením, resp. zisk z obchodnej činnosti k celkovej bilančnej sume. Čím väčšiu hodnotu vyjadrenú v percentách banka dosahuje, tým efektívnejšie pracuje.

Hodnotenie rizikovosti štruktúry bilancie musí vychádzať z vyjadrenia jednotlivých druhov rizík, napríklad úrokového rizika, menového rizika, rizika likvidity a rizika celkovej stability banky.

Ako príklady je možné uviesť nasledujúce ukazovatele:

a) *riziko celkovej stability*: • podiel vlastného kapitálu z celkovej sumy aktív • kapitálová primeranosť ako podiel rizikových aktív ku kapitálu banky • podiel rezerv z celkovej bilančnej sumy;

b) *úrokové riziko*: • podiel fixne úročených aktív a pasív z bilančnej sumy • rozdiel fixne úročených aktív a pasív, tzv. fixne úročená medzera • elasticita úrokov, pomocou ktorej hodnotíme, či zmeny úrokov v banke boli adekvátne zmenám úrokov na finančnom trhu;

c) *riziko likvidity*: • podiel likvidných rezerv I. a II. stupňa • likvidná medzera • porovnávanie dlhodobých pasív s dlhodobými aktívami, strednodobých pasív so strednodobými aktívami a krátkodobých pasív s krátkodobými aktívami a iné metódy;

d) *menové riziká*: • pozície podľa jednotlivých mien a dodržiavanie stanovených noriem • dodržiavanie celkovej menovej pozície a pod.

Druhá etapa

V rámci druhej etapy - diagnózy východiskovej situácie, je podstatné, že paralelne s analýzou rentability a hodnotením rizík dochádza ku skúmaniu vzájomných vzťahov jednak medzi štruktúrou bilancie a rentabilitou, jednak medzi štruktúrou bilancie a rizikom.

V rámci analýzy sa porovnávajú jednotlivé ukazovatele z hľadiska časového vývoja v predchádzajúcich obdobiach, ale zároveň aj s dôležitým konkurentom banky. Analýza ukazovateľov sa vykonáva aj podľa jednotlivých pobočiek.

Analýza východiskovej situácie musí mať za cieľ skúmanie vzájomných súvislostí medzi rentabilitou a rizikom bankových obchodov a musí gradovať do tvorby stanovenia noriem rizika, ktoré budú vychádzať jednak z odporúčaní centrálnej banky, ale zároveň budú rešpektovať špecifiká bankovej činnosti.

Každá banka si okrem základných noriem v oblasti kapitálovej primeranosti, úverovej angažovanosti, dodržiavania menovej pozície, dodržiavania povinných minimálnych rezerv a v súčasnosti aj devízovej pozície spracúva na menové účely vlastné limity a ukazovatele rentability a rizikovosti štruktúry, ktoré odrážajú:

- makroekonomickú situáciu a predpokladaný vývoj, ktorý môže byť viac alebo menej zdrojom rizík (napr. nestabilný vývoj úrokov na trhu, preddevalvačné očakávania a pod.);

- špecifiká obchodnej činnosti (napr. či banka je univerzálna, alebo či je zameraná len na špecifické produkty (napr. stavebné sporiteľne, Slovenská záručná banka a pod.);

- počet obchodných miest a ich efektívnosť;

- riadiaci a rozhodovací systém vrátane delegovania kompetencií (v prípade, že banka má značne decentralizovaný systém rozhodovania, musí rozpracovať ukazovatele rentability bankovej činnosti na jednotlivé obchodné miesta);

- súčasný stav rentability bankovej činnosti a rizikovosti štruktúry, hlavne pokiaľ ide o problémové oblasti.

Hlavnými komponentami celkovej rentability je rentabilita vlastného kapitálu a celková rentabilita aktív banky. Prvá dáva do podielu zisk k vlastnému kapitálu a druhá k celkovej sume aktív. Ukazovateľ rentability banky je ovplyvnený hodnotami tak v čitateli, ako aj v menovateli.

$$\text{Rentabilita vlastného kapitálu} = \frac{\text{zisk pred zdanením}}{\text{vlastný kapitál}} \times 100$$

$$\text{Rentabilita aktív} = \frac{\text{zisk pred zdanením}}{\text{aktíva}} \times 100$$

Na objektívnejšie hodnotenie efektívnosti obchodnej činnosti banky je vhodnejší druhý ukazovateľ.

Parametrami výšky zisku a jeho štruktúry sú:

a) štruktúra bilancie a jej výška - druhy obchodov banky a ich štruktúra, štruktúra úrokov a štruktúra mien a lehôt splatnosti.

b) štruktúra služieb - sadzby provízií a poplatkov a objem poskytnutých služieb.

Saldo provízií môže výrazne ovplyvniť zisk banky. Príkladom je Československá obchodná banka, ktorá dosahuje relatívne vysoký objem provízií najmä za zahraničný platobný styk. Rozdiel medzi prijatými a platenými poplatkami a províziami je ovplyvnený štruktúrou bankových obchodov a služieb. Výška provízií ovplyvňuje intenzitu používania jednotlivých bankových služieb a môže determinovať postavenie banky na niektorých čiastkových trhoch. So zvyšujúcou sa konkurenciou dochádza aj k znižovaniu poplatkov za služby jednotlivých bánk.

c) Štruktúra prevádzky - veľkosť nákladov a produktivita bankovej činnosti.

Existuje priama závislosť medzi nákladovosťou, produktivitou a rentabilitou činnosti banky. Sledovanie nákladov a ich aktívne usmerňovanie výrazne ovplyvňuje zisk banky a tým aj výslednú rentabilitu.

Kalkulácia čistého zisku banky + úrokové výnosy - úrokové náklady = čisté úrokové výnosy + - saldo provízií a poplatkov = hrubý výnos banky - prevádzkové náklady (personálne náklady + vecné náklady + odpisy) = hospodársky výsledok z bežnej činnosti + mimoriadne výnosy - mimoriadne náklady = hospodársky výsledok pred zdanením - daň z príjmu právnických osôb = hospodársky výsledok po zdanení.

Parametrami rizikovej štruktúry sú: • podiel vlastného kapitálu • podiel rizikových aktív • kapitálová primeranosť • podiel veľkých úverov • úroková elasticita a pod.

Podiel vlastného kapitálu z celkovej bilančnej sumy je jedným z ukazovateľov, ktorý charakterizuje stabilitu banky. Čím je vlastný kapitál väčší, tým je banka stabilnejšia. Vlastný kapitál je totiž trvalý zdroj banky a zvyčajne najlacnejší,

napriek tomu, že banky, ktorých akcie sú obchodované na burze, spravidla musia akcionárom zabezpečiť určitý výnos. Vlastný kapitál tým, že zahŕňa nielen základné imanie, ale i rezervný fond a zisk, odráža aj efektívnosť banky. Vlastný kapitál ako položka pasív bilancie ovplyvňuje aj hrubú úrokovú maržu tým, že znižuje priemerné úrokové náklady. Čím vyšší je podiel neúročeného vlastného kapitálu, tým väčšia je hrubá úroková marža.

Hrubá úroková marža bude bezprostredne ovplyvňovať riziko zmeny úrokov, a tým bude ovplyvňovať aj bilanciu. Na uvedený ukazovateľ však bude vplývať aj tzv. marža štruktúry, ktorá je ovplyvnená časovým hľadiskom, t. j. dobou viazanosti vkladov a úverov. Čím väčší je rozdiel medzi viazanosťou aktív a pasív, tým väčší je príspevok štruktúry k hrubej úrokovej marži, ale zároveň sa zvyšuje riziko straty vyvolanej potrebou refinancovania zdrojmi peňažného trhu. V prípade, že dôjde k vysokému nárastu sadzieb na medzibankovom trhu, tak ako sa to stalo v januári roku 1997, banky musia nakupovať relatívne drahé zdroje, a v dôsledku toho môžu v niektorých obchodoch dosahovať mínusový výsledok obchodov. Uvedený konflikt je však eliminovaný aj tým, že medzi jednotlivými druhmi obchodov vzniknú rozdiely v závislosti od podmienok obchodu, ktoré však nemusia negatívne ovplyvniť celkový zisk banky.

Podiel rizikových aktív je v nepriamej úmernosti k stabilite banky. Rizikovými aktívami označujeme tie aktíva, ktoré môžu vyvolať potenciálnu stratu (napr. nesplatený úver, pokles trhovej ceny cenného papiera, pokles kurzovej hodnoty devízového aktíva a pod.). Pri prevažnej väčšine aktív jestvuje možnosť vzniku straty, no pri niektorých je k tomu väčšia a pri iných menšia pravdepodobnosť. Práve pravdepodobnosť vzniku straty je vyjadrená tzv. rizikovými váhami, ktoré sa používajú pri výpočte rizikovo vážených aktív v ukazovateli kapitálovej primeranosti.

Na základe uvedených ukazovateľov je možné odvodiť celkový rizikový potenciál banky. Potenciálne zafaženie čistého zisku potrebou krytia rizík je tým väčšie, po prvé, čím nevýhodnejšie je rozložené riziko a čím horšia je kvalita diverzifikácie rizikových aktív; po druhé, čím väčší je objem pevne úročených cenných papierov nachádzajúcich sa v nižších fázach úročenia a existuje riziko nárastu úroku; a po tretie, čím väčší je objem otvorených pozícií zahraničnej meny a existuje väčšie riziko averzných zmien devízových kurzov.

Tretia etapa

Podstatou tretej etapy optimalizácie štruktúry bilancie pomocou integrovaného systému je stanovenie noriem rizík, ktoré je komerčná banka ochotná znášať, simulácia variantov bilancie a fixácia integrovaného systému ukazovateľov rizika.

Funkciou noriem rizika je vymedzenie parametrov štruktúry bilancie tak, aby bolo v rámci existujúcej situácie na trhu možné docieľiť čo možno najvýhodnejší hospodársky výsledok. Stanovenie sústavy noriem rizika sa uskutočňuje v troch krokoch.

a) Stanovenie noriem opatrnosti

Normy opatrnosti predstavujú najvyššie prípustné hodnoty ukazovateľov rizika tak, aby bola zabezpečená kapitálová a finančná stabilita banky. Príklad stanovenia noriem uvádzame v tabuľke 1.

T a b u ľ k a 1

Ukazovateľ	Skutočná hodnota	Porovnateľná hodnota	Hodnota opatrnosti	Možná odchýlka	Štruktúra bilancie
úvery/kapitál x 100	17	14	16	-	-1
podiel rizikových aktív	55	60	65	10	-
podiel pevne úročených cenných papierov	11	8	10	-	1
podiel vkladov klientov	83	88	86	3	-

V uvedenom príklade normy opatrnosti znamenajú, že maximálny podiel rizikových aktív môže byť 65 %, podiel vkladov klientov na celkových záväzkoch musí byť minimálne 86 %. V poslednom stĺpci sú uvedené opatrenia v prípade, že došlo k prekročeniu noriem, napríklad ak došlo k porušeniu prvého ukazovateľa, banka musí zvýšiť objem ručeného kapitálu alebo znížiť objem úverov, ktoré sú do ukazovateľa zahrnuté. V prípade, že bilancia banky nemá vyhovujúcu štruktúru, je nevyhnutné prijať opatrenia na vytvorenie rovnováhy.

Pri vytváraní variantov bilancie sa bude brať do úvahy vplyv viacerých faktorov na zmeny bilancie banky po zohľadnení princípov výnosovosti a obmedzujúcich možností trhu. V tejto etape optimalizácie sa bude brať zreteľ na ciele v rentabilite, normy rizík a celkovú stabilitu banky. Zostavovanie viacerých variantov bilancie sa uskutočňuje tak, že sa skúmajú vzájomné vzťahy medzi jednotlivými ukazovateľmi.

Ďalším krokom tejto etapy je, že v bilancii dôjde k efektívnemu preskupeniu položiek, t. j. niektoré položky budú zväčšené a iné budú zmenšené, napríklad dodržanie princípu likvidity v bilancii zabezpečí banka tak, že na strane pasív bude mať viac dlhodobých zdrojov a na strane aktív zodpovedajúci objem likvidných prostriedkov.

Súčasťou optimalizácie je aj analýza rozdielnej výšky úrokových marží, prípadne príspevku jednotlivých obchodov. Štruktúra bilancie sa simuluje tak, aby v bilancii sa zvyšoval podiel obchodov s najvyššou úrokovou maržou. Problémom je, že čím väčšia je rentabilita obchodu, tým väčšie je aj riziko, čo vyvoláva potrebu dodatočných zdrojov na jeho krytie. Odporúča sa, aby sa zohľadňovali a osobitne zvažovali všetky typy rizikových obchodov.

b) Simulácia variantov bilancie

Cieľom simulácie je, aby sa podarilo vytvoriť čo možno najvhodnejšiu štruktúru bilancie.

Uplatňovanie uvedených noriem rizika v bankovej praxi sa zabezpečuje nasledujúcimi nástrojmi: uplatňovanie limitov na určité druhy rizikových úverov, uplatňovanie systému zvýhodnení a znevýhodnení na určité druhy obchodov, ak sa nerealizujú ciele rizikovej štruktúry a uplatňovanie kompenzačných obchodov v prípade, keď nedochádza k želanému vývoju ukazovateľa. Na základe simulácie štruktúry bilancie dochádza k spresňovaniu cieľov banky v rentabilite a optimalizácii miery rizík, ktoré je banka ochotná znášať, resp. na krytie ktorých má vytvorené dostatočné rezervy.

c) Optimalizácia štruktúry bilancie použitím lineárneho modelu

Model optimalizácie sa konštruuje tak, že na základe rôznych modelových situácií, definovaných rozhodovacích polí a charakterizovania cieľovej funkcie umožňuje optimalizovať štruktúru bilancie.

Lineárny model na optimalizáciu štruktúry bilancie, podobne ako každý model, vychádza z určitých zjednodušení a podmienok. K základným určujúcim faktorom modelu možno zaradiť tieto: • skutočná štruktúra bilancie sa odráža v rentabilite a rizikivosti "predchádzajúcich obchodov" • staré obchody determinujú likviditu nových obchodov • obchodné vedenie banky musí fixovať normy rizikovej štruktúry bilancie tak, aby bolo možné riadiť likviditu starých a nových obchodov • musí existovať prognóza úrokovej marže, príspevku obchodov • musí byť stanovený minimálny objem obchodov na základe zhodnotenia trhového potenciálu • musí existovať štruktúra peňažného a kapitálového trhu.

Hodnotenie likvidity tromi princípmi

I. princíp likvidity

Bazilejský výbor a smernica Európskej únie odporučili vzhľadom na úverové riziká dodržiavanie všeobecného princípu tzv. koeficientu solvability (kapitálovej primeranosti), ktorý by mal pomôcť eliminovať riziko bankrotu banky. Podľa tejto smernice môžu úvery a finančné investície prepočítané rizikovými váhami po odpočítaní opravných položiek, ako aj terminovaných obchodov (finančné swapy, terminované obchody, opčné práva) predstavovať maximálne 18-násobok vlastného kapitálu. Uvedený princíp je možné znázorniť v nasledujúcej forme:

$$\sum_i A_i^I (1 - WB_i) \cdot AF_i^I \leq 18 VK$$

kde

A_i^I - I. princíp likvidity pre i -té aktívum,

WB_i - potreba opravných položiek pre A_i^I ,

AF_i^I - prepočítací faktor,

VK - ručený vlastný kapitál ako súčet základného imania a rezerv v bilancií banky a garančných fondov (v SR je to tzv. podriadený dlh).

Uvedené ukazovatele pôsobia na aktívny a pasívny manažment rizík. Na základe stanoveného limitu je banka stimulovaná dodržiavať čo najväčší objem nerizikových aktív. To má vplyv na objem a štruktúru úverového portfólia. Banka teda uplatňuje aktívnu istiacu politiku.

Na druhej strane sa banka bude snažiť mať dostatok vlastného ručeného kapitálu (pasívna istiaci politika).

Pre rôzne druhy aktív platia rôzne prepočítacie koeficienty podľa rozličných rizikových skupín (pozri tab. 2).

T a b u l k a 2 .

I. princíp	Prepočítavacia sadzba (v %)	Kategória rizika
- pohľadávky voči štátnemu rozpočtu	0	I.
- pohľadávky voči domácim bankám	20	II.
- pohľadávky voči zahraničným bankám	50	
- verejnoprávne ručené pohľadávky voči nebankovým inštitúciám	50	
- úvery klientom (nebankám)	50	
- podsúvahové záväzky z ručenia	50	
- všetky zvláštne pohľadávky voči nebankovým inštitúciám	100	III.
- finančné investície	100	

Uvedené koeficienty si jednotlivé krajiny prispôsobujú svojim vlastným podmienkam. Čím je aktívum rizikovejšie, tým viac sa započítava do celkovej sumy rizikovo vážených aktív. Ak si banka chce v manažmente rizík vytvárať určité vlastné normy hodnôt, môže si uvedené faktory "spevniť" a každé aktívum na základe ohodnotenia rizika prepočítavať určitým prepočítacím koeficientom. Podľa opatrenia Národnej banky Slovenska (NBS) o kapitálovej primeranosti sa pohľadávky členia na štyri skupiny.

1. skupina – riziková váha 0 (najmenej rizikové) – pokladničné hodnoty, pohľadávky voči vláde, pohľadávky voči centrálnej banke a pod.

2. skupina – riziková váha 0,2 – pohľadávky voči bankám so sídlom v SR, pohľadávky voči medzinárodným rozvojovým bankám, pohľadávky voči inštitúciám podporovaným vládou SR a pod.

3. skupina – riziková váha 0,5 – náklady a príjmy budúcich období

4. skupina – riziková váha 1 – úvery a všetky ostatné aktíva

Na účely hodnotenia likvidity spracoval Bazilejský výbor nasledujúcu metodiku hodnotenia aktív a pasív.

Aktíva s malou hodnotu prepočítacieho faktora: strednodobé medzibankové pohľadávky 0,2; krátkodobé medzibankové pohľadávky 0,2; šeky, zmenky zákazníkov, pevne úročené cenné papiere 0,0; hotovostné rezervy 0,0.

Pasíva s vysokou hodnotou prepočítacieho faktora: úsporné vklady 0,8; zvláštne krátkodobé a strednodobé vklady klientov 0,7; dlhodobé záväzky 1,0; vlastné akcepty a vlastné zmenky v obehu 0,8.

Banka sa snaží mať aktíva s nízkou hodnotou prepočítacieho faktora a pasíva s vysokou hodnotou prepočítacieho faktora. Z toho vyplýva záver, že čím má banka viac stabilnejších zdrojov a menej rizikových aktív, pri ktorých nehrozí nebezpečenstvo nesplatenia pohľadávky zo strany klienta, tým menej je vystavená riziku dlhodobej likvidity.

II. a III. princíp likvidity

Fenoménom transformácie lehôt splatnosti (doby viazanosti pri vkladoch) je, že dlhodobé pôžičky a úvery sú financované krátkodobými zdrojmi čo je samozrejme spojené s rizikom refinancovania. Pri zosúladovaní lehôt splatnosti aktív a pasív banky podľa časovej viazanosti je potrebné rozlišovať medzi riadením likvidity a riadením rentability. Zmeny v úrokových sadzbách vyvolávajú riziká v ziskovosti, ktoré je možné eliminovať úrokovou elasticitou a štruktúrnymi zmenami. Riadenie časového súladu medzi lehotami splatnosti úverov a dobou viazanosti vkladov (ďalej len časového súladu) znamená uplatňovať určité pravidlá financovania, tzv. *priame a nepriame normy likvidity*. II. a III. princíp likvidity vystupujú ako nepriame normy likvidity. Odrážajú podmienku banky zabezpečovať financovanie tak, aby si banka v dostatočnej miere zabezpečila platobnú schopnosť.

II. princíp likvidity reguluje dlhodobé obchody banky a znamená, že banka musí dlhodobé aktíva financovať dlhodobými pasívami. Uvedené *zlaté bankové pravidlo* znamená, že pri krátkodobých a strednodobých pasívach banka uplatňuje základnú úrokovú sadzbu. Samozrejme, banka môže v obmedzenej miere transformovať krátkodobé vklady na dlhodobé aktíva. Uvedená politika je však veľmi riziková a môže viesť k poklesu rentability. Ak banka dlhodobo uplatňuje uvedený princíp financovania, môže sa vystaviť riziku nesolventnosti v prípade, že nebude schopná včas získať potrebné zdroje na uspokojenie potrieb vkladateľov a bude nútená dlhodobo kupovať drahé zdroje z medzibankového trhu, resp. môže sa ocitnúť v situácii, že sa jej nepodarí nakúpiť uvedené zdroje od bánk, ktoré ju začali považovať za rizikové.

III. princíp reguluje financovanie aktívnych obchodov s krátkou a strednou dobou splatnosti dlhodobými pasívami (*modifikované zlaté pravidlo*).

II. a III. princíp je možné znázorniť v nasledujúcej forme.

II. princíp

$$\sum_{jk} A_j \cdot (1 - WB_j) < \sum_k P_k - AF_k^{II}$$

III. princíp

$$\sum_m A_m - (1 - WB_m) \cdot AF_m^{III} < \sum_k P_n \cdot AF_n^{III} + FU^{II}$$

kde

 A_j / m – aktívum prepočítané podľa II. a III. princípu, WB_j / m – faktor opravných položiek pre A_j / m , P_k / n – pasívum prepočítané podľa II. a III. princípu, $AF_k / m / n$ – faktor prepočítaný podľa II. a III. princípu, FU^{II} – finančný prebytok (chýbajúca čiastka) z II. princípu.

Z toho, čo sme uviedli, vyplýva, že banka pri optimalizácii štruktúry bilancie s cieľom dodržať všetky princípy likvidity dbá na nasledujúce pravidlá: dodržiava kapitálovú primeranosť, dlhodobé aktíva financuje dlhodobými pasívami a v prípade prebytku dlhodobých pasív nad aktívami financuje prebytkom krátkodobé a strednodobé aktíva.

Optimalizačný model môže vychádzať buď z maximalizácie hrubej úrokovej marže počítanej na základe trhvoorientovaných prístupov, alebo aj na základe tzv. POOL metódy.¹

V tomto príspevku sa venujeme druhému postupu, ktorý vychádza z kalkulácie hrubej úrokovej marže počítanej ako rozdiel priemerných úrokových výnosov a priemerných úrokových nákladov. Pre zjednodušenie a názornejšie pochopenie vzťahov vychádzame z optimalizácie objemu úverových obchodov a objemu primárnych zdrojov.

Východiskové údaje pre riešenie modelu

Predpokladáme, že banka má pre výpočet kapitálovej primeranosti hodnotu kapitálu vo výške 220 mil. Sk (ide o kapitál znížený o odpočítateľné položky, napr. o nehmotný investičný majetok):

 X_1 – úvery voči klientom – priemerná úroková sadzba 20 %, X_2 – terminované vklady – priemerná úroková sadzba 10 %.

Hrubá úroková marža je vo výške 10 %.

Účelová funkcia maximalizuje rozdiel medzi úvermi úročenými priemerne 20 % a terminovanými vkladmi klientov úročenými priemerne 10 %.

Matematická formulácia účelovej funkcie je nasledujúca:

$$0,2 X_1 - 0,1 X_2 \dots \max!$$

¹ Postup optimalizácie bilancie na základe trhvoorientovaného výpočtu hrubej úrokovej marže je uvedený v príspevku [4].

Formulácia ohraničujúcich podmienok

Tvorba povinných minimálnych rezerv predstavuje 9 % z terminovaných vkladov.

$$Y_1: 1X_1 - 0,91 X_2 \geq 0$$

Dodržanie maximálneho objemu úverov, aby banka dodržala kapitálovú primeranosť 8 %, t. j. maximálny objem úverov vážených koeficientom 0,2 podľa opatrenia č. 4 NBS o kapitálovej primeranosti môže byť vo výške 12,5-násobku už uvedeného kapitálu (220 mil. x 12,5 = 2 750 mil. Sk)

$$Y_2: 0,2 X_1 \leq 2 750$$

Pri odhade reálnych možností získania zdrojov od klientov ohraničujeme hodnotu X_2 . Predpokladáme, že banka na základe výskumu trhu odhadla, že za skúmané obdobie je schopná získať maximálne 330 mil. Sk.

$$Y_3: X_2 \leq 330 \text{ mil. Sk}$$

Tabuľka pre použitie Simplexovej metódy je formulovaná takto:

	X_1	X_2	Pravá strana
Y_1	1	0.91	≥ 0
Y_2	0.20	0	$\leq 2 750$
Y_3	0	1.0	≤ 330
účelová funkcia	0.20	-0.1	max!

Riešením uvedenej sústavy rovníc dostávame nasledujúce optimálne riešenie vzhľadom na definovanú cieľovú funkciu a ohraničujúce podmienky: X_1 – úvery klientom 13 750 mil. Sk; X_2 – terminované vklady klientom 330 mil. Sk; Y_1 – dodržanie povinných minimálnych rezerv 14 050 mil. Sk.

Z uvedeného finálneho riešenia vyplývajú nasledujúce závery.

Banka by mala poskytnúť úvery klientom X_1 vo výške maximálne 13 750 mil. Sk, čo zodpovedá jednak tvorbe povinných minimálnych rezerv, jednak tým dodrží hodnotu kapitálovej primeranosti (13 750 x koeficient 0,2 = 2 750 mil. Sk). Toto riešenie zodpovedá formulácii podmienky dodržania kapitálovej primeranosti.

Terminované vklady bude mať banka vo výške maximálne 330 mil. Sk, čo zodpovedá formulácii podmienky Y_3 , t. j. banka odhadla, že sa jej podarí získať terminované vklady len vo výške 330 mil. Sk. Z toho vyplýva, že banka na poskytnutie predpokladaného objemu úverov 13 750 mil. Sk použije iné zdroje než len terminované vklady od klientov (napr. zdroje z bežných účtov, zdroje z medzibankového trhu, zdroje z emitovaných cenných papierov a pod.). Je samozrejmé, že pri praktickom riešení musí banka zohľadniť kritériá likvidity banky a sledovať tzv. likvidnú medzeru banky.

Dodržanie podmienky povinných minimálnych rezerv znamená, že ak banka použije ďalšie zdroje na financovanie aktív, musí z nich časť viazať vo forme povinných minimálnych rezerv na účte platobného styku v Bankovom zúčtovacom centre Slovenska. Podobne je možné rozšíriť počet jednotlivých druhov obchodov, pričom je potrebné definovať ďalšie ohraničujúce podmienky. Problémom je definovať podmienky tak, aby sa vzájomne nevylučovali a umožnili nájsť riešenie. Pri praktickej aplikácii je to dlhodobejší proces, kde sa definujú uvedené podmienky a v prípade, že sa nedospelo k riešeniu, hľadajú sa vzťahy, ktoré sa vzájomne vylučujú, a tak neumožňujú nájsť riešenie.

Záver

Optimalizácia štruktúry bilancie banky je nepretržitým procesom, v ktorom banka vzhľadom na svoju obchodnú politiku musí definovať ciele a rámcové podmienky, ktoré odrážajú jednak obmedzenia definované NBS, jednak mieru rizík, ktoré je banka schopná niesť. Uvedené výstupy musí banka neustále porovnávať s realitou a so situáciou na trhu, pretože práve zmeny na finančnom trhu ovplyvňujú to, či banka získala dodatočný zisk alebo realizovala stratu.

Orgánom, ktorý by mal reagovať na situáciu na trhu, je v banke výbor riadenia aktív a pasív, ktorý by mal dbať na dodržiavanie základných noriem rizík v banke. Jeho činnosť je nevyhnutným predpokladom pre tvorivú aplikáciu modelu optimálnej štruktúry bilancie v bankovej praxi. Pre svoje rozhodovanie musí mať výbor k dispozícii dostatok informácií nielen o stave na finančnom trhu, ale aj o vplyve týchto zmien na zisk banky.

Optimalizáciu štruktúry bilancie je potrebné chápať ako neustály proces hľadania optimálnych vzťahov v bilancii tak, aby banka na jednej strane využila šance na trhu, a na druhej strane, aby pritom neohrozila svoju stabilitu.

Došlo 20. 11. 1996

Literatúra

- [1] HÖLSCHER, R.: Eigenkapitalnormen für Banken und Lebensversicherungsunternehmen. In: Schriftenreihe des Instituts für Kreditwesen der Wilhelms Universität Münster 1990, č. 36.
- [2] LONGAUEROVÁ, A.: Manažment vybraných rizík v komerčnej banke. Banská Bystrica, Fakulta financií UMB 1996.
- [3] LONGAUEROVÁ, A.: Metodické prístupy ku kalkuláciám hrubej úrokovej marže. Biatic, 1994, č. 6, s. 23-26.
- [4] LONGAUEROVÁ, A.: Optimalizácia štruktúry bilancie banky. Biatic, 1996, č. 9, s. 6-10.
- [5] SCHIERENBECK, H.: Bank und Versicherungslexikon. München, Wien, Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart 1990.

- [6] SCHIERENBECK, H.: Ertragsorientiertes Bankmanagement. Bern, Stuttgart, Verlag Paul Haupt 1991.
- [7] WILSON, J. S. G.: Manažment bankových aktív a pasív. Bratislava, Elita 1995.

OPTIMIZATION OF THE BALANCE STRUCTURE OF THE COMMERCIAL BANK

Alena LONGAUEROVÁ

The optimization of the balance of the commercial bank is the process of the structure formation which takes into account both, the bank profit, growth and stability criteria. The assessment of the optimal structure of each bank is carried out with regard to the extent of commercial activities, point of sale number, structure of commercial activities, and its stability. Profit and stability criteria of the bank are superimposed at the optimizing of the structure, the optimum rate between these two contradictory tendencies is looked for. The effort to gain profitability is usually connected with the growth of risks. The subject of this article is the method of the optimizing structure for the balance by two procedures and it should be on the basis of the integrated system of indices and on the basis of the utilization of the linear model.

The first approach comes out from the presumption that bank fixes certain standards of the precautions, makes assessment of the present status in relation to them, and proposes measures in order to reach balance. The optimal structure is selected by the bank from several variant of the balance, where the individual items of balance were changed, and on the basis of the system of indices the risk rate of the structures is assessed. Usually, the bank decides several variants for various conditions on the financial market and, according to the circumstance, implements that variant which is derived from the actual parameters of the financial market.

The second approach enables to set up the optimal structure of the balance on the basis of the optimizing task solution. The bank maximizes its gross interest margin calculated on the basis of so called POOL method, while the individual kinds of assets and liabilities create the dependent variables, and market limitations, risk limits, and the bank stability create the restricting conditions. It is obvious that the optimizing process does not end by the selection of the optimizing model. The bank has to creatively adjust the optimizing model to the real situation and market conditions.

Optimization of the balance structure of the commercial bank is not a simple process. It is continuous process of the search for the optimal relations in trade activity in such a way that bank is able, on one hand, to utilize the chance of the market and, on the other hand, not to threaten its stability.

Niektoré aspekty priemyselnej politiky krajín Visegrádskej skupiny

Edita NEMCOVÁ*

Úvod

Skúsenosť učí, že volanie po zásahoch a účasti štátu je tým hlasnejšie, čím horšia je celková hospodárska situácia. A práve súčasné obdobie celosvetovej hospodárskej recesie,¹ keď sa priemyselnej politike venuje zvýšená pozornosť, je toho dôkazom. ..

V 70. a 80. rokoch bol pojem priemyselná politika jadrom diskusie, nesúcej sa prevažne v ideologickom duchu. Preto odporcovia tohto pojmu, ktorí vychádzali zo svojich zásadných pochybností o predvídavosti štátneho priemyselného plánovania, chápali priemyselnú politiku ako protiklad trhového hospodárstva. Označujú ju ako nespoľahlivý štátny intervencionizmus, ktorého potrebu popierajú tvrdením, že táto politika je založená na zásahoch vlády do rozhodovania ekonomických subjektov, teda do suverenity trhu. Principiálne možno konštatovať, že daní autori majú pravdu do tej miery, že každá politika má takúto povahu, že vždy ide o zásah určitého subjektu (v prípade priemyselnej politiky štátu, vlády) do priebehu hospodárskych procesov, ktoré by sa bez tohto zásahu vyvíjali smerom z hľadiska vlády nežiaducim. Hoci priemyselná politika má naďalej svojich zarytých odporcov, medzičasom sa široko akceptovala. G. Bletschacher a H. Klodt vo svojej práci konštatujú, že priemyselná politika (i keď ju niektoré krajiny, ako napr. USA a Nemecko, explicitne nikdy neuplatňovali) existuje a musí existovať. Preto je namieste klásť si otázku nie o nevyhnutnosti priemyselnej politiky, ale o jej konkrétnych formách a metódach.

1. Priemyselná politika a jej súčasné smery

Ak sa priemyselná politika definuje ako súbor opatrení ovplyvňujúcich proces štruktúrnej adaptácie spojený so zmenami komparatívnej výhody danej ekonomiky, môžeme rozlišovať tzv. *pasívnu* a *aktívnu* priemyselnú politiku [20]. Zásťan-

* Ing. Edita NEMCOVÁ, Prognostický ústav SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava

¹ Napríklad priemyselná výroba v členských štátoch Európskej únie klesla v roku 1993 o 3,5 %, čo bol najvýraznejší pokles od roku 1975. A z recesie sa nevymanila, ako sa zdá, ani v súčasnosti. Z porovnania objemov výroby - vykázaných za august-október 1996 k júlu-septembru 1996 - vyplýva, že za toto obdobie vzrástla iba o 0,4 %.

covia pasívnej priemyselnej politiky plne odmietajú zásahy vlády do adaptačných procesov, resp. do procesov vytvárania novej komparatívnej výhody priemyselného komplexu. Táto skupina názorov predpokladá, že vytváranie stabilizovaného makroekonomického prostredia, dobrého vzdelávacieho systému a zodpovedajúcej infraštruktúry je dostatočnou podmienkou pre uplatnenie selektívnej úlohy síl trhu pri vytváraní novej komparatívnej výhody (štruktúrneho profilu) priemyselného komplexu. Druhá skupina názorov pripúšťa opatrenia, ktoré môžu zlepšiť pôsobenie prirodzených trhových procesov na štruktúrnú adaptáciu. Vychádza z predpokladu, že nedostatočné pôsobenie síl trhu môže byť ovplyvnené nedostatočným tokom informácií, silnými vonkajšími ekonomickými vplyvmi. Argumentmi v prospech aktívnej priemyselnej politiky sú predovšetkým zmeny vonkajších ekonomických podmienok, hlavne tzv. technologických podmienok (vládna podpora je zdôvodniteľná hlavne v prípade špičkovej technológie) a uplatnenie zisku z rozsahu výroby.

Koncepcie priemyselnej politiky sa menia. V súčasnom období sa jednotlivé krajiny postupne odpútavajú od tzv. vertikálnej priemyselnej politiky (odvetvovo orientovanej) a dávajú prednosť horizontálnej (plošne orientovanej) priemyselnej politike. Uplatňujú celý rad odlišných prístupov, ktoré sú podmienené tradíciou, stupňom ekonomického rozvoja, prijatou ekonomickou stratégiou, odlišným inštitucionálnym rámcom a v neposlednom rade aj rozsahom centralizácie vlády.

Možno bez nadsádzky tvrdiť, že krajiny Visegrádskej skupiny (V4) zdedili po bývalom režime nevyhovujúcu štruktúru priemyslu, čo je veľakrát dôsledkom násilného plánovitého budovania takých odvetví priemyslu, pre ktoré daná krajina nemala práve najlepšie podmienky a predpoklady. Preto sa do popredia diskutí v rámci smerovania hospodárskej politiky, jej koncepcií a metód dostáva práve otázka priemyselnej politiky. Pri formulácii priemyselnej politiky a čerpaní vzorov treba však mať na zreteli aj rozdielnosti vonkajšieho prostredia. Ekonomická nerovnováha týchto 4 krajín voči zahraničiu je oveľa väčšia než v prípade priemyselne vyspelých krajín. Preto neexistuje schéma, ktorú by bolo možné bezo zvyšku prevziať. Možno využívať iba niektoré prvky jednotlivých vzorov a pokúsiť sa o ich účinnú kombináciu. Treba mať tiež na zreteli, že keď dvaja robia to isté, nemusí byť výsledok vždy rovnaký.

Inteligentná priemyselná politika "stojí a padá" s kvalifikovanými analytickými a prognostickými podkladmi, s koordináciou čiastkových postupov do uceleného rámca, ktorý je nevyhnutne nadrezortný a v rámci ktorého sú jasne vymedzené ciele a prostriedky. Jedine takto koncipovaná priemyselná politika prináša výrazné synergické efekty.

Daný článok je pokusom o zachytenie hlavných smerov a aspektov priemyselnej politiky krajín V4, pričom pri posudzovaní priemyselno-politických iniciatív v ČR, MR a SR sa opiera o názory odborníkov publikované v jednotlivých prácach programu *Partners in Transition*.

2. Priemyselná politika Českej republiky

Priemyselná politika ČR sa riadi zásadou, že víťazov či porazených medzi českými podnikmi a firmami určí trh. Vláda v prípadoch, keď to sama považuje za nevyhnutné a žiaduce, realizuje určité opatrenia. Je to síce rozumná politika, ale zároveň je to politika ad hoc.

Česká republika upustila od selektívnej a expertíznej politiky subvencovania v prospech široko centralizovanej redistribúcie finančných zdrojov medzi podnikmi. Privatizácia explicitne odmieta také prístupy predchádzajúceho systému, ako sú centrálné stanovené odvetvové (či komoditné) preferencie v oblastiach, ako je financovanie, investície, mzdy, ceny či štátna regulácia domáceho a zahraničného obchodu. Celosystémové opatrenia požadujú rýchlejšiu expanziu konkurenčného systému komerčných bánk, vytvorenie a postupné rozširovanie kapitálových trhov (napr. zriadenie Pražskej kapitálovej burzy na jar roku 1993).

Keďže významným faktorom rozvoja priemyslu sú pracovné sily, bolo by im treba venovať väčšiu pozornosť pri formulácii cieľov priemyselnej politiky. Pracovné sily v ČR sú vysokokvalifikované, dokonca i v porovnaní s vyspelými trhovými ekonomikami. Navyše, zo štruktúry českého vývozu vyplýva, že ČR je konkurencieschopná, aj pokiaľ ide o výrobky náročné na kapitál a odborne kvalifikovanú a technickú prácu. Vysoký stupeň industrializácie českej ekonomiky je taktiež zrejmy, hoci priemyslu v súčasnosti chýbajú prostriedky na to, aby mohol konkurovať na svetových trhoch. Úroveň miezd je zrejme hlboko pod úrovňou, ktorá sa dosiahne v čase, keď sa produktívny potenciál a zdroje Českej republiky budú efektívne využívať. Štruktúra miezd musí motivovať k zvyšovaniu kvalifikácie. To je v súčasnosti zvlášť problematické z viacerých dôvodov. Veľký podiel z nezamestnaných tvoria mladí ľudia, čo znamená, že skúsenosti nadobudnuté staršími pracovníkmi sa neodovzdávajú budúcej generácii, ktorá teda bude menej kvalifikovaná. V budúcnosti sa budú kladť čoraz väčšie požiadavky na nové znalosti a bude potrebná úzka špecializácia, no vzhľadom na zvyšovanie neistoty budúceho zamestnania rastie riziko spojené so zvyšovaním kvalifikácie. Ak teda nemá poklesnúť záujem pracovníkov o zvyšovanie kvalifikácie, treba výraznejšie odstupňovať aj mzdy podľa jej úrovne. Podobne ako v iných transformujúcich sa ekonomikách je aj v Českej republike potrebná reforma vyššieho technického, ekonomického a odborného školstva. Priama väzba medzi nezamestnanosťou a kvalifikačnou úrovňou je v transformujúcej sa ekonomike menej zrejmalá než v priemyselne vyspelej ekonomike, ale nedostupnosť prípravy na povolanie je nepochybne vážnou prekážkou. Nemenšou prekážkou je aj neprispôsobenosť prípravy na povolanie novým požiadavkám priemyslu a trhu. Pri zostavovaní vzdelávacích programov treba venovať pozornosť tomu, aby boli orientované do budúcnosti, aby sa mladí ľudia boli schopní prispôbovať novým požiadavkám a pracovným podmienkam. V procese transformácie nebude možné celkom presne definovať štruktúru potrebných kvalifikácií. Štátne orgány

by preto mali dbať na to, aby výchova a výcvik mali čo najširšie zameranie s tým, aby mladí ľudia boli pripravení prevziať pracovné činnosti, alebo sa ďalej vyškoliť pre pracovné činnosti vyžadované trhom.

Kľúčovou oblasťou, ktorá si zasluhuje zvláštnu pozornosť, je nájdenie vhodného spôsobu, akým má vláda vykonávať svoju funkciu vlastníka. Ponovembrové Česko-Slovensko, ani novokonštituovaná Česká republika nevyjadrili v zákonnej podobe špecifickú vlastnícku funkciu štátu vo vzťahu k neobnoviteľným prírodným zdrojom, ani koncepciu účasti štátu na jeho ekonomike. Stalo sa tak prevažne z dôvodov zidealizovaných prístupov ultraliberálne zameranej časti politického spektra. Absencia rámcovej zákonnej úpravy, vymedzujúcej postavenie a úlohu štátu ako vlastníka, patrí k citeľným nedostatkom nielen z hľadiska systematiky legislatívy novo sa formujúceho štátu, ale predovšetkým z hľadiska vlastného procesu privatizácie, ktorému mal zásadný koncepčný krok v tomto smere predchádzať. Jednoducho, štát si neujasnil a pred spustením procesu privatizácie legislatívne nevyjadril ani to, či si nejaký majetok chce, alebo z najrôznejších dôvodov musí ponechať. Takisto zabudol vyjadriť v akejkolvek podobe cieľ a účel privatizácie, ktorý sa môže prípad od prípadu výrazne meniť.

Celkom špecifickou skúsenosťou z procesu veľkej privatizácie bolo masívne použitie metódy kupónovej privatizácie, ktorej sa zúčastnil oveľa väčší počet občanov, než sa spočiatku očakávalo. Nesporne pozitívnou črtou kupónovej privatizácie bola rýchlosť a presvedčenie, že neotvorí priestor pre korupciu. Nakoniec bol v rámci privatizácie prevedený na Fond národného majetku ČR celkový majetok v účtovnej hodnote viac než 600 miliárd Čk a temer dve tretiny tohto objemu "skonsumovali" obidve vlny kupónovej privatizácie. Kupónovou formou sa privatizoval celý rad podnikov, ktoré by bolo možné úspešne sprivatizovať štandardne. Základným nedostatkom kupónovej privatizácie bolo jej plošné použitie. Prevažná časť českého strojárstva, a napokon aj odvetví spracovateľského priemyslu sa bez podnikateľských zámerov, bez prísunu kapitálu, investícií alebo technológií, bez tak potrebnej reštrukturalizácie a aj bezo zmeny existujúceho manažmentu cez noc transformovala na akciové spoločnosti s jediným zriaďovateľom (FNM ČR). Preto budú desaťtisíce podnikov, ktoré vzišli z "kupónky" a ktoré nemajú skutočného vlastníka – podnikateľa a sú ovládané privatizačnými fondmi bez skúseností s ich riadením, predstavovať v budúcnosti pre českú ekonomiku s najväčšou pravdepodobnosťou zdroj problémov. Správanie investičných fondov a bánk, ktoré ich riadia a usmerňujú, je zatiaľ bezradné a smeruje v lepšom prípade k novej forme znovurozdeľovania. V horšom prípade k vysávaniu súkromného sektora vysokými úrokovými sadzbami. Úspechy transformácie možno dnes vidieť takmer výlučne v tých podnikoch, pre ktoré sa podarilo nájsť konkrétneho vlastníka s kapitálom a invenciou (Škoda MB, Glasunion, ABB, Continental).

Napriek rýchlemu rastu objemu úverov pre súkromný sektor v minulých rokoch nebola zrejme pokrytá celá úverová potreba tohto sektora. Okrem toho

úvery samy osebe na podporu malých a stredných podnikov nestačia. Česko-moravská záručná a rozvojová banka, ktorá by mala slúžiť hlavne potrebám malých a stredných podnikov, v súčasnosti asi nemá investičné, legislatívne a finančné zdroje potrebné na ich efektívny a rýchly rozvoj. Banka nemá rizikový kapitál potrebný pre taký druh aktívnej podpornej politiky, akú by mala v tejto etape transformácie uskutočňovať. Na rozvoj malých a stredných podnikov je potrebné nájsť investorov, ktorí by boli ochotní čakať dlhší čas na návratnosť a zhodnotenie svojich investícií.

Podpora malého a stredného podnikania sa poskytuje na báze programov. Spoločným cieľom všetkých programov (Start, Rozvoj, Region, Patent, Aeskulap, Konzult, Transfer, Park) je uľahčiť drobným a stredným podnikateľom prístup ku kapitálu. O poskytnutie podpory je potrebné žiadať. V tom spočíva hlavná odlišnosť od podpory malých a stredných podnikov a podnikania v rozvinutých trhových ekonomikách, ktorá je zvyčajne založená na vyhlásení všeobecne platných pravidiel a poskytnutí podpory, viaže sa automaticky na ich splnenie.

Český priemysel musí, podobne ako v ostatných transformujúcich sa krajinách východnej Európy, prejsť ešte dlhú cestu. Nie je preto možné, aby sa rozvíjal úplne živelne. Otázka priemyselnej politiky sa tak stáva veľmi páľčivou a diskutovanou. Opozícia tvrdí, že vláda priemyselnú politiku neuskutočňuje a že je to jej "zločin". Vláda naopak tvrdí, že "zločinom" by bolo priemyselnú politiku uskutočňovať a že to nehodlá robiť, pretože je to proti jej konzervatívno-liberálnemu presvedčeniu [3]. Zrejme však otázka takto nestojí. Vláda totiž de facto (implicitne) priemyselnú politiku realizuje. Otázkou však je, či v dostatočnej miere, transparentne a adekvátnymi nástrojmi.

Česká vláda sa priemyselnej politike v minulých piatich rokoch nevyhla najmenej v desiatich rôznych oblastiach (ak chápeme priemyselnú politiku v širokom zmysle slova, možno, samozrejme, diskutovať o tom, do akej miery sa prekrýva s hospodárskou politikou). Boli to tieto oblasti: • privatizácia • štát ako vlastník • podpora priemyselných investícií do strojov a zariadení • podpora exportu • konsolidačná banka • podpora malých a stredných podnikov • aktívna politika zamestnanosti • podpora regiónov so sociálnymi a s hospodárskymi problémami • rozvoj infraštruktúry • vládna politika voči bankovému sektoru (s určitými výhradami).

3. Priemyselná politika Maďarskej republiky

V uplynulom období vyhotovilo Ministerstvo priemyslu MR dve koncepcie priemyselnej politiky. Prvá v roku 1991, druhá bola dokončená koncom roka 1992, ale na prerokovanie vo vláde sa dostal iba druhý variant, ktorý sa stal oficiálnou priemyselnou politikou. Tú Ministerstvo priemyslu a obchodu MR (IKM) predložilo vláde na jar roku 1992, keď sa naplno rozvinula kríza priemyslu a mnohým podnikom hrozil bankrot alebo likvidácia. V tejto situácii

predostrelo IKM vláde svoj plán, ako prekonať krízu - zahŕňal 13 veľkých podnikov - a vypracovalo koncepciu priemyselnej politiky na prelome tisícročí.

Strednodobá koncepcia priemyselnej politiky odsúhlasená vládou v januári 1993 mohla už vychádzať z toho, že v plnej miere brala do úvahy obrovské straty priemyslu v dôsledku transformácie hospodárstva a mohla formulovať opatrenia odvolávajúce sa na príčiny týchto strát. Za hlavný cieľ si koncepcia vytýčila podporu štrukturálnych zmien priemyslu. Obdobie do konca tisícročia rozdelila na dva časové úseky. V stabilizačnom období 1993-1995 sa ráta s rastom priemyslu 0,3 %, zatiaľ čo v období otvárania ekonomiky v rokoch 1996-2000 má rast priemyselnej produkcie predstavovať 4-6 % a hlavná pozornosť sa má sústrediť na činnosti nevyhnutné v záujme modernizácie priemyslu. Táto diferenciácia sa prejavuje aj v súbore používaných nástrojov. Koncepcia rozlišuje medzi štátnymi zásahmi, ktoré treba aplikovať iba v dôsledku transformácie (decentralizácia, privatizácia, zvládnutie krízy), a nástrojmi horizontálnej priemyselnej politiky (podpora investovania, rozvoj malopodnikania, podpora vedy a výskumu, infraštruktúrna politika), ktoré treba aplikovať trvale. Koncepcia nástroje iba načrtla, opatrenia na realizáciu jednotlivých zmien neobsahovala. Prijalo sa stanovisko, aby sa každoročne vypracovala správa o balíku plánov, s realizáciou ktorých sa uvažuje, pričom táto správa by sa predkladala na posúdenie vláde. Prípadne by sa vypracúvala správa o minuloročnej činnosti, ktorú by tiež posudzovala vláda.

Túto koncepciu možno považovať za míľnik aj v tom smere, že za teoretickými návrhmi nasledovali konkrétne opatrenia vlády.

Z opatrení v roku 1993-1994 súvisiacich s krízovou situáciou ekonomiky treba spomenúť najprv tie, ktoré sa zamerali na jej zvládnutie a prekonanie (vyrovnanie dlhov vybraných podnikov voči štátu a bankám, zmiernenie zákona o bankrote, boršodský železnorudný program). Popri nich boli veľmi dôležitými aj opatrenia urýchľujúce privatizáciu, napríklad zainteresovaním domácich investorov, ďalej opatrenia povzbudzujúce export, ktoré mali za cieľ obnovenie zahraničnoobchodnej rovnováhy.

V tomto období stabilizácie sa už sformuloval čiastočný *konsenzus v priemyselnej politike*. Samozrejme, že v radoch tých, ktorí mali vplyv na vytváranie verejnej mienky, sa z času na čas prejavili obavy, napríklad vykresľovaním rozsiahlej štátnej redistribúcie. Vývoj je však dostatočne presvedčivý: od polovice roka 1992 sa podstatne zlepšila peňažná disciplína podnikov, a hoci bankroty sa javili ako nezastaviteľné, opatreniami na prekonanie krízy sa podarilo zachrániť strategické jadro priemyslu pred likvidáciou bez toho, aby to prinieslo uvoľnenie peňažnej disciplíny a viedlo k oživeniu predchádzajúceho systému. Zrýchlením privatizácie sa stovky podnikov odtrhli od pupočnej šnúry štátu.

V priebehu rokov 1994-1995 sa kládol a mal aj naďalej klásť dôraz na sústavu nástrojov, ktoré ovplyvňujú vývoj priemyslu nie bezprostredne, ale sprostredkovane. Dôležitými úlohami je *zavŕšenie reštrukturalizácie priemyslu a priva-*

tizácia. Pokračovanie v privatizácii je prvotným hospodárskym záujmom, ale asi bude potrebné určité prehodnotenie priorít a organizačných metód. Doposiaľ sa uplatňovalo niekoľko priorít – napríklad rýchla privatizácia, vytvorenie silnej skupiny vlastníkov, zachovanie pracovných miest do tej miery, aby neblokovalo privatizáciu. A čo je najdôležitejšie, v období stabilizácie treba docieľiť, aby sa uplatňovali nástroje horizontálnej priemyselnej politiky. Splnenie podmienok stabilizácie nemožno očakávať len od úzko chápaných kritérií transformácie (prekonanie krízy, privatizácia) a defenzívnych nástrojov (záchrana podnikov, ochrannárske opatrenia na trhu). Treba zabezpečiť čoraz širší rámec na podporu investovania, exportu a rozvoj malých podnikov. Podporu rozvoja priemyslu je potrebné lepšie skĺbiť s požiadavkami rozvoja jeho modernizácie. Treba docieľiť, aby veľké investície do infraštruktúry a energetiky lepšie napomáhali rozvoj tých odvetví domáceho priemyslu, ktorých produkcia obstojí v konkurenčnom boji na zahraničných trhoch.

Dôležitú úlohu pri obnove priemyslu zohrávajú veľké maďarské podniky, ktorých počet však v priebehu predchádzajúcich krízových rokov značne poklesol.

Aj tieto podniky si musia vybudovať kontakty s multinacionálnymi firmami, ale nie je nevyhnutné, aby sa premenili na miestnu pobočku tej-ktorej obrovskej multinacionálnej firmy. Veľkou oporou obnovy hospodárstva sú podniky, ktoré sa aj napriek veľkým stratám postavili opäť na nohy a v ktorých ešte prevažuje štátne vlastníctvo (napr. Rába, Ikarus, Gedeon Richter, Dunafer). Druhú skupinu perspektívnych podnikov tvoria tie privatizované podniky alebo skupiny súkromných firiem, kde financie potrebné na ďalší rozvoj často zabezpečujú zahraniční finančníci, ale čo sa týka ďalšieho odborného rozvoja, sú usmerňovaní domácimi podnikateľmi (Vidoeton, Pannonplast, Graboplast, Pick-Herz, Styl a pod.). A napokon tretiu skupinu perspektívnych podnikov budú tvoriť tie podniky, v ktorých časť účastín, prípadne celý objem účastín podniku vlastní jeho zamestnanci, a ktorých peňažná situácia je uspokojivá (Herend, BP chemické závody, MMG ...). Úlohou hospodárskej politiky je napomáhať vytváranie rozvojových zdrojov týchto podnikov (daňové úľavy, preferenčné pôžičky atď.), veď práve tieto podniky môžu byť garanciou konkurencieschopnosti celého hospodárstva.

Malé a stredné podniky, ktoré sú v rukách domácich vlastníkov, budú sa musieť v prevažnej miere orientovať na import alebo prácu vo mzde. Za uplynulé tri roky sa podarilo podstatnejšie zvýšiť export smerujúci do krajín EÚ iba v pracovne náročnejších odvetviach (konfekčný priemysel, spracovanie dreva) a celý rad o prežitie bojujúcich podnikov strojárkeho, chemického a ľahkého priemyslu sa musel z výroby finálnych produktov preorientovať na námezdnú prácu. Treba priznať, že v záujme zachovania, alebo dokonca zvýšenia počtu pracovných miest v priemysle je to jednou z možností. Mnohí výrobcovia finálnej produkcie považujú prechod na námezdnú prácu za krok dozadu. Podľa ich názoru to znamená koniec vlastného rozvoja priemyslu, pretože vyžaduje iba

nacvičenú, rutinnú prácu. Zároveň to však znamená šetrenie marketingových a kapitálových nákladov, znižuje trhovú neistotu a široký okruh pracovníkov sa musí prispôsobiť západným požiadavkám na kvalitu, presnosť práce a výkony.

Osobitnú úlohu v rámci priemyselnej politiky za tejto situácie predstavujú také špecifické programy všeobecnej podpory drobného podnikania, ktoré napomáhajú vytvorenie vývozných sietí, umožňujú, aby sa nová technika a technológia sprístupnili aj týmto podnikom a podporujú ich snahy o zlepšenie kvality produkcie.

V tomto nádejnom období otvárania ekonomiky by sa mala priemyselná politika orientovať tromi smermi:

- Na podporu investícií, rozvoj malých podnikov, podporu exportu prostredníctvom systémov podporujúcich horizontálnu politiku, pričom bude potrebné, aby sa ofenzívne prispôsobili za pomoci rozpočtových zdrojov a účinných sprostredkovateľských inštitúcií.

- Na posilnenie sústavy regionálnych nástrojov priemyselnej politiky, a to z dvoch dôvodov: aby sa prekonal stav depresie vo východnej časti Maďarska, ako aj preto, aby sa využila podpora, ktorú EÚ v rámci transformácie poskytuje regionálnym programom.

- Na rozvoj infraštruktúry a energetiky, kde bude do konca tisícročia potrebné investovať niekoľko miliárd forintov. Modernizácia týchto úsekov zlepší konkurencieschopnosť priemyslu, ale na skutočnú hybnú silu sa môže premeniť vtedy, ak pre maďarské podniky zabezpečí vytvorenie náročného trhu, ktorý by bol odrazovým mostíkom exportu.

4. Poľská priemyselná politika

Priemyselná politika je súčasťou sociálnej a ekonomickej stratégie krajiny, je zameraná hlavne na problémy týkajúce sa reštrukturalizácie priemyslu, ako sa konštatuje v materiáli Ministerstva priemyslu a obchodu Poľskej republiky *Priemyselná politika*, schválenom vládou 14. 9. 1993. Materiál vychádza z toho, že vláda uplatňovala priemyselnú politiku voči priemyselným podnikom bez ohľadu na formu vlastníctva.

Poľské priemyselné podniky sa musia prispôsobiť narastajúcej národnej a medzinárodnej konkurencii. Preto by sa priemyselná politika štátu mala snažiť o vytvorenie stabilného prostredia pre fungovanie podnikov, pre ich reštrukturalizáciu. Táto potreba sa javí ako čoraz naliehavejšia vzhľadom na súčasnú liberalizáciu svetového obchodu a podpis Asociačnej dohody s EÚ.

Na základe týchto princípov a vychádzajúc z uvedených požiadaviek bol zostavený aj program priemyselnej politiky na roky 1995–1997 *Medzinárodná konkurencieschopnosť poľského priemyslu*, ktorý bol spracovaný na základe materiálu *Stratégia pre Poľsko* schváleného vládou 7. júna 1994 a materiálu *Ciele priemyselnej politiky* schváleného vládou 14. 9. 1993.

Cieľom programu priemyselnej politiky na obdobie 1995–1997 je dosiahnuť lepšiu medzinárodnú konkurencieschopnosť poľského priemyslu a zabezpečiť ekonomický rast v otvorenom ekonomickom prostredí.

V záujme splnenia tohto cieľa vláda musí:

- podporovať fungovanie trhového mechanizmu ako sily podmieňujúcej alokáciu ekonomických rezerv;
- vytvárať podmienky napomáhajúce zlepšenie výkonnosti, podporovať technický pokrok a inovácie;
- podporovať reštrukturalizáciu priemyslu;
- zabezpečiť ekologický rozvoj priemyslu.

Na základe *Cieľov priemyselnej politiky* program pristupuje k tejto politike z hľadiska skúmania výhod, predností jednotlivých otázok, sektorov a v niektorých prípadoch i regiónov.

Myšlienkou *horizontálneho prístupu* je venovať sa problémom, ktoré sú spoločné pre všetky odvetvia priemyslu, s dôrazom na formuláciu a riešenie aktuálnych právnych, organizačných a programových problémov.

Úmyslom *sektorového prístupu* je reštrukturalizácia podnikov, ktoré majú vzájomné technické alebo organizačné väzby, alebo podnikov vybraných na základe určitých individuálnych kritérií pre každú skupinu nazývanú sektorom.

Zámerom *regionálneho prístupu* je integrácia priemyselnej politiky a ekonomickej stratégie regiónu s vysokou koncentráciou priemyslu, ako aj oblastí, v ktorých ekonomicky dominuje jeden veľký priemyselný podnik.

Poľská priemyselná politika je kombináciou všetkých troch prístupov. Hlavnými prioritami priemyselnej politiky sú: po prvé, *exportná orientácia*, po druhé, *reštrukturalizácia*, a po tretie *technická politika*.

V materiáli *Ciele exportnej politiky* schválenom vládou 14. 9. 1993 a v materiáli *Súbor aktivít zameraných na exportne orientovanú politiku štátu* schválenom 18. 5. 1994 sa hlavný dôraz kladie na taký ekonomický rozvoj Poľskej republiky, ktorý by bol primárne urýchľovaný rastom exportu, pričom tento trend by sa stal trvalým.

V záujme podpory navrhla poľská vláda nasledujúce opatrenia:

- rozvíjať finančné nástroje prostredníctvom vytvárania primeranej infraštruktúry poistenia a vládnych garancií exportu, ako aj daňových stimulov;
- založiť monitoring podnikov, ktoré vykazujú vysoký podiel exportu vzhľadom na celkový predaj, alebo zaznamenali rýchly nárast exportnej expanzie, vybrať tie formy organizácie, ktoré sú najvhodnejšie na začlenenie do schém podpory exportu;
- podporovať export prostriedkami povolenými Asociačnou dohodou medzi Poľskom a EÚ a prostriedkami, ktoré sú prípustné na základe GATT.

Zámerom technickej politiky je zlepšovať technický štandard priemyslu. To znamená určiť prioritné smery výskumu a vývoja pri aplikovaní systému dotácií pre určité oblasti techniky a stanoviť princípy právnej i systémovej regulácie.

Ďalšou súčasťou priemyselnej politiky je *politika štruktúrnych zmien*, ktorá sa bude prejavovať prostredníctvom: • *postupnej komercializácie podnikov* • *internej reštrukturalizácie podnikov* • *rozvoja regiónov s vysokou koncentráciou priemyslu* • *štruktúrnych zmien v rámci priemyslu*.

Cieľom procesu zmien v oblasti vlastníctva priemyselných podnikov je zvyšovanie ekonomickej efektívnosti, čo sa má uskutočňovať takou formou, aby sa podporoval rozvoj podnikania, ako aj investičná činnosť. Má umožniť lepší prílev zahraničného kapitálu potrebného na modernizáciu poľského priemyslu. Privatizačná politika vlády berie do úvahy aj odvetvové aspekty priemyselnej politiky.

Paralelne s privatizáciou uskutočňovanou rôznymi formami budú štátom vlastnené podniky komercializované, t. j. budú sa transformovať právnou cestou na komerčné spoločnosti s modernými formami manažmentu.

Ďalším bodom akčného programu vlády je pokračovať v reštrukturalizácii odvetví, a to hlavne odvetví rozhodujúcich v oblasti energie a obranyschopnosti krajiny s perspektívou zvýšenia ich efektívnosti, ako aj vysokoperspektívnych sektorov zahŕňajúcich odbory priemyslu rozhodujúce pre vytváranie modernej štruktúry ekonomiky.

Na roky 1995–1997 vláda schválila viaceré reštrukturalizačné programy. Patrí k nim napríklad program reštrukturalizácie železiarskeho a oceľiarskeho priemyslu (až do roku 2002), reštrukturalizačné programy v oblasti ťažby čierneho a hnedého uhlia, plynárenského a energetického priemyslu, teplárenského priemyslu a priemyslu tekutých palív. Ďalší reštrukturalizačný program sa realizuje vo farmaceutickom priemysle. Kládne sa v ňom dôraz na dosiahnutie štandardu medzinárodnej konkurencieschopnosti, rast exportu, zvýšenie predaja na domácom trhu, na vytvorenie podmienok samofinancovania, rozvoja a modernizácie.

5. Priemyselná politika Slovenskej republiky

Koncepcia priemyselnej politiky vypracovaná riadiacimi orgánmi mala široký záber a obsahovala podrobný súbor cieľov a nástrojov. V jej tvorbe a realizácii sa prejavujú dva základné prístupy: *sektorový* a *liberálny*. Hoci takéto stanovenie cieľov a nástrojov ich dosiahnutia je chvályhodné, je potrebné preskúmať ich uskutočniteľnosť.

Jedným z dedičstiev obdobia komunistickej vlády je prevládajúci podiel priemyselného sektora a v rámci neho prevaha určitých odvetví ťažkého priemyslu, ku ktorým patrí oceľiarsky a petrochemický priemysel, ale aj obranný priemysel. Ďalším dedičstvom je značná veľkosť priemyselných podnikov. To prvé si vyžaduje nevyhnutnú reštrukturalizáciu. Už konverzia zbrojárskeho priemyslu mala dopad na úroveň nezamestnanosti a jej zvýšenie. Aj druhé dedičstvo má dva významné dopady. Prvým z nich je fakt, že protimonopolnú politiku v malej krajine s veľkými podnikmi je potrebné realizovať so značnou dávkou obratnos-

ti tak, aby potreba dosiahnuť konkurenčné prostredie na domácom trhu bola v rovnováhe s požiadavkou udržať pri živote tie podniky, ktorým ich veľkosť umožní úspešne konkurovať na zahraničných trhoch.

Druhým dôsledkom je skutočnosť, že v relatívne malej ekonomike, ktorej priemyselné odvetvia sú ovládané malým počtom veľkých podnikov, majú opatrenia prijímané v rámci priemyselnej politiky, a to aj opatrenia veľmi všeobecné, viac či menej špecifický dopad na jednotlivé podniky.

Ďalšou črtou slovenského priemyslu je pomerne vysoká úroveň nezamestnanosti, ktorá prudko vzrástla v rokoch 1990–1992, zvyšujúca sa medzipodniková zadlženosť a klesajúce príjmy a výkony.

Slovenská vláda spája svoju priemyselnú politiku s prechodom k trhovému hospodárstvu a s očakávaním dynamicky sa rozvíjajúceho súkromného sektora. Nad rámec takto široko formulovaného cieľa priemyselnej politiky presahuje makroekonomický cieľ, ktorým je zastavenie poklesu celkovej produkcie a zníženie vysokej nezamestnanosti. Pretože z rozvoja sektora služieb, malých a stredných podnikov, ako to vyplýva zo skutočnosti, nebude vychádzať dostatočné množstvo impulzov na oživenie a reštrukturalizáciu ekonomiky, kľúčovým elementom makroekonomického aspektu priemyselnej politiky budú veľké podniky.

Nosnou myšlienkou priemyselnej politiky je definovať nasmerovanie rozvoja priemyslu, ktoré by bolo zárukou toho, že dôjde k takým kvalitatívnym zmenám v štruktúre ekonomickej výkonnosti SR, ktorá umožní jej vstup do štruktúr Európskej únie ako plnoprávneho člena do roku 2000.

Ďalším cieľom priemyselnej politiky je *rozvoj regiónov*. Boli už identifikované regióny, ktoré vyžadujú špecifický súbor opatrení priemyselnej politiky.

Slovenská vláda sformulovala úlohy, ktoré stoja pred priemyselnou politikou na úrovni jednotlivých odvetví priemyslu. Zoznam vládnych odvetvových priorít má dve charakteristické črty. Prvou z nich je, že priority sa vzťahujú na celý rad odvetví: chemický priemysel, priemysel palív a energie, hutníctvo, stavebníctvo, strojársky priemysel, elektroniku, ľahký priemysel, drevospracujúci priemysel, potravinársky priemysel a cestovný ruch. Tieto odvetvia sa do značnej miery odlišujú svojim ekonomickým potenciálom, svojimi potrebami a mierou súladu a makroekonomickými a regionálnymi faktormi priemyselnej politiky, ale chýba racionálne zdôvodnenie, prečo boli vybrané za prioritné.

Nezvyčajné je, že zámery týkajúce sa jednotlivých odvetví sú vypracované do prekvapivých detailov. Na prvý pohľad by sa zdalo, že formulovať takúto priemyselnú politiku v takom krátkom čase je nepopierateľným a nemalým úspechom. Vyvracia to však skutočnosť, že nie sú známe skutočné kritériá, na základe ktorých boli zvolené práve tieto zámery. To všetko vedie k domnienke, že takto vypracovaná priemyselná politika je skôr snahou o zachovanie existujúcich priemyselných štruktúr. Úzko špecifický charakter formulovaných zámerov skutočne naznačuje, že prinajmenšom priority pridelené jednotlivým odvetviám sú vyjadrením prání niektorých vplyvných podnikov.

Vzhľadom na široké chápanie cieľov priemyselnej politiky sú konflikty medzi jednotlivými zámermi nevyhnutné. Bez jasne formulovaných kritérií, na základe ktorých sa vyberajú prioritné odvetvia a činnosti, musia byť zdroje na podporu realizácie priemyselnej politiky pridelované ad hoc. Ďalším nedostatkom je fakt, že nie sú presne vyčíslené ani náklady potrebné na realizáciu zámerov priemyselnej politiky, ani jej očakávaný prínos. Je potom nemožné vybrať z navzájom si konkurujúcich zámerov ten najsprávnejší a tiež je problematické vyhodnotiť úspešnosť či neúspešnosť priemyselnej politiky.

Slovensko, takisto ako ostatné malé ekonomiky, je závislé od zahraničných trhov. Vláda si dobre uvedomuje význam zahraničného obchodu pre rozvoj celej ekonomiky, a preto sa snaží, aby hospodárska, a teda aj priemyselná politika boli v súlade so záväzkami v rámci GATT, EÚ, EZVO, CEFTA atď.

Hoci priemyselná politika, ako sme už uviedli, pripisuje veľkú dôležitosť zahraničnému obchodu, bude zrejme potrebná veľká opatrnosť pri obnovení zahraničnoobchodných stykov s bývalým Sovietskym zväzom a ostatnými východoeurópskymi krajinami, aby obchodovanie s nimi znamenalo skutočný prínos pre slovenskú ekonomiku a nestalo sa iba prostriedkom subvencovania konkurenčne neschopných podnikov.

Za jednu z hlavných požiadaviek rozvoja výroby považuje priemyselná politika rast produktivity práce. Nestačí však len jej konštatovanie, že realizácia politiky zamestnanosti na základe súčasne uplatňovaných nástrojov trhu práce prestáva byť postačujúca. Zároveň je potrebné začať boj s nezamestnanosťou a usilovať sa o vznik nových pracovných príležitostí pre vysokokvalifikované a dobre platené pracovné sily, aby sa Slovensko nestalo enklávou lacnej pracovnej sily s nízkou kvalifikáciou.

Skutočnosť, že mzdy sú v súčasnosti v porovnaní s kvalifikáciou a praxou nízke, má celý rad negatívnych vplyvov s dlhodobou pôsobnosťou. Predovšetkým znižujú motiváciu robotníkov získavať vyššiu kvalifikáciu, pretože mzdy nerastú dostatočne rýchlo na to, aby kompenzovali investície, ktoré pracovník do zvýšenia kvalifikácie vložil. Tento faktor je v súčasnom období veľmi významný, keďže veľkú časť nezamestnaných tvoria práve nekvalifikovaní robotníci iba so základným vzdelaním. Ďalej je to preto, lebo v budúcnosti sa budú požadovať nové znalosti a skúsenosti, ale vzhľadom na zvýšenú mieru neistoty, spojenej s novým zamestnaním, riziko so zvyšovaním kvalifikácie rastie. Ak nemá úplne poklesnúť záujem o zvyšovanie kvalifikácie, treba dosiahnuť vyššiu flexibilitu rozdelenia úrovne miezd podľa kvalifikácie.

V rámci uskutočňovania protiinflačnej politiky, podľa názoru odborníkov OECD, je potrebné vyvarovať sa takých postupov, ktoré regulujú diferenciáciu zárobkov, čo bráni firmám vyplácať vyššie mzdy, ak chcú získať kvalifikovanejšie sily.

Vážny a navzájom prepojený problém predstavuje taktiež finančná situácia podnikov a bankového systému. Je nevyhnutné, aby banky boli viac motivované

k aktívnej účasti na reštrukturalizácii podnikov. Motivácia môže vychádzať z bankových predpisov, z daní, alebo sa môže opierať o zvláštne úverové rámce a nástroje podporujúce reštrukturalizáciu. Tieto opatrenia však nebudú účinné bez reformy podnikovej sféry. Je tiež nevyhnutné začať reformu kapitálového trhu s cieľom znížiť závislosť podnikovej sféry od komerčných bánk. Poistovne a penzijné fondy by sa mali stať významným zdrojom dlhodobého úveru a podniky musia mať prístup na efektívne fungujúci kapitálový trh.

Významným nástrojom reštrukturalizácie a rozvoja priemyslu, ktorý možno použiť na rozdelenie a rozčlenenie ekonomických činností, na stabilizáciu zamestnanosti a na zabezpečenie demografickej rovnováhy, ako aj na motivovanie širokej verejnosti, je podpora malých a stredných podnikov.

Teoreticky možno uvažovať so štyrmi typmi opatrení: • opatrenia smerujúce k zavedeniu adekvátneho legislatívneho rámca pre rozvoj malých a stredných podnikov • opatrenia vytvárajúce vhodný informačný a vzdelávací systém • nástroje na prevod vedeckých a technických poznatkov • opatrenia na zabezpečenie finančnej pomoci v spolupráci s programom Slovenskej záručnej banky.

V rámci prvého okruhu opatrení slovenská vláda v máji 1995 schválila prvý zákon o štátnej podpore malého a stredného podnikania.

Proces prípravy tohto zákona trval neobyčajne dlho. Kým v ČR bol zákon – obsahovo dosť podobný slovenskému zákonu – schválený už v roku 1992, v SR sa legislatívny proces predĺžil. Program komplexnej podpory malého a stredného podnikania bol schválený ešte v roku 1993. Program mal byť nástrojom stimulácie vzniku a rozvoja malého a stredného podnikania na Slovensku ako jednej z hlavných priorít oživenia hospodárstva v etape transformácie ekonomiky z plánovanej na trhové. Hoci program podrobne hovoril o priamej a nepriamej finančnej podpore podnikania, hlavným problémom jeho uvedenia do života boli peniaze. Pri príprave zákona sa vyskytli aj ďalšie okruhy problémov. Veľa sa diskutovalo predovšetkým o tom, čo sú malé a stredné podniky, ako ich definovať. Jednoznačným a hlavným kritériom bol počet zamestnancov. Malým podnikateľom je podľa zákona podnikateľ, ktorý zamestnáva menej ako 25 zamestnancov. Za stredný podnik sa považuje podnik do 500 zamestnancov.

Zákon o štátnej podpore malého a stredného podnikania nie je postavený na dotáciách, ale na podporných programoch. Keďže zákon nerozpracúva konkrétne všetky alternatívy, ktoré môžu nastať pri podávaní žiadostí o pomoc z konkrétnych podporných programov, bude veľa závisieť aj od kritérií toho-ktorého programu. Zákon charakterizuje štátnu politiku a jej ciele v prístupe k malým a stredným podnikom. Konečným cieľom je situovanie a stabilizácia malého a stredného podnikania v štruktúre národného hospodárstva. Mal by vzrásť podiel malého a stredného podnikania na tvorbe národného dôchodku, flexibilita podnikov a ich schopnosť rýchlej reakcie na vonkajšie podnety.

Aj keď existuje snaha podporovať malé a stredné podniky a koncepcia priemyselnej politiky aj vymenúva jednotlivé formy ich podpory, v podstate pre ňu

chýba základný nástroj, t. j. rizikový kapitál vo forme kapitálových vkladov. Existujú programy poskytovania pôžičiek malým a stredným podnikom, pôžičky však nie sú vhodným nástrojom financovania novovznikajúcich spoločností, ktoré - hoci sú ziskové a rýchlo sa rozvíjajú - nie sú schopné vytvoriť dostatočný tok finančnej hotovosti potrebný na splatenie dlhov, hlavne úverov poskytovaných s úrokovou sadzbou nad 15 %. Také firmy potrebujú finančné injekcie vo forme rizikového kapitálu. Investorov rizikového kapitálu nezaujímajú zisky z úrokov alebo z dividend, sústreďujú sa skôr na kapitálový zisk z predaja svojich podielov v okamihu, keď je firma úspešná. S tým cieľom investujú svoje prostriedky aj vtedy, keď počas niekoľkých prvých rokov nemožno očakávať žiadnu návratnosť. Takéto investície majú pre súkromného podnikateľa mnohonásobne vyššiu cenu než rovnako veľký úver, pretože nekladú žiadne požiadavky a nároky na tok finančnej hotovosti.

Zrejme najvýznamnejším posunom v politike Slovenskej republiky po rozdelení štátu bol *postoj k privatizácii štátnych podnikov*. Predovšetkým sa upustilo od prístupu, ktorý sa spoliehal prednostne na kupónovú privatizáciu. Tá bola nahradená tradičnejšími metódami, ku ktorým patrí verejná súťaž a iné spôsoby predaja štátneho majetku. Definitívny odklon od tzv. česko-slovenského modelu privatizácie znamenalo opätovné prijatie novely zákona o veľkej privatizácii v septembri 1995, ktorou sa s konečnou platnosťou ruší kupónová privatizácia. Ťažisko privatizačného procesu sa presunulo na Fond národného majetku SR a celý proces sa dostal do réžie veľkého priemyslu. Kupónová metóda teda zanikla a zaregistrovaní občania namiesto akcií privatizovaných podnikov a spoločností dostali dlhopisy.

Na to, aby si podnik udržal svoju konkurencieschopnosť, sú v súčasnom období nevyhnutné inovácie a moderné výrobné metódy a postupy. Aj keď zodpovední pracovníci a riadiace orgány sú si toho dobre vedomé a koncepcia priemyselnej politiky to i deklaruje, nezdá sa zatiaľ, že by podnikli konkrétne kroky žiaducim smerom. Ako určitý krok vpred by bolo možné hodnotiť snahu o začlenenie výskumných ústavov vyvíjajúcich priemyselné aktivity, ktoré boli predtým riadené príslušným ministerstvom či Slovenskou akadémiou vied, do novovznikajúcich súkromných podnikov. Ako sme však už uviedli v predchádzajúcom texte, tieto pracoviská mnohokrát bojujú o vlastné prežitie a sú zamerané zväčša na krátkodobé ciele, ktoré by prinášali zisk v blízkej budúcnosti. Ak si však podniky chcú zachovať svoje miesto na trhu, prípadne preniknúť na nové trhy, bude to pre nich nevyhnutnosťou. Vláda by preto mala podporiť súkromné firmy v tomto ich úsilí.

Slovenská republika má aj vážne *ekologické problémy*. Znečistenie vody a vzduchu dosahuje v husto osídlených priemyselných oblastiach nebezpečnú úroveň. Táto ekologická nerovnováha nepriaznivo ovplyvňuje zdravie obyvateľstva, odráža sa v jeho životnej úrovni, v kvalite života i v štátnych výdavkoch na zdravotníctvo.

Jeden z kľúčov k náprave má v rukách priemysel, ktorý je hlavnou príčinou zhoršenia životného prostredia. Reštrukturalizácia priemyslu a adaptácia celého výrobného systému poskytuje jedinečnú príležitosť na to, aby sa potrebné zmeny začali uskutočňovať hneď na začiatku. Koncepcia priemyselnej politiky preto konštatuje, že ekonomická transformácia a celý ďalší rozvoj priemyslu musia byť v súlade s ekonomickou a environmentálnou efektívnosťou výroby, ako aj environmentálnou kvalitou produktov a služieb.

Záver

Pri prechode na demokratický politický systém dospeli krajiny V4 k tomu, že treba prebudovať hospodársky mechanizmus, a to smerom od centrálného plánovania k trhovým štruktúram. Významným prvkom tejto prestavby je práve priemysel, ktorý vo všetkých týchto krajinách prekonáva proces reštrukturalizácie. Práve nevyhnutnosť reštrukturalizácie priemyslu vyvoláva potrebu realizácie priemyselnej politiky, či už sa k nej krajiny V4 otvorene hlásia, alebo nie (ako je to v prípade ČR). Nejde pritom o odvetvovo orientovanú tzv. *vertikálnu* priemyselnú politiku. Do popredia sa dostáva *horizontálne* orientovaná priemyselná politika, ktorej opatrenia nebránia uplatneniu trhových síl a procesov, ale naopak, ich uplatnenie zlepšujú a umocňujú.

Ďalšou zo spoločných črt priemyselnej politiky krajín V4 je snaha o zachovanie zdravého jadra priemyslu a jeho oživenie. Zrejma je aj vývozná orientácia priemyselných politík krajín V4. Tá má vytvárať podmienky pre vstup firiem do globalizačných procesov a pre stimuláciu priamych zahraničných investícií.

Napokon spoločnou črtou priemyselných politík krajín V4 je aj podpora malého a stredného podnikania, ktoré je v týchto transformujúcich sa ekonomikách iba vo svojich začiatkoch a malo by sa stať jednou z dôležitých hybných síl rozvoja hospodárstva. Nedeliteľnou súčasťou priemyselných politík sa stali aj vzťahy problematiky rozvoja životného prostredia a rozvoja priemyslu, čo súčasne prispieva k ich internacionalizácii. Zároveň je vo všetkých krajinách V4 priemyselná politika veľmi úzko spätá s politikou pracovných síl, pretože nezamestnanosť a jej vývoj predstavuje jeden z kľúčových problémov nielen priemyslu, ale i celého národného hospodárstva.

Koncepcia priemyselnej politiky SR schválená vládou dňa 26. 9. 1995, ktorá je kombináciou sektorového a liberálneho prístupu, je zameraná na proces transformácie, revitalizácie a reštrukturalizácie s cieľom zabezpečiť podmienky dlhodobej konkurencieschopnosti priemyslu. Keďže SR ako malá a otvorená ekonomika je závislá od zahraničných trhov, zásadnou myšlienkou tejto koncepcie je definovanie ďalšieho nasmerovania vývoja priemyslu, ktoré by umožňovalo integráciu SR do západoeurópskych hospodárskych štruktúr na prelome tisícročí.

Literatúra

- [1] BEDNÁRIK, J.: Dokáže to slovenský priemysel? *Hospod. Nov.*, 1995, č. 109.
- [2] BLETSCHACHER, G. - KLODT, H.: Braucht Europa eine neue Industriepolitik? Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge, 177, 1991.
- [3] BOHATÁ, M. - MLÁDEK, J.: Doktriny, praxe a horký brambor v rukách vlády i opozície. *Hospod. Nov.*, 1995, č. 97.
- [4] BOUIN, O. - GROSFELD, I.: Adaptabilita znamená prízpůsobivosť. *Ekonom*, 1995, č. 19.
- [5] CSERNENSZKY, L.: Az OECD magyar iparpolitikáiról készített tanulmányának ajánlása. *Ipari Szemle*, 1994, č. 4.
- [6] DANČO, J.: Štát chce opäť priamo riadiť hospodársky mechanizmus. *Trend*, 1995, č. 36.
- [7] GABRIELOVÁ, H.: Štruktúrne aspekty oživenia slovenskej ekonomiky. *Ekon. Čas.*, 42, 1994, č. 11.
- [8] GULÁCSI, T.: Ipari szerkezetváltás - iparpolitikai dilemmák. *Ipari Szemle*, 1994, č. 4.
- [9] HOLMAN, R.: Proč je průmyslová politika škodlivá. *Ekonom*, 1995, č. 33.
- [10] Industrial Policy Program 1995-1997. Warsaw, Ministry of Industry and Trade 1994.
- [11] KLACEK, J.: Proč je průmyslová politika potřebná? *Ekonom*, 1995, č. 33.
- [12] KLÍMA, P.: Systémový a výkonnostní aspekt úsilí o integraci EU. *Národ. Hospod.*, 1995, č. 6.
- [13] Ministerstvo hospodárstva SR: Priemyselná politika Slovenskej republiky. Bratislava, Ministerstvo hospodárstva SR 1995.
- [14] RYCHETSKÝ, P.: Odvrátená tváň české privatizace I. *Hospod. Nov.*, 1995, č. 90.
- [15] RYCHETSKÝ, P.: Odvrátená tváň české privatizace II. *Hospod. Nov.*, 1995, č. 91.
- [16] OECD. Průmysl v České republice a Slovenské republice. Praha, Český institut aplikované ekonomie 1995.
- [17] PENYIGEY, K.: Iparpolitikai tennivalók - egy műhelyvita tükrében. *Ipari Szemle*, 1994, č. 4.
- [18] RALF, J.: Perspektiven der deutschen Industriepolitik. IFO Schnelldienst, 1995, č. 5.
- [19] RHODE, R.: High tech Wettstreit 2000. Campus Verlag 1993.
- [20] ZEMAN, K.: Průmyslové politiky v členských státech OECD na počátku devadesátých let. Praha, Ústav pro hospodářskou politiku ČR, november 1993.

SOME ASPECTS OF THE INDUSTRIAL POLICY OF THE VISEGRAD FOUR COUNTRIES

Edita NEMCOVÁ

The submitted article does not try to assess the individual forms of the industrial policy implemented in researched transforming countries of the former East Europe. It is only certain attempt to outline the main directions and tendencies. The presented countries are looking for their position in the framework of the world economy, the position completely different from the position which was assigned to them in the former regime. The very important role is played here by the adequate industrial policy as the part of the total economic policy of the country. The paper focused the attention to the common features of the industrial policy of these four countries. Among them it is possible to find the export orientation of the industrial policy, the support of the small and the medium business, their interrelation with the labor forces policy, and environmental problems and, especially, their effort to revive the industry, and to maintain its healthy core. Only such industrial policy will be able to direct future industrial development to the European structures.

R e c e n z i e

KINKOR, Jiří: *Trh a stát*. Praha, Svoboda 1996. 176 s.

V závere roka 1996 sa na českom trhu objavila kniha, ktorá svojím obsahom musí zaujať prakticky každého ekonóma. J. Kinkor vo svojom rozsahovo nie príliš veľkom, ale obsahovo o to náročnejšom diele podáva stanovisko k množstvu aktuálnych problémov súčasnej mikro- a makroekonómie. Pritom nevychádza z doteraz na Slovensku prakticky dominantných premís neoklasickej mikroekonómie, ale z pozície politickej filozofie, založenej na metodologických základoch filozofického diela u nás prakticky neznámej Ayn Randovej (*Introduction to Objectivistic Epistemology*. New York, Meridian 1990).

Kniha je v princípe rozdelená do dvoch základných častí. Prvá z nich, ktorú môžeme stotožniť s prvými dvoma kapitolami, *Filozofie - kľúč ke svobodné společnosti* a *Konceptuální pasti kolektivismu*, vysvetľuje metodologické prístupy autora a "odhaľuje nezmyselnosť pojmov a fráz" kolektivismu (s. 67). V ďalších štyroch kapitolách, *Jménem veřejného prospěchu a solidarity*, *Má stát někoho podporovat*, *Fiskální a měnová politika* a *Evropská unie*, J. Kinkor podáva svoje stanoviská, a to stanoviská ním akceptovanej politickej filozofie k aktuálnym mikro- a makroekonomickým štátnym intervenciám vo svetle koncepcie "slobodnej spoločnosti". Zároveň upozorňuje, čo zdôraznil znovu v závere, že "úlohou tejto knižky bolo - okrem iného - stručne odvodiť politickú filozofiu slobodnej spoločnosti, a nie ponúknuť rady pre praktickú politiku dneška" (s. 171). Takto jednoznačne rozlišuje medzi rozhodujúcou časťou svojich

záverov, ktoré majú metodologický charakter, a mierou ich použiteľnosti v praktickej politike českej (alebo inej) vlády v súčasných podmienkach, čo musí každá potenciálna kritika diela rešpektovať.

Filozofická škola, ku ktorej sa autor pripojil, vychádza z nasledujúcich základných premís (s. 33-51):

- * vedomie je identifikáciou reality, obmedzenie rozumu nespočíva v tom, či človek je schopný poznať realitu, ale v tom, ako ju poznáva;

- * pojem je výsledkom procesov vôle, preto môže byť vytvorený správne alebo nesprávne - každý pojem je preto potrebné validovať, pričom kritériom správnosti je zmyslové a vnútorné vnímanie;

- * produkt poznania zmyslami (pocit, vnem) je na rozdiel od výsledku konceptuálneho poznania (pojem) súčasťou metafyzickej reality;

- * pojem je produkt mentálnej diferenciácie a integrácie v rámci kontextu všetkého doteraz poznaného;

- * ľudské vedomie je nezmeniteľnou realitou, výsledok použitia ľudského vedomia je produktom voľby;

- * pojem, ktorý nie je logicky odvodiťelný z vnímanej reality, je zle vytvoreným (neplatným) pojmom;

- * ak človek koná na základe mylného poznania, nie je schopný konať v súlade s realitou a ak nekoná v súlade s realitou, koná proti nej, t. j. proti svojmu životu;

- * použitie rozumu znamená uskutočnenie voľby, pričom voliť je možné buď dobre (v súlade s realitou), alebo zle (v rozpore s realitou);

* jedna jediná hodnota nie je prostriedkom na dosiahnutie cieľa, ale samotným cieľom je život;

* štandardom hodnotenia, čo je správne, a čo nie, preto musí byť výlučne vlastný život - všetko čo robím proti vlastnému životu, je nesprávne.

Na základe týchto filozofických východísk definuje J. Kinkor základné kategórie politickej filozofie takto:

1. Právo je zákaz zasahovania do súkromnej voľby jednotlivca (s. 56).

2. Sloboda je nástrojom na dosiahnutie racionality, sloboda znamená možnosť realizovať voľbu. Sloboda znamená, že žiaden človek nesmie násilím obmedziť konanie iného človeka ako prvý (s. 58).

3. Trh predstavuje slobodu výmeny, a nie jednotlivé akty uskutočnenej výmeny. Trh nie je výrazom ekvivalencie výmeny, ale jej neekvivalencie (s. 61).

4. Štát je nástroj objektivizácie použitia násilia v obrane proti iniciácii násilia. Jedinou morálnou funkciou štátu je ochrana individuálnych práv. Funkcia štátu spočíva v zaistení vnútornej bezpečnosti, práva, obrany proti vonkajšiemu ohrozeniu a zahraničnej politiky. Akýkoľvek zásah štátu do trhu je obmedzením práva na slobodu (s. 63-64).

Vychádzajúc z chápania základných kategórií politickej filozofie autor odmieta viaceré kategórie súčasnej ekonómie (najmä welfare economics): verejný prospech, solidarita, sociálne trhové hospodárstvo, trhovo "priateľská" štátna intervencia.

Politická filozofia J. Kinkora vedie k množstvu konkrétnych záverov, ktoré prezentuje v druhej, aplikačnej časti svojej knihy. Tieto závery smerujú k ostrej kritike súčasného rozsahu štátnych intervencií vo vyspelých krajinách, ako aj konkrétnych foriem ich realizácie v ČR, a tým nepriamo aj v SR.

V oblasti vzdelávania konštatuje: "... štátna kontrola vzdelávania a povinná

školská dochádzka predstavujú obrovské zlo a jednu z najhorších štátnych regulácií vôbec" (s. 85); pre zdravotníctvo: "... jediným racionálnym a morálnym prístupom štátu je jeho úplná odluka od zdravotníctva" (s. 94), podobne pre cirkev: "... odluka cirkvi od štátu nemôže znamenať nič iné, než absenciu akéhokoľvek zasahovania štátu do cirkevných záležitostí, vrátane financovania" (s. 107).

V oblasti sociálneho zabezpečenia pripomína: "O tom, že dôstojný život jedného znamená v rámci štátneho garantovania nedôstojné ponižovanie či deštrukciu života iného, ktorý je donútený obetovať produkt svojej práce, sa zbabelo mlčať" (s. 97). Tu si však treba všimnúť, že autor akceptuje existenciu dobrovoľnej charity, ktorej akceptáciu považuje za morálnu a protestuje len proti právnemu nároku na sociálnu pomoc, ktorý je nemorálny (s. 99).

J. Kinkor v plnom rozsahu odmieta akúkoľvek reguláciu v oblasti vysielania (rozhlas, televízia) a uvádza, že štát nemá byť vlastníkom kmitočtov a centrálnym plánovačom obsahu vysielania, ale len a len ochraňovať vlastnícke práva v tejto oblasti (s. 102). Plne odmieta aj povinné členstvo v profesionálnych komorách (s. 103).

V oblasti makroekonómie spochybňuje úlohu štátu pri zabezpečovaní ekonomického rastu, kontrole inflácie, nezamestnanosti a platobnej bilancie (magický štvoruholník) a tým následne odmieta jednotlivé štátne intervencie - priemyselnú a proexportnú politiku, aktívnu politiku zamestnanosti, zvýhodňovanie domácich výrobcov, reguláciu hospodárskej súťaže, kde však vôbec nezaujíma stanovisko k základnému problému monopolného správania na strane výroby a obchodu (s. 112-128).

Za jedinou morálnu funkciu fiškálnej politiky považuje "získanie finančných

prostriedkov na nákup takých služieb a tovarov, ktoré najlepšie zabezpečia fungovanie bezpečnosti, právneho systému a obrany" (s. 131), z čoho sa následne ako ku konečnému cieľu dostáva k perspektíve zrušenia daní ako takých a k financovaniu "morálnych" verejných služieb na základe iných mechanizmov (s. 132). Pre prechodné obdobie odporúča postupný prechod na financovanie prostredníctvom dane z hlavy, pričom upozorňuje na skutočnosť, že veľkosť daňového zaťaženia musí byť určená požadovaným rozsahom verejných výdavkov, a nie naopak (s. 136–137). Mimorozpočtové (fondové) financovanie považuje za nevhodné, pretože vôbec nejde o transparentnejšie a účelové financovanie, ale je to len "dezintegrujúci kvázidaňový prvok" (s. 144–146). Za jediný ústavný princíp rozpočtovej politiky považuje vyrovnanosť štátneho rozpočtu (s. 158) a požaduje úplné "vylúčenie akejkoľvek úlohy štátu v oblasti peňazí a finančných trhov" (s. 164).

V závere sa J. Kinkor venuje problematike vstupu Českej republiky do Európskej únie, a to z viacerých možných pohľadov. Za jedinú prípadne akceptovateľnú formu vstupu považuje rozhodnutie na základe referenda (s. 170).

Z uvedeného prehľadu je zrejmé, že autor v podstate napáda všetky "zažité" funkcie štátu v súčasných ekonomikách, čo sa môže na prvý pohľad (alebo menej zainteresovanému čitateľovi) zdať ako extrém, ktorému nemá zmysel venovať pozornosť. Je však potrebné zdôrazniť, že práve v našom súčasnom období transformácie je pravdou opak. Naša spoločnosť má jedinečnú možnosť neopakovať všetky chyby, ktorých sa západné ekonomiky dopustili pri posudzovaní úlohy štátu v ekonomike a ktoré sa v období posledných dvoch desaťročí pokúšajú napraviť. V tomto smere je publikácia J. Kinkora nesmierne cenná, pretože aspoň čiastočne

zaplní medzeru v ponuke názorov na ekonomické funkcie štátu, kde sú misky váh v našich podmienkach jednoznačne naklonené k tradicionalistickému prístupu neoklasickej ekonómie, ktorý je v základných učebniciach samozrejme predkladaný v jeho už relatívne prekonanej a nepolemickej forme.

Kniha by sa mala v maximálnom rozsahu využiť predovšetkým pri výučbe verejných financií a verejnej ekonómie, ale aj samotnej ekonómie, ako povinná doplnková literatúra vo vyšších stupňoch štúdia. Tu je možné vytvoriť priestor pre analýzu jednotlivých predkladaných názorov, od úrovne pohľadu Kinkorovej politickej filozofie, až po rozbor konkrétnych foriem "zlyhania štátu" pri jeho jednotlivých mikro- a makroekonomických intervenciách, ktoré autor nemilosrdne odkryva. Vyspelejší čitatelia sa môžu sústrediť na odhaľovanie niektorých nepresných (alebo aspoň sporných) formulácií a logických postupov, ktoré sa v publikácii tohto typu zákonite vyskytujú – a to aj priamo na úrovni tej politickej filozofie, ktorú si J. Kinkor zvolil. Spory na takto vysokej abstraktnej úrovni sa síce niekomu môžu zdať bezpredmetnými, ale sú nevyhnutnosťou ďalšieho rozvoja vedeckého poznania a sám autor k nim vyzýva. A začať by sa dalo od tvrdenia, že "filozofia A. Randovej je filozofiou, ktorá pravdivo rieši kľúčovú otázku filozofie – podstatu a tvorbu pojmov" (s. 172), pokračovať cez chápanie štátu len ako donucovacieho nástroja, precenenie sily štátu vo vzťahu k sociálnym nepokojom, možnosti ústavy zamedziť expanzii rozsahu štátnych intervencií, až po také konkrétne otázky, ako je monopol, alebo informačná asymetria v prípade zdravotníckych služieb, a ich vzťah k funkcii štátu ako ochrancu pred násilím zo strany iného subjektu.

EKONOMICKÝ ČASOPIS

ČASOPIS PRE EKONOMICKÚ TEÓRIU,
HOSPODÁRSKU POLITIKU, SPOLOČEN-
SKO-EKONOMICKÉ PROGNÓZOVANIE

Ekonomický časopis prináša state, diskusné príspevky a analytické štúdie z oblasti ekonomickej teórie, hospodárskej politiky, podnikového manažmentu, teórie a metodológie spoločenskej prognózy a výsledky prognostických prác, peňažnej teórie a menovej politiky, bankovníctva, teórie financií, cien, ekonometrie, matematickej ekonómie, ekonomickej štatistiky, ekonomiky priemyslu, poľnohospodárstva a ostatných prierezových a odvetvových ekonomík, ako aj sociálneho rozvoja. Venuje pozornosť otázkam svetovej ekonomiky a vonkajších ekonomických vzťahov Slovenskej republiky. Zaoberá sa aj dejinami ekonomického myslenia a národného hospodárstva. Prináša profily význačných slovenských a svetových ekonómov, recenzie teoretických prác a správy z vedeckého života.

JOURNAL FOR ECONOMIC THEORY, ECO-
NOMIC POLICY, SOCIAL AND ECONOMIC
FORECASTING

Ekonomický časopis brings out articles, discussions and analytical studies on economic theory, economic policy, management, theory and methodology of social forecasting and results of forecasting works, monetary theory and policy, banking, theory of finance, prices, econometrics, mathematical economics, economic statistics, industrial economics, agricultural economics, and other cross-sectional and branch problems, as well as on social development. It pays attention to problems of the world economy and the external economic relations of the Slovak Republic. It also deals with the history of economic thought and the national economy. It brings profiles of outstanding Slovak and world economists, reviews of theoretical works and reports on scientific life.

EKONOMICKÝ ČASOPIS

Ekonomického ústavu SAV
a Prognostického ústavu SAV,
ročník 45, 1997, č. 4.

- Vydáva Slovak Academic Press, spol. s r. o.
- Sadzba: Ekonomický ústav SAV
- Tlač: Kníhtlačiareň Repro Print Bratislava.
- Registračné číslo 7021.
- Rozširuje, objednávky vrátane do zahraničia a predplatné prijíma SAP – Slovak Academic Press, spol. s r. o., P.O.Box 57, Nám. slobody 6, 810 05 Bratislava.

Podávanie novinových zásielok povolené RPP
Bratislava, Pošta 12, 8. 8. 1994, č.j. 350-RPP/94.

Distributed by SAP – Slovak Academic Press
Ltd., P.O.Box 57, Nám. slobody 6, 810 05
Bratislava, Slovak Republic.

Distribution rights are held by KUBON and
SAGNER, P.O.B. 34 01 08, D-8000 München,
Germany.

© SAP – Slovak Academic Press, spol. s r. o.
Bratislava 1997