

Stratégia a priebeh ekonomickej transformácie na Slovensku

Karol MORVAY*

Strategy and History of Economic Transformation in Slovakia

Abstract

The transformation of the Slovak economy went through stages of varying quality over time. The current second stage of depoliticization of economy is rounding up along with reforms undertaken typically not only by transforming countries but also by economically more advanced states. Having analyzed the criteria for a completed transformation process one may conclude that despite a substantial shift towards the standard market economy model the transformation has not been entirely completed by the time Slovakia became a member of the European Union. The Slovak economy, on the other hand, has already managed a critical mass of changes and would be considered by the economically more advanced countries as a peer in the economic area. Notwithstanding this advance the authors of the economic policy need address the convergence task along with the removal of the remaining transformation deformities.

Keywords: economic policy, transition

JEL Classification: E60, E61, E63

1. Stret koncepcií – ich vzájomné rozpory a postupné prieniky

1.1. Ciele ekonomickej transformácie

Transformácia socialistickej ekonomiky na trhovú je bezprecedentný proces s relatívne jasne definovateľným začiatkom,¹ ale ťažšie definovateľným záverom. V odpovedi na otázku, kedy je transformácia ukončená, sa názory výrazne

* Ing. Karol MORVAY, PhD., Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1; Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra hospodárskej politiky, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava 5; e-mail: karol.morvay@savba.sk

¹ Ani začiatok nie je v každej krajine bezproblémovo definovateľný (Maďarsko, Slovinsko), preto hovoríme o „relatívne ľahko definovateľnom začiatku“. V krajinách, kde došlo k razantnej a rýchlej spoločenskej zmene a ku koncentrácii iniciačných reforiem do krátkeho obdobia (ako napr. v Československu), je tento moment jasný.

líšia. J. Kornai [12] vidí zavŕšenie transformácie ako situáciu, keď komunistické strany stratili svoju monopolnú politickú moc, súkromný sektor vytvára väčšinu HDP a trh je dominantným koordinátorom ekonomických aktivít. Iný prístup (napr. Gelb [4]) vidí zavŕšenie transformácie ako stav, keď problémy a výzvy, s ktorými sú transformujúce sa ekonomiky konfrontované, podobajú sa tým, ktoré sa vynárajú v iných krajinách na porovnateľnom stupni vývoja. Vychádzajúc z oboch definícií, dalo by sa tvrdiť, že transformácia sa skončila.²

Spomenuté definície však nepovažujeme za dostatočne vyčerpávajúce. J. Švejnar [31] v súlade s očakávaním, že transformácia urobí z bývalých socialistických krajín rovnocenných partnerov vyspelých ekonomík, navrhuje definovanie konca transformácie ako stav, keď a) tieto ekonomiky nahradia centrálné plánovanie funkčným trhovým mechanizmom, b) keď generujú rýchly a udržateľný rast a c) sú schopné byť v interakcii s vyspelejšími trhovými ekonomikami bez výraznejších prvkov ochranárstva.

Autor predpokladá, že štáty ako Estónsko, Poľsko, Česko, Maďarsko, Slovinsko a Slovensko pravdepodobne dosiahnu tento stav relatívne krátko po vstupe do EÚ, iné štáty majú pred sebou dlhú cestu.

K podobnému záveru, hoci inak sformulovanému, dochádza aj štúdia I. Okáliho a kol. [23]. Podľa nej v transformácii ide o zmenu organizačnej formy národného hospodárstva s cieľom zlepšiť jeho produkčnú a alokačnú efektívnosť. Transformačný proces sa začína rozhodnutím o prechode k trhovej ekonomike, a končí sa až vtedy, keď regulačný mechanizmus trhovej ekonomiky „normálne“ funguje a keď sa odstránia disefekty a štruktúrne deformácie, ktoré možno pripísať predchádzajúcemu ekonomickému systému.

Prienikom dvoch posledne menovaných definícií je: (1) požiadavka funkčného (alebo „normálne“ fungujúceho) trhového mechanizmu; (2) požiadavka na schopnosť generovať silný udržateľný rast; (3) nutnosť odstránenia deformácií a disefektov, čo umožní byť v rovnocennej interakcii s vyspelejšími trhovými ekonomikami (bez výraznejšieho ochranárstva).

1.2. Základné antagonizmy v prístupoch k ekonomickej transformácii

Z tradičnej interpretácie rozdielov v prístupoch k transformácii by vyplývalo, že koncepcie sa líšia iba v pohľade na rýchlosť reforiem. Postupne však bolo možné identifikovať aj iné aspekty, podľa ktorých sa odlišujú možné prístupy k transformácii.

² J. Švejnar [31] upozorňuje, že analytici súkromného sektora ako Morgan Stanley a publikácie ako The Economist zaraďujú rozvinutejšie transformujúce sa štáty medzi *emerging markets*. Podľa tohto postoja už akoby vyčleňovanie samostatnej kategórie transformujúcich sa krajín nemalo význam.

Začiatok transformácie bol obdobím, keď sa liberálne myslenie stalo hlavným prístupom k tomuto historickému procesu. Ústup marxizmu ako ideologického zdroja socialistického systému, pochopiteľne, vyzdvihol jeho hlavných oponentov – liberálov. Bolo to prirodzené aj z toho dôvodu, že transformačný proces sa zameriaval na posilnenie trhov a na budovanie súkromného vlastníctva, a práve na tieto atribúty sa liberáli sústreďujú.

Tradičný rozpor medzi neoklasickým prístupom a evolučným prístupom k ekonomickej transformácii interpretuje napríklad K. Z. Poznanski [26] ako rozpor medzi dvoma prúdmi v liberálnom myslení (schéma 1). Aj gradualistický prístup je podľa tejto interpretácie prístupom z pozície liberalizmu. Skutočný protiklad potom nespočíva v rozdieloch medzi neoklasikmi a evolucionistami, ale medzi liberálmi (neoklasici a evolucionalisti) a etatistami (ktorí chápu štát aj naďalej ako hlavného koordinátora v ekonomike). Dôležité je, že kým neoklasickí ekonómovia vnímajú inštitúcie ako dané alebo irelevantné, zástancovia evolucionistického prístupu chápu inštitúcie ako jadro ekonomickej analýzy.

V argumentácii K. Z. Poznanského považujeme za cenné, že skutočný rozpor vidí medzi etatistickým prístupom (Poznanski ho označuje za málo významný) a liberálnym prístupom. Podstatne frekventovanejšie popisovaný konflikt medzi gradualizmom a „šokovou terapiou“ je až druhoradým konfliktom (za predpokladu, že obe v konečnom dôsledku smerujú k funkčnej trhovej ekonomike).

Schéma 1

Hlavné teoretické prístupy k transformácii postsocialistických ekonomík

Kritérium	Liberálne prístupy		Prístup z pozície etatizmu
	neoklasický	evolučný	
Chápanie východiskového stavu (kolapsu komunistického štátu)	Bývalé socialistické systémy zanechali ekonomiku v ruinách. Iracionálny systém zanechal neexistujúci trh a predimenzovaný štát v podmienkach chaosu. Ide o celkovú fragmentáciu systému.	Socialistické ekonomiky vstúpili do transformácie so slabým, nie však s nefunkčným hospodárstvom, ktoré je dosť silné na to, aby dosahovalo nejaký rast. Niektoré elementy trhu, hoci v nedokonalnej forme, sú prítomné. Ide o čiastočnú fragmentáciu systému.	Východiskový stav sa chápe ako byrokratická paralýza (nedokonalý štát).
Chápanie transformácie (reforiem v postsocialistických ekonomikách)	Očakávanie automatického návratu trhov podľa vzoru vyspelých trhových ekonomík.	Rekonfigurácia spoločnosti závislá od minulosti (ide o zmenu s otvoreným koncom).	Reforma pôsobenia štátu (<i>free policy option</i>).
Smerovanie (finálny systém)	Trhy správajúce sa rovnako ako vo vyspelých kapitalistických ekonomikách.	Unikátne typy systémov, ťažko dopredu predpočítateľné.	Štát ovládajúci trhy.

Prameň: Spracované podľa K. Z. Poznanski [26], doplnené a upravené.

Tak gradualizmus, ako aj „šoková terapia“ rátajú s tým, že v cieľovom stave bude koordinátorom ekonomických aktivít trh, čo však etatistický prístup (viac či menej priamo) spochybňuje. Možno polemizovať s názorom, že etatistický prístup bol málo významný – z pohľadu súčasných skúseností ho však nemožno ignorovať, pretože v rôznych obmenách (a pod rozličnými prívlastkami) sa jeho prvky opakovane objavujú vo výbave politických strán, ktoré si často na neštandardnej politickej scéne transformujúcich sa štátov dokážu získavať nezanedbateľnú podporu.

Treba si všimnúť tvrdenie evolucionalistickej koncepcie o schopnosti bývalých socialistických ekonomík (v momente zmeny systému) dosahovať ekonomický rast, ktoré nevyznievajú presvedčivo (s výnimkou Číny) pri konfrontácii s analýzami výsledku rastu týchto ekonomík v 80. rokoch. Štúdia I. Okáliho a kol. [23] napríklad dokazuje, že centrálné riadenie socialistických ekonomík so svojimi známymi záujmovými a s informačnými bariérami bolo schopné riešiť iba rozvojové úlohy industriálnej spoločnosti.

Dôležitý je rozdiel vzťahujúci sa na finálne systémové výstupy transformácie (zrejmý z posledného riadku schémy 1). V neoklasickej verzii liberalizmu sa predpokladá, že reformátori majú obmedzený výber alternatív v tom zmysle, že do úvahy prichádzajú iba inde už zabehnuté, „normálne“ fungujúce verzie existujúcich trhov nachádzajúcich sa vo vyspelých trhových ekonomikách (nevylučujú sa ani raz už opustené formy vysokokonkurenčných trhov, ktoré sa v dnešných vyspelých trhových ekonomikách vyskytovali v minulosti). V evolučnom pohľade sú reformátori obmedzení dedičstvom socialistických inštitúcií, závislosťou od minulosti (*dependency path*), preto sa môžu objaviť nové formy kapitalizmu (a to aj neúplné formy).³

Obe rozhodujúce koncepcie⁴ – t. j. Washingtonský konsenzus (neoklasický prístup) a evolučný prístup – v ďalšom porovnávame podľa metodiky komparácie zvolenej R. Rolandom [28]. Ide o zjednodušenú a schematickú prezentáciu rozdielov medzi dvomi hlavnými víziami transformácie, ktoré sa vykryštalizovali od začiatku transformácie (schémy 2 – 4).

Pohľad Washingtonského konsenzu (ďalej WK) bol na začiatku transformácie jasne dominantný v strednej a vo východnej Európe (SVE). V značnom rozsahu ovplyvnil realizáciu hospodárskej politiky vo väčšine transformujúcich sa

³ D. Rodrik napríklad vyčíta Washingtonskému konsenzu (pozri ďalej) „nedostatok inštitucionálnej predstavivosti“. „Ani jeden západný ekonóm nemohol predpovedať systém zodpovednosti domácností, ani okresné či obecné podniky, teda inštitucionálne inovácie, ktoré sú jadrom čínskeho zázraku. Ktorýkoľvek ekonóm z Washingtonu (či Harvardu) by v roku 1978 poradil čínskej vláde privatizáciu a celkovú liberalizáciu.“ [27, s. 9]

⁴ Marginálnym pohľadom tzv. etatizmu sa tu ďalej nezaobráame, hoci v ďalších častiach ho budeme nútení ešte pripomenúť.

štátov (s výnimkou Číny, ktorá sledovala vlastnú, vysokopragmatickú cestu transformácie). Washingtonský konsenzus intelektuálne pramení zo štandardnej neoklasickej teórie, zo štandardnej makroekonómie a skúseností so stabilizačnou politikou, z teórie komparácie ekonomických systémov, ako aj z negatívnych skúseností s predchádzajúcimi čiastkovými reformami v SVE.

Evolučno-inštitucionalistická perspektíva zdôrazňuje úspech transformácie v Číne (pozri napr. Stiglitz [32]) si neosvojila žiadne z odporúčaní WK. Tento prístup k transformácii vyviera z inštitucionalistickej teórie, z mikroekonomických teórií, z nekooperatívnej teórie hier, z filozofického skepticizmu (nedôvera spojená so sociálnym inžinierstvom). Na začiatku transformácie išlo o minoritný pohľad, postupne si získaval viac podpory vo svetle skúseností s transformáciou. Mal tým danú určitú výhodu v argumentácii – často svoje postoje formoval už na základe existujúcich chýb, na základe reakcií ekonomických subjektov na realizované kroky WK. Preto by bolo problémom hovoriť o tom, aký prístup lepšie predikoval vývoj v transformujúcich sa ekonomikách.

Washingtonský konsenzus stavia v oblasti politickej ekonómie na využití tzv. okna príležitosti (*window of opportunity*; využitie obdobia všeobecného nadšenia a zmenšeného odporu na rýchle presadenie zmeny) alebo „výnimočnej (*exceptional*) politiky“. Snaží sa tým o pretlačenie reforiem bez zdržania a o zabezpečenie ireverzibility.

Táto stratégia môže byť podľa evolučno-inštitucionálnej stratégie nebezpečná a môže uzamknúť ekonomiky do pasce negatívnych výsledkov, pri nemožnosti návratu z nesprávnej trajektórie. Využívanie „politiky mimoriadneho obdobia“ podrobuje dôraznej kritike L. Mlčoch [15].⁵

Zaujímavá je otázka využitia *window of opportunity* na realizáciu makroekonomických stabilizačných programov. Potrebu ich realizácie ihneď po zmene politického systému obhajoval aj J. Kornai [12].⁶

⁵ „Rád by som poukázal na to, že snaha o čo najrýchlejšie uskutočnenie privatizácie... nenačádzala svoje zdôvodnenie len v oblasti čistej ekonomickej teórie... Dôvody boli tiež – ak nie predovšetkým – politickej povahy. Politické trhy sú nedokonalé, ...a národu bolo potrebné dať víziu, že transformácia je uskutočniteľná v krátkom časovom horizonte. V tomto zmysle ideológia... nesie jasné stopy opätovne sa vynoriaceho „ducha vzbury“... Tradičná morálka nepozná žiadnu zvláštnu etiku „revolučných čias“.“ [14, s. 68]

⁶ „V roku 1989 bolo hospodárstvo Maďarska (podobne ostatných postsocialistických ekonomík – pozn. autora) zaťažené celým radom vážnych makroekonomických problémov, bola potrebná ich dôrazná korekcia. Bolo zrejmé, že táto korekcia bude bolestivá, vynorila sa preto otázka, kedy ju realizovať. Moja kniha (*Cesta k slobodnej ekonomike* – pozn. autora) hovorila: teraz, hneď, to jest v najbližšom roku alebo dvoch... Hlavný argument bol ten, že teraz otvárame novú kapitolu dejín. Toto je ten moment, keď existuje morálna legítimácia k tomu, aby prvá demokraticky zvolená vláda pýtala obeť od obyvateľstva. Teraz sa ešte dá odvolávať na to, že sa pokúšame eliminovať najvýraznejšie (a treba povedať, že aj najrýchlejšie korigovateľné) poruchy predchádzajúceho systému. Neskôr to občania budú (či už oprávnene alebo nie) vnímať tak, že problémy nie sú vyvolané chybami minulého systému, ale demokraticky zvolenej vlády.“ [11, s. 657]

Schéma 2

Rozdiely v prístupoch k transformácii: *politická ekonómia reforiem a reformné stratégie*

	Washingtonský konsenzus	Evolučno-inštitucionalistická perspektíva
<i>Dôraz politickej ekonómie</i>	Využitie <i>window of opportunity</i> na zabezpečenie nenávratnosti spusteného procesu.	Zabezpečenie trvalej a rastúcej podpory reforiem.
<i>Pohľad na čiastkové reformy</i>	Čiastkové reformy sú odmietané, pretože vytvárajú možnosť získavania renty (priestor pre <i>rent-seeking</i>). Tie blokujú ďalší reformný proces.	Výsledok čiastkových reforiem závisí od ich dávkovania: môžu vyvolať požiadavku ďalšieho pokračovania, alebo aj zastaviť reformný proces.
<i>Chápanie previazanosti (komplementarity) reforiem</i>	Previazanosť a simultánnosť mimoriadne dôležitá. Nutnosť razantného štartu trhovej ekonomiky simultánnym nasadením všetkých hlavných reforiem.	Uznáva sa previazanosť reforiem, ale „nahustenie“ inicializačných reforiem nie je nutné. Správna inicializačná reforma môže vytvoriť príležitosť na realizáciu ďalšej reformy. Tranzitívne inštitúcie sa môžu vyvíjať a smerovať postupne k dokonalejším inštitúciám.
<i>Hlavné segmenty obyvateľstva podporujúce reformy</i>	Nadobúdatelia privatizovaného majetku.	Stredná trieda obyvateľstva a nový súkromný sektor.
<i>Pozornosť reforiem</i>	Liberalizácia, stabilizácia, privatizácia.	Tvorba inštitucionálnej podpory trhov na vyvolanie silného rastu podnikania.
<i>Chápanie tvorby inštitucionálneho rámca</i>	Dôraz na adopciu zákonov.	Komplexnejší pohľad: vynútiteľnosť práva, reforma organizácie vlády.
<i>Prístup k využitiu počiatočných podmienok</i>	Tvorba <i>tabula rasa</i> – odstránením existujúcich štruktúr socialistickej spoločnosti.	Využitie existujúcich inštitúcií na prevenciu pred ekonomickou depresiou a pred sociálnymi nepokojmi, pokiaľ sa vytvoria nové inštitúcie.

Prameň: Spracované podľa [28], upravené.

Ostro kontrastujú prístupy v otázkach chápania inštitucionálneho rámca a štartovej pozície. Z retrospektívneho pohľadu je zjavné, že prístup WK zo začiatku podcenil dôležitosť vyváženej tvorby súčastí inštitucionálneho rámca (formálnych aj neformálnych pravidiel a metód vymáhania). L. Mlčoch vidí práve kvôli podceneniu inštitúcií paradoxne dôležitú spoločnú črtu medzi komunistickou a neoliberálnou ideológiou.

Skepsa gradualizmu voči možnosti relatívne rýchlej zmeny pravidiel správania vychádza z predpokladu, že základom zmluvnej a platobnej disciplíny je *private ordering* (spontánne, zdola sa tvoriaci trhový poriadok, formovaný na základe vzájomných interakcií účastníkov). Nedostatok tohto spontánne vytvoreného trhového poriadku znamená spoliehanie na literu zákona a súdnu moc štátu. Tým sa preferuje právny centralizmus, spoliehanie na vynucovanie pravidiel zhora. To však nevyhnutne zlyháva pri nedostatku spontánnych trhových síl smerujúcich k udržiavaniu trhového poriadku. Štát ako posledný garant spravodlivosti v ekonomike potom neplní jednu zo svojich rozhodujúcich úloh.

Treba však upozorniť, že v týchto ekonomikách nebol k dispozícii ten časový priestor na spontánnu tvorbu pravidiel zdola, ktorý bol k dispozícii v západnej Európe alebo Severnej Amerike. Preto bolo spoliehanie sa na implementáciu pravidiel zhora aspoň sčasti pochopiteľné.

L. Mlčoch [15] definuje štyri základné trajektórie, ktorými možno meniť inštitucionálny systém v transformujúcej sa ekonomike. Po istom argumentačnom doplnení ich možno zhrnúť nasledovne:

a) *Imitácia inštitúcií* vychádza z poznania súčasného stavu trhových inštitúcií západných ekonomík a dôraz kladie na potrebu čo najrýchlejšieho odkopírovania všetkého toho, čo je známe a čo sa osvedčilo inde (tzv. inštitucionálny xerox).

b) *Opakovaná evolúcia* zdôrazňuje potrebu návratu k tým inštitúciám trhu, ktoré v spoločnosti jestvovali pred znárodnením (vrátane pokusu o rekonštrukciu vtedajších vlastníckych štruktúr), a potrebu toho, aby krajina prešla po podobnej ceste vývoja inštitúcií, akú ekonomická história popisuje vo vyspelých trhových ekonomikách, hoci aj v zrýchlenej a skrátenej forme. Konzervatívne črty tohto chápania môžu viesť dokonca k argumentácii, že vzhľadom na eróziu morálneho základu trhových inštitúcií v priebehu niekoľkých desaťročí existencie socialistickej spoločnosti je nutné vrátiť sa o istý časový úsek historicky späť. Realizáciou prvkov tejto metódy boli reštitúcie.

c) *Anticipovaná evolúcia* stavia na kritickej analýze fungovania trhových inštitúcií v dnešných trhových ekonomikách. Toto chápanie sa vyznačuje kritickými črtami v pohľade na fungovanie napríklad vlastníckych práv a správy spoločností vo vyspelých ekonomikách a odporúča transformujúcim sa ekonomikám, aby smerovali nie k súčasnému modelu kapitalizmu v trhových ekonomikách, ale k modelu „vylepšeného“ kapitalizmu, kam nedospeli ešte ani súčasné vyspelé trhové ekonomiky. Transformujúce sa ekonomiky majú akoby „nadbehnúť“ vývoj vo vyspelých trhových ekonomikách a smerovať k modelu, ktorý vraj bude modelom budúcnosti. Táto cesta môže byť pre bývalé krajiny reálneho socializmu spojená s rizikami politického avanturizmu.

d) *Teórie tretej či štvrtej cesty*. Aj tu je prítomné značné riziko politického avanturizmu a utopických riešení. Tieto prístupy idú s kritikou fungovania vyspelých trhových ekonomík tak ďaleko, že ich model viac-menej odmietajú. Predpokladá sa, že tzv. inštitucionálna pamäť postkomunistických krajín robí ich situáciu neopakovateľnou a výsledkom transformácie má byť akýsi nový, originálny typ spoločnosti.

Na základe predchádzajúceho si možno všimnúť, že existuje zjavný nesúlad aj medzi odporúčaniami gradualistov ohľadne výslednej formy spoločnosti, ku ktorej má transformácia dospieť. Už sme spomínali navádzanie k „inštitucionálnej predstavivosti“ v podaní D. Rodrika, pritom z uvedených štyroch modelov inštitucionálnych

zmien je zrejma skôr averzia voči experimentálnym modelom spoločnosti (a gradualizmus v jeho podaní speje skôr k štandardnej trhovej ekonomike).

Evolučné cesty, ktoré by mali transformujúcu sa ekonomiku priviesť k nejakému novému modelu spoločnosti (alebo novému typu kapitalizmu), vnímame ako riskantnú. Skôr očakávame, že transformácia spoločnosti s deformovaným inštitucionálnym rámcom by mala smerovať k modelu spoločnosti, ktorý je dostatočne známy (z praxe vyspelých trhových ekonomík) a nemá experimentálny charakter.

Rozdiely v pohľade na fungovanie trhov a s tým súvisiace funkcie vlády a proces vlastníckych zmien ukazujú schémy 3 a 4. Samotný proces privatizácie sa, pravda, stal miestom azda najnápadnejších stretov protichodných koncepcií (schéma 4). Nie je to prekvapujúce, veď privatizácia bola dominantným procesom v skorších fázach transformácie ekonomiky a aj verejnosť ju vnímala mimoriadne kontroverzne. V chápaní neoliberalnej koncepcie bola privatizácia akýmsi nástrojom zabezpečenia nezvratnosti transformačného procesu, a preto je logické, že sa preferovala privatizácia rýchla, s využitím metód, ktoré dávali širokým masám možnosť zúčastniť sa na nej. K takémuto postoju bola potrebná aj silná viera v schopnosť trhov urobiť rýchlu druhotnú zmenu vlastníckych pomerov. Relatívne krátke obdobie zmien právnych inštitúcií a prvotného rozdeľovania „spoločenského kapitálu“ sa z povahy veci nedá dostatočne regulovať, ide o „nevyhnutne špinavý proces“ (ako ho nazval I. Grosfeld [5]). V takomto postupe prevláda pragmatizmus a bagatelizovanie morálnej stránky „postsocialistickej akumulácie kapitálu“. Je to spojené s tým, že pre neoliberalov bola na vrchole hierarchie sociálnych hodnôt ekonomická efektívnosť, pri jej dosahovaní sa stavalo na inštrumentálnej racionalite. V tomto zmysle sa súkromné vlastníctvo chápalo ako inštrumentálna garancia racionality (ak to platí, potom sa vynára požiadavka previesť aktíva do súkromných rúk bez meškania a bez ohľadu na kontroverzné sprievodné javy).

Schéma 3

Rozdiely v prístupoch k transformácii: trhy a alokačné zmeny

	Washingtonský konsenzus	Evolučno-inštitucionalistická perspektíva
<i>Pohľad na trhy a liberalizáciu</i>	Trhy sa budú vyvíjať spontánne, vláda by sa mala zdržať zasahovania do nich.	Vyzdvihovanie významu inštitucionálnej podpory potrebnej na oživenie trhov.
<i>Prístup k neefektívnym štátnym podnikom</i>	Nekompromisné rušenie takýchto podnikov (v praxi to však takto obyčajne nefungovalo).	Riadenie z pozície moci, politicky priechodné odbúravanie. Spoliehanie na evolučný vývoj privátneho sektora, ktorý vytlačí štátny sektor.
<i>Pohľad na funkcie vlády</i>	Oslabenie vlády čím skôr, aby sa zabránilo jej intervenciám na trhoch.	Mimoriadna úloha vlády pri vymáhaní práva a zabezpečení majetkových práv.

Prameň: Spracované podľa [28], upravené.

Oprávnenou sa preto javí požiadavka inštitucionálnej ekonómie, aby pri rekonštrukcii inštitucionálneho rámca ekonomiky nešlo len o splnenie ideologicky formulovaných postulátov súkromného vlastníctva, ale aj o výchovu nových vlastníkov pre dôveru v pravidlá systému, aj o výchovu k etickému trhovému správaniu.

Schéma 4

Rozdiely v prístupoch k transformácii: zmeny v spravovaní

	Washingtonský konsenzus	Evolučno-inštitucionalistická perspektíva
<i>Pohl'ad na privatizáciu</i>	Rýchly transfer vlastníctva do súkromných rúk masovou privatizáciou. Obmedzí sa tým sila vlády a vyvolá sa skokový štart trhovej ekonomiky. Predpokladá sa, že trh zabezpečí efektívne druhotné rozdelenie vlastníctva.	Dôraz na organický vývoj súkromného sektora. Odporúčajú sa predaje outsiderom, aby sa dosiahol efektívny transfer vlastníctva hneď od začiatku.
<i>Prístup k reforme vlády</i>	Obmedzenie veľkosti vlády. Predpokladá sa, že vládne intervencie spôsobujú deformácie.	Reforma v organizácii vlády tak, aby sa zladili záujmy vládnych byrokratov s vývojom trhov.
<i>Prítvrdzovanie rozpočtových obmedzení</i>	Ide o exogénne politické rozhodnutie závisiace od politickej vôle.	Je to endogénny výsledok inštitucionálnych zmien.

Prameň: Spracované podľa [28], upravené.

V gradualistickom modeli, kde vládne presvedčenie, že privatizácia je nevyhnutne dlhodobý proces, sa silnejšie zdôrazňuje požiadavka na vypracovanie vládnej koncepcie na výkon správy spoločnosti v štátnych podnikoch (ktoré logicky dlhšie zostávajú štátnymi podnikmi ako v neoliberalnej koncepcii). Nový spôsob riadenia štátnych podnikov spočíva v tom, že štát už nevstupuje do plánovania výroby a spotreby, ale manažérskymi kontraktmi udržiava disciplínu manažmentu a stimuluje ho k rastu trhovej hodnoty riadených podnikov. Súkromný sektor vzniká pozvoľnou evolúciou zdola a postupne dávkovanými privatizačnými aktmi štátnych akciových spoločností. Tieto privatizačné akty majú prebiehať tradičnými technikami, nie experimentmi typu masovej kupónovej privatizácie. Tu však vzhľadom na skúsenosti z priebehu transformácie treba podotknúť, že udržiavanie požadovanej disciplíny manažmentu štátom vlastných podnikov sa ukázalo ako vážny problém.

1.3. Vývoj a zblížovanie koncepcií v priebehu transformácie

Vymedzené prístupy sa samozrejme korigovali v reakcii na skutočný priebeh transformácie a na získané skúsenosti. Prakticky od začiatku sa návrhy jednotlivých koncepcií nerealizovali vo svojej čistej podobe. Postupne do stratégie transformácie prenikalo čoraz viac prvkov inštitucionalizmu. Hoci v prvopočiatoch

transformácie neoliberalná koncepcia mala prevahu, postupne sa začala aj ona obohacovať o poznatky z pozície evolučno-inštitucionalistického prístupu. Otázky rýchlosti zostali aj neskôr, po prekonaní prvotnej fázy transformácie, relatívne kontroverzné, nastalo však dôležité zblíženie pohľadov na otázky tvorby inštitucionálneho rámca a v nazeraní na význam inštitúcií pre úspešný vývoj trhovej ekonomiky. Isté zblíženie postojov reformátorov je citeľné z diskusií o neskorších reformách typických pre pokročilejšie štádiá transformácie. Ekonomovia presadzujúci radikálne reformy obohatili svoje postoje práve o predtým podceňovaný inštitucionálny rozmer transformácie.

Vážnym stimulom ku korekcii prístupov k transformácii bol tak (1) osud makroekonomickej stabilizácie, ako aj (2) osud podnikov a výsledky privatizačného procesu.

(Ad 1) Makroekonomické stabilizačné programy z prvej fázy transformácie dosiahli síce prechodný úspech, neznamenali však nástup na trajektóriu udržateľného ekonomického rastu. Okrem toho transformačná depresia mala podstatne väčší rozsah, ako sa očakávalo. J. Kornai [12], jeden z významných propagátorov krátkej a razantnej stabilizačnej operácie, vidí príčiny chybných prognóz rozsahu transformačnej depresie vo dvoch blokoch faktorov:

- Socialistický systém zanechal silno zdeformovanú štruktúru inputov a outputov, ktorej náprava si vyžaduje tzv. tvorivú deštrukciu. Deštrukcia je podstatne rýchlejšia ako konštrukcia, preto pôsobenie týchto procesov samo osebe vyvoláva výrazný úpadok. Tento fakt však reformátori vo svojich predpovediach dostatočne nezohľadňovali.

- Socialistický systém vytvoril svojský mechanizmus na koordináciu ekonomických aktivít. Tento mechanizmus pracoval s nízkou, dokonca v záverečnej fáze obdobia socializmu s ešte ďalej klesajúcou efektívnosťou – ale zato fungoval. Pri zmene systému sa starý mechanizmus zničil, ale nový trhový mechanizmus ešte nedokázal všade zodpovedajúco prevziať úlohy koordinácie. Kornai tento stav nazýval inštitucionálnou „zemou nikoho“.

Problémom zrejme nebola samotná realizácia radikálneho korekčného balíčka opatrení. Ak bol súbor stabilizačných opatrení dobre zostavený, tak mohol vo viacerých oblastiach makroekonomiky obnoviť rovnováhu, alebo aspoň priblížiť ekonomiku k stavu prípustnej miery nerovnováhy (napr. k udržateľnej miere deficitu bežného účtu alebo deficitu verejných financií). To, čo sa zdá byť oprávnené predmetom kritiky, bol chybné umiestnený dôraz (ako to aj Kornai v citovanej publikácii pripomína). Príliš veľký dôraz sa zrejme položil na riešenie otázky, čo možno dosiahnuť radikálnym korekčným balíčkom, málo pozornosti sa spočiatku venovalo otázke, ako možno udržať výsledok stabilizačnej operácie a dlhodobo dosahovať zlepšovanie stavu. Chybou nebola realizácia

stabilizačných opatrení, chybou bolo, že sa nevytvoril inštitucionálny rámec nevyhnutný na udržanie makroekonomickej stability.

(Ad 2) Dá sa predpokladať, že tvorcovia kupónovej privatizácie si boli od počiatku vedomí, že prevodom pomyselného podielu občanov na „celospoločenskú“ vlasťníctve do obchodovateľnej formy vznikne vysokodiverzifikovaná forma súkromného vlasťníctva, ktorá nie je schopná vytvoriť efektívny model správy spoločností. Bolo nesporné, že toto diverzifikované vlasťníctvo sa bude musieť opätovne koncentrovať. Problémy s rozdrobeným vlasťníctvom boli evidentné hlavne v Českej republike (kde sa uskutočnili obe vlny kupónovej privatizácie). Na Slovensku bol charakter vlasťníckej štruktúry iný: druhá vlna masovej privatizácie bola nahradená priamymi predajmi, čím sa dosiahla podstatne koncentrovanejšia vlasťnícka štruktúra. Tá však vznikala netransparentnou privatizáciou a previazaním politickej a ekonomickej elity.

Aj privatizácia s využitím iných metód (priamych predajov) však svojimi problémovými prejavmi priniesla vážne podnety na diskusiu. Dôležitým poznatkom bolo, že mnohé podniky sa stali *kvázi* privátnymi, objavil sa aj termín „bankový socializmus“ ako nezamýšľaný produkt rýchlej, a hlavne metodicky nevhodnej privatizácie. P. Mertlík [14] dokonca ironicky označil privatizáciu ako cestu od verejného vlasťníctva k verejnému vlasťníctvu. Častou metódou privatizácie podnikov bola privatizácia na úver: uchádzačovi o podnik bez dostatku kapitálu bol poskytnutý úver najčastejšie niektorou zo skupiny veľkých bánk, v ktorých rozhodujúcim investorom zostával naďalej štát. „Privatizácia“ sa teda uskutočnila z veľkej časti za zdroje pochádzajúce od štátom vlasťnených bánk. Tento experiment sa ukázal vo svojich dôsledkoch ako kontraproduktívny. Umožňoval síce pokračovať rýchlym tempom v privatizácii aj pri nedostatku domáceho kapitálu, lenže v priebehu tejto zvláštnej operácie sa veľké banky a tým aj vláda stávali postupne rukojemníkmi súkromného podnikania, hlavne veľkých firiem. Pri nedobytnosti úverov z takto privatizovaných podnikov existuje síce niekoľko spôsobov riešenia, ale všetky majú jedno spoločné: štát je opätovne vtiahnutý do hry, opäť sa stáva subjektom, ktorý má v konečnom dôsledku zaplatiť cenu týchto privatizačných hier.⁷ Bez ďalšej detailizácie týchto

⁷ „Problémom sa stal príliš mäkký kapitalizmus, teda znovu sa vynoriaci paternalistický štát, ktorý vo flagrantnom rozpore s deklarovanou radikálno-liberálnou ideológiou pokračuje v politike mäkkých rozpočtových obmedzení pre veľké a stredné podniky v rekombinovanom vlasťníctve. Ich formálne súkromný charakter im nijako nebráni v pokračujúcom „dojení“ štátu metódami, ktoré sa od dôb „reálneho socializmu“ zmenili len málo...“ [14, s. 87] „Pokus o rýchlu privatizáciu v situácii nedostatku domáceho kapitálu a stavu vecí, keď bankový sektor ovláda malá skupina kváziprivátnych bánk (v ktorých má štát stále v rukách kontrolný balík akcií), to všetko môže mať za následok formálnosť, povrchnosť nového inštitucionálneho rámca, v rekombinovanej podobe ktorého sa reprodukujú staré chyby minulého systému na princípe „path dependency“. Oboje dohromady môžu znamenať akési zvláštne pokračovanie v spoločenskej schizofrénii minulého režimu (tamtiež, s. 64).

problémov možno pripomenúť, že uvedené negatívne poznatky z privatizácie si vynútili posun v preferenciách reformátorov smerom k využívaniu štandardných metód privatizácie (predaje prostredníctvom medzinárodných tendrov, s jasnejšími pravidlami), ako aj k pochopeniu významu tzv. druhej vlny depolitizácie ekonomiky (pri ktorej sa odbúrava aj vplyv vlády na bankovníctvo, na veľké podniky chápané ako strategicky významné, a pri ktorej sa uzatvárajú ďalšie kanály neštandardného vplyvu vlády na ekonomiku).

Transformácia socialistickej ekonomiky na štandardnú trhovú ekonomiku je, samozrejme, spojená aj so zásadnou zmenou úlohy štátu v ekonomike. Ak vychádzame z rozdelenia funkcií štátu na funkciu zákonodarnú, výkonnú a súdnu, potom socialistická spoločnosť znamenala závažnú deformáciu v rozložení týchto mocenských funkcií štátu. Došlo k hypertrofii výkonnej moci: celá komplikovaná hierarchicky usporiadaná riadiaca štruktúra a organizácia boli vytvorené na priame ovládanie ekonomiky. Zmena roly štátu sa preto logicky chápala ako strategická úloha transformácie: čo najrýchlejšie ustanoviť právny rámec trhovej ekonomiky a čo najrýchlejšie rezignovať na výkonnú úlohu vlády v podnikovej sfére. Neskôr sa stalo zrejým, že rozvoj tretej funkcie štátu, t. j. súdnej moci, a výkonu funkcie spravodlivosti sa podcenil. Tá sa potom stala úzkym miestom ekonomiky.

2. Kvalitatívne odlišnosti jednotlivých etáp transformácie ekonomiky Slovenskej republiky

2.1. Počiatočná fáza transformácie v prostredí česko-slovenskej ekonomiky⁸

V etape transformácie, v ktorej bolo Slovensko súčasťou Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, sa vytvorili tri odlišné transformačné koncepcie – „komárkovská“, „vlasákovská“ (vypracovaná z poverenia a na pôde českej vlády), a napokon „federálna“, ktorá sa stala oficiálnym vládny východiskom zásadnej prestavby ekonomického systému na začiatku 90. rokov.⁹ Kriticky podotýkame, že slovenská vláda v tomto období nepredložila žiadnu svoju oficiálnu koncepciu.

V úvahách Komárkovej skupiny bol citeľný pretrvávajúci vplyv hypertrofovaného, všeobsiahleho etatizmu socialistickej éry. Pre rozhodujúcich členov skupiny štát naďalej ostával primárny, nezastupiteľný „spiritus movens“ všetkých podstatných dejov v hospodárstve aj v celej spoločnosti. Trh nevnímali ako

⁸ Táto časť bola spracovaná na základe analýzy Pavla Hoffmanna [7]).

⁹ Reformné predstavy *Nezávislého združenia ekonómov Slovenska* (NEZES) mali podstatne odlišnú východiskovú motiváciu, aj iné obsahové, účelovo politické zameranie, a preto sa nimi bližšie zaoberáme v kontexte s otázkou regionálnej dimenzie všeobecnej ekonomickej transformácie.

objektívny spoločenský fenomén, ktorý svojimi vnútornými atribútmi a mechanizmami podmieňuje správanie hospodárskych subjektov, a teda i z neho rezultujúce mikro- a makroekonomické procesy. V ich predstave o ekonomickej transformácii trh naďalej vystupoval ako vopred projektovaný, pasívny výsledok zvonku regulovaných procesov¹⁰ (ktorý treba tvrdo držať „na uzde“) a ako prvok širšej sústavy nástrojov hospodárskej politiky štátu, slúžiaci na realizáciu jeho autonómnych cieľov a priorít.

Tendencia k druhej krajnosti, k uplatňovaniu predstáv fundamentálneho trhového „purizmu“, bola evidentná u určitej časti konceptorov federálnej transformačnej stratégie. Ich prístup vychádzal z príliš mechanického, abstraktne „katedrového“, a čiastočne aj naivného spôsobu transponovania zásad liberalistickej filozofie do ponovembrových československých pomerov. Nebral preto dostatočne do úvahy, že ozajstný, normálne „pracujúci“ trh sa len začína formovať, že v ekonomike pretrvávajú silné monopolistické prvky súčasne s nezanedbateľnými pozostatkami štátneho vplyvu na všetky hlavné determinanty utvárania hospodárskych procesov. Za týchto podmienok všestranné spoliehanie sa na klasickú sústavu podnetov a regulátorov vyspelého, rozvinutého trhu citeľne predbiehalo sociálno-ekonomickú realitu. Nereflektovalo teda primerane systémové, ani „hmotné“ vlastnosti danej konkrétnej situácie, a preto pri uskutočňovaní niektorých prvkov transformácie viedlo k zbytočným ekonomickým aj morálno-psychologickým škodám.

Uvedením iniciačných reforiem do života prekonala transformácia hospodárskeho systému v roku 1991 svoj kritický, hraničný bod, svoj transformačný „rubbikon“ – pretrhla najvýraznejšie formálne spojivá k princípom, mechanizmom a inštitúciám socialistickej plánovanej ekonomiky. Koncentrovaná implementácia viacerých zásadných reforiem v krátkom časovom období (spolu s prípravou masovej privatizácie, využitia *window of opportunity*) bola rešpektovaním odporúčaní WK. Po mimoriadne náročnom, „zvratovom“ roku 1991 sa ekonomika začala adaptovať na nové podmienky a smerovať postupne k priaznivejšej vývojej trajektórii.

Takéto hodnotenie striktne odmietali zástancovia menej razantnej a časovo náročnejšej cesty návratu k štandardnej trhovej ekonomike. Po určitom odstupe od uskutočnenia základných liberalizačných krokov a devalvačných opatrení už ale nemohli – v konfrontácii s reálnym stavom ekonomiky – naďalej operovať s varovnými predpoveďami nevyhnutného hospodárskeho krachu v prípade praktického uplatnenia federálneho transformačného scenára. Kritike preto podrobili vysokú cenu podľa tohto scenára realizovanej prestavby ekonomického systému, nadmernú výšku (podľa ich názoru) širšie chápaných transformačných

¹⁰ Pritom, ako sme naznačili v časti 1.1, aj teória gradualistickej koncepcie stavia na sile trhu.

nákladov. Opierali sa pritom o konkrétne štatistické údaje, podľa ktorých v „zvratovom“ roku 1991 poklesla tvorba HDP o 11,5 % (v SR o 14,6 %), inflácia (ako dôsledok zámernej transformačnej devalvácie) dosiahla až 56,7 % (v SR 61,2 %), reálne mzdy sa znížili takmer o 24 % a zodpovedajúco týmto posunom došlo aj k značnému znehodnoteniu úspor obyvateľstva. Takýto časovo obmedzený, čisto kvantitatívny pohľad by snád' mohol vyhovovať v prípade posudzovania dodatočných nákladov a strát vyvolaných konkrétne vymedzenými chybami či nedostatkami pri uskutočňovaní transformačného procesu. Vôbec však nestačí v prípade, keď sa príslušné náklady pripisujú zvolenej transformačnej koncepcii ako celku, a navyše v jej konkurenčnom vzťahu k inej preferovanej alternatíve. Nevyhnutné sú prinajmenšom dva ďalšie dodatočné pohľady.

Treba si, po prvé, ujasniť, či razantné transformačné kroky a s nimi zviazané spoločenské náklady skutočne vyvolali zamýšľané kvalitatívne zmeny v ekonomickom systéme, a teda aj predpoklady umožňujúce urýchlené presadenie pozitívnych vývojových trendov. V tomto smere možno konštatovať, že po prvom tvrdom „náraze“ v roku 1991 sa pokles HDP už v ďalšom roku výrazne zmiernil a v roku 1993 došlo k obnoveniu jeho rastu. Miera inflácie vykazovala zreteľne klesajúci trend.

Je nevyhnutné, po druhé, vyrovnať sa s relačným aspektom posudzovanej otázky, teda so spôsobom porovnávania ekonomickej výhodnosti dvoch konkurenčných prístupov k transformácii. V tomto smere treba predovšetkým navzájom porovnávať rozhodujúce transformačné obdobia ako celok, nielen počiatkové účinky odlišného spôsobu ich naštartovania. Iba pri takomto prístupe sa dá zistiť, že aj v prípade značnej výšky počiatkových, jednorazovo vyvolaných transformačných nákladov môže byť razantný prístup výhodnejší, „lacnejší“, ak nasledujúci pozitívny vývoj tieto náklady rýchlo odbúrava, posúva výslednú bilanciu transformačných nákladov a efektov od pasívnych čísel ku kladným číslam. Súčasne sa dá tiež objektívne ukázať, že napriek východiskovej výhode pozvoľnejšieho, časovo „roztiahnutejšieho“ prístupu, ktorý spočíva v citelne nižších štartovacích nákladoch, môže byť tento prístup celkovo nevýhodnejší, drahší, ak sa jednotlivé oddelené etapy transformácie opakovane spájajú s dodatočnými nákladmi, ktoré sa počas celého transformačného obdobia postupne kumulujú.

Predpokladá sa, pravda, že aj v tomto prípade sa realizuje proces reálnej transformácie ekonomiky, prinášajúci pozitívne ekonomické efekty. Pokiaľ by to neplatilo a pozvoľnú hospodársku prestavbu by sprevádzal neúspech, trvalejšia stagnácia, prípadne aj recesia, premenili by sa akékoľvek transformačné náklady (či už vysoké, alebo nízke) na čistú stratu, a teda porovnávanie efektívnosti príslušných variantov by stratilo reálny zmysel.

Zdrojom hospodárskych ťažkostí Slovenska, ktoré sa prejavili takmer súbežne s naštartovaním zásadných politických a ekonomických zmien po novembri 1989, nebola rozhodne na prvom mieste zvolená celková koncepcia transformácie hospodárskeho systému v ČSFR, ale nevýhodná skladba a zaostávajúca technologická úroveň hospodárstva Slovenska, určená spôsobom jej socialistickej industrializácie (k ostatným, špecifickým dôvodom transformačnej depresie pozri napr. [21]). Pod vplyvom týchto negatívnych faktorov nadobudla štruktúrna adaptácia na meniace sa systémové prostredie v konkrétnych slovenských podmienkach ešte náročnejšiu podobu než v celoštátnom meradle. Nevyhnutnosť účelne transformovať hospodársku štruktúru federácie preto priamo zahrnovala – ako svoju organickú súčasť – aj potrebu efektívnej zmeny makrooblastných štruktúr, a osobitne potrebu prekonať nevyhovujúcu podobu medzirepublikových integračných väzieb.

Po prijatí novely zákona o československej federácii na konci roka 1991, v ktorej sa dôsledne presadila tendencia k úplnej kompetenčnej završenosti republík, zostal federálnej vláde na aktívne ovplyvňovanie oblastného rozvoja minimálny priestor. Pritom účinná regionálna politika, využívajúca vyčlenenú časť zdrojov celého federatívneho systému na prospech jeho hospodársky problémových článkov, bola práve v náročnom transformačnom období prakticky nezastupiteľná a bola by iste umožnila s menšími problémami zvládnuť aj zložité ekonomické a sociálne problémy reformného procesu na Slovensku. Jej implementácia hneď od začiatku zásadnej reformy však nebola reálna: existovalo veľa neznámych, pokiaľ ide o jej výsledky, o budúcu tvorbu zdrojov a pod. Sotva bolo možné hneď od začiatku nastaviť účinnú regionálnu politiku zmierňujúcu negatívne dôsledky reformy v SR. Možno pochybovať aj o tom, či by existovala politická vôľa na prerozdeľovanie zdrojov v prospech SR.

2.2. Stratégia transformácie v období hľadania tzv. slovenskej cesty (1993 – 1995)

V dôsledku štruktúrnych slabín slovenskej ekonomiky boli dopady dovtedajšej transformácie na slovenskú ekonomiku objektívne ťažšie ako na českú ekonomiku. V štátoprávnych sporoch sa preto na zdôvodnenie faktického ekonomického osamostatnenia Slovenska v rozsiahlej miere využívali aj argumenty odmietajúce radikálnu (Klausovu) ekonomickú reformu a zdôrazňujúce vlastnú „slovenskú“ cestu transformácie. Vo chvíľach zrodu nového štátu, pravda, ešte nebolo celkom jasné, či vznik nového štátu povedie aj k zmene transformačnej stratégie a hospodárskej politiky. Rozhodovacia sféra sa v roku 1993 musela viac venovať riešeniu následkov destabilizácie ekonomického prostredia (výrazný nárast rozpočtového schodku, rozpad menovej únie s ČR, strata devízových rezerv centrálnej banky) než vypracúvaniu koherentnej stratégie reformy.

Kritici federálnej verzie reformy sa nedokázali stotožniť s tým, že vláda SR po vzniku štátu hneď nedeklarovala dostatočne razantný rozchod s dovtedy aplikovanou reformnou stratégiou.¹¹ Súbežne so zrodom samostatnej Slovenskej republiky silnel tlak na zmenu charakteru reformy z „klausovskej“ na takú, ktorá by „výraznejšie rešpektovala slovenské špecifiká“. Ešte na konci roka 1992 sa prijala *Stratégia hospodárskej obrody*, ktorá čiastočne predstavovala ideový rámec tvorby hospodárskej politiky. Hlavnými bodmi tejto stratégie boli: (1) stimulovanie makroekonomickej expanzie uvoľňovaním fiškálnej a úverovej politiky; (2) aktívna obchodná politika vrátane podpory vývozu do európskych krajín SNŠ; (3) reštrukturalizácia priemyslu pod vedením a za finančnej pomoci štátu. „Spojivom“ medzi hlavnými princípmi takejto politiky sa postupne stával princíp selektívnosti a nečitateľnosti. Reformné procesy sa upravili v duchu „transformácie na slovenský spôsob“ predovšetkým v tom zmysle, že sa spomali, prípadne celkom zastavili. Podľa OECD [18] vláda potvrdila oddanosť sociálne trhovému hospodárstvu bez toho, aby to nejakým spôsobom explicitne definovala. Zrozumiteľná definícia toho, čo sa v podmienkach slovenskej ekonomiky rozumie sociálno-trhovou orientáciou, absentuje v celom priebehu doterajšej transformácie (hoci tento pojem sa frekventovane politicky využíva, bez príslušnej definície).

Vláda, ktorá vzišla z parlamentných volieb v roku 1992, chcela spomaliť tempo hospodárskej reformy (hlavne v oblasti privatizácie). Kritici dovtedajšieho spôsobu reformy argumentovali tým, že „pomýlená česko-slovenská reforma“ neúmerne poškodzuje slovenskú ekonomiku (je šitá na mieru českej ekonomike).¹² Ich postoje mali výrazný vplyv na postup transformácie v období 1993 – 1998. Dôvody odmietania doterajšej stratégie reformy možno zhrnúť do niekoľkých blokov:

- Prenášanie nákladov transformácie česko-slovenskej a českej ekonomiky na slovenské hospodárstvo a degradácia národného významu slovenského hospodárstva na regionálnu úroveň.¹³

¹¹ Postoj tejto skupiny ekonómov reprezentuje napríklad Plachtinský [21, s. 5]: „Na zváženie boli tri varianty. Jednotná reforma v spoločnom česko-slovenskom štáte – to bol prvý, odskúšaný na enormných stratách hospodárskeho potenciálu Slovenska. Právý, logický opak predstavovalo priradenie originálnej slovenskej reformy k samostatnému slovenskému štátu. Podľa všetkého sa však zvolil najmenej pochopiteľný, najhorší variant – spojenie slovenského štátu s česko-slovenskou reformou.“

¹² Dokonca sa objavili aj kvantifikácie škôd, ktoré slovenskému hospodárstvu vznikli v dôsledku realizácie federálneho modelu reforiem (pozri [25, s. 91]).

¹³ „Nič nehovorí o nevhodnosti česko-slovenskej reformnej politiky pre Slovensko tak výrečne ako rekordne krátky čas, za ktorý sa jej podarilo rozvrátiť a ochromiť slovenské hospodárstvo. A na druhej strane, niet dôvodov očakávať od tej istej reformy opačné výsledky než doteraz. Takže nejestvuje ani rýchlejšia a kratšia cesta k dokonaniu hospodárskej skazy, než je neústupné zotrvávanie na tejto reforme.“ [25, s. 83]

- Prehnaná reštrikcia, ktorá umŕtvuje ekonomiku. Konkrétne „reštrikcia vyvoláva len ďalšiu reštrikciu a nedôveru voči novému štátu u obyvateľstva“, a „reforma umŕtvuje ekonomiku a ohrozuje sociálny zmier“ (argumenty vybrané zo zborníkov NEZES).

- Príliš rýchla liberalizácia cien. V dokumentoch NEZES sa objavuje návrh na alternatívny postup liberalizácie: uvoľnenie regulácie cien výrobných vstupov pri regulovaných, limitovaných cenách finálnych spotrebných predmetov. Podľa tejto argumentácie limitované ceny spotrebných predmetov by bránili inflácii dvoma spôsobmi – priamo svojou výškou a nepriamo tlakom na výrobcov, v smere znižovania nákladovosti ich produkcie a zvyšovania jej užitočnosti. To by dovolilo uvoľniť časom aj regulované ceny vstupov. Liberalizácia cien by potom vraj neohrozovala sociálny zmier a s ním celú reformu (pozri [18]). K tomu však treba poznamenať, že pri takejto cenovej politike by ceny neplnili svoju základnú úlohu – nemohli by byť meradlom vzácnosti.

- Snaha federálnej reformy o „trhovú ekonomiku bez ďalších prívlastkov“.¹⁴

Postupne sa tlak na zmenu reformnej cesty presadil, viedol k odkloneniu od pôvodnej česko-slovenskej reformy a menil prístup k transformácii. Prvá vláda samostatného štátu vytýčila svoju víziu ako budovanie sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky. Za prioritu slovenskej ekonomiky vláda deklarovala reštrukturalizáciu a revitalizáciu tých sektorov, ktoré z hľadiska komparatívnych výhod budú zodpovedať kritériám dlhodobej efektívnosti [1; 34].

Na tvorbu stratégie transformácie mohlo mať vplyv, že po turbulentnom vývoji makroekonomických parametrov v roku 1993¹⁵ došlo k výraznému zrýchleniu ekonomického rastu pri povzbudzujúcom výsledku parametrov ekonomickej rovnováhy v období 1994 – 1995. Vznikala ilúzia o mimoriadnych makroekonomických výsledkoch Slovenska, o potvrdení správnosti novej cesty transformácie, ku ktorej sa vláda postupne otáčala. Relatívne priaznivý vývoj makroekonomických parametrov v tomto období však nebol výsledkom inej stratégie. Výsledky makroekonomického vývoja v tomto období možno oprieť o výrazné

¹⁴ „Kde sú hranice medzi trhovou ekonomikou bez prívlastkov a sociálnou trhovou ekonomikou? Česko-slovenská reformná politika pripúšťa len časové rozhraničenie. Po istom čase vraj trhovú ekonomiku bez prívlastkov splynie so sociálnou trhovou ekonomikou. Funkciou prvej je práve to, aby vytvorila podmienky pre druhú. Trhovej ekonomike, ktorá ex definitione nepripúšťa prenikanie sociálnych determinantov do seba, nie je nekorektné prisúdiť prívlastok „asociálna“. Čiže asociálna trhovú ekonomiku má tvoriť podmienku sociálnej trhovej ekonomiky... Doposiaľ chýba dôkaz, že trhovú ekonomiku bez prívlastkov konverguje k sociálnej trhovej ekonomike. Ostáva len pokračovanie prvej a stupňovanie protikladu medzi obidvomi, prinajmenšom jeho zachovanie. Z toho sa ponúka záver: Ak má reforma smerovať k sociálnej trhovej ekonomike, musí byť na ňu zacielená od samého začiatku. Odklad hrozí zvečnením trhovej ekonomiky bez prívlastkov. Tu je však veľkým handicapom pre slovenskú reformu, že nemôže začínať na zelenej lúke.“ [25, s. 86 – 87]

¹⁵ Zvýraznenie prejavov nestability v roku 1993 v značnej miere spôsobili ekonomické dopady štátoprávných zmien.

oživenie vonkajšieho dopytu stimulujúce silný rast vývozov zo Slovenskej republiky (čo vyvolalo oživenie ekonomického rastu), o prijatie opatrení zameraných na podporu vývozu a zlepšenie zahraničnoobchodnej bilancie (devalvácia meny uskutočnená v druhej polovici roka 1993, antiimportné opatrenia a pro-exportné opatrenia v roku 1994), o existenciu nevyužitých výrobných kapacít (ktoré sa uvoľnili počas predchádzajúcej depresie a časť z nich sa dala okamžite využiť).

Slovensko nevyužilo obdobie oživenia na realizáciu potrebných štruktúrnych a inštitucionálnych zmien – hrozilo, že pozitívny makroekonomický vývoj bude iba dočasný. Výkonnosť rástla dovtedy, pokiaľ sa do produkcie zapájali kapacity uvoľnené počas transformačnej depresie. Neexistovali ešte predpoklady na to, aby sa dosahoval udržateľný rast.

2.3. Plné rozvinutie princípov tzv. slovenskej cesty transformácie v období 1996 – 1998

Z hľadiska základných ideových východísk by sa predchádzajúca etapa (1993 – 1995) mohla zlúčiť s touto etapou. Považujeme však za vhodné separovať ich, pretože až v tejto etape sa naplno rozvinuli tie črty „slovenskej cesty transformácie“, ktoré boli pôvodne deklarované, v predchádzajúcej etape sa však ešte naplno nerealizovali.

V tejto etape dochádza k výraznejšej implementácii tých predstáv, ktoré sa objavili v *Stratégii hospodárskej obrody* z konca roku 1992. Hospodárska politika sa odklášala od liberálnych vzorov, viac sa deklarovali sociálne motívy a zodpovednosť štátu. Preferoval sa silný ekonomický rast, ktorý bol podporovaný nástrojmi blízkymi dopytovo orientovanej politike: stimulovanie dopytu expanziou verejných výdavkov, realizáciou rozsiahlych verejných infraštruktúrnych investícií, deficitným hospodárením v záujme podpory tzv. rozvojových impulzov a pod. Obhajoba „vlastnej cesty“ sa často opierala o sociálne argumenty a vyzdvihovala špecifiká premeny z plánovaného hospodárstva na trhové v SR. Proti tomu vystupovali ekonómovia, ktorí identifikovali „vlastnú, slovenskú cestu“ ako cestu nezlučiteľnú so smerovaním k funkčnej trhovej ekonomike. Napríklad J. Dančo [3] upozorňuje, že politika „vlastnej cesty“ je nezreteľná a reálne bráni pokračovaniu transformácie.¹⁶

Na nadmerne expanzívnu finančnú politiku vlády reagovala centrálna banka restriktívnym zameraním menovej politiky. Výsledkom bolo vytlačenie súkromných úverov a nárast úrokových mier. Chýbala koordinácia medzi makropolitikami

¹⁶ Ten istý autor varuje aj pred možnosťou zneužívania „vlastnej cesty“ (ktorá, navyše, nikdy nebola definovaná a verejne podložená úvahou o prednostiach či nevýhodách tohto postupu) na účely záujmových skupín, ako napríklad štátnopriemyselnej lobby.

a pokrokom v štruktúrnych reformách. V tomto období hospodárska politika preferovala vysoké tempá rastu bez nevyhnutných inštitucionálnych zmien, bez výrazného úspechu pri reštrukturalizácii ekonomiky, bez dotiahnutia transformačných krokov a s podcenením otázky zachovania rovnováhy. Typickou črtou makroekonomickej politiky bolo presvedčenie, že ekonomický rast je všeliek schopný prekryť štruktúrne nedostatky ekonomiky. Problémy fiškálnej nerovnováhy mal vyriešiť silný ekonomický rast vyvolávajúci rast rozpočtových príjmov. Pritom aj v období silného rastu sa zhoršovali výsledky fiškálneho okruhu. Schopnosti ekonomického rastu prekryť štruktúrne problémy ekonomiky sa jednoznačne preceňovali.

Vysoké tempo hospodárskeho rastu sa zabezpečovalo nástrojmi stimulovania domáceho dopytu (expanzia výdavkov verejného sektora) pri spoliehaní sa na veľké, selektívne podporované podniky, tzv. vlajkové lode priemyslu. Takáto forma stimulácie však nebola adekvátne v situácii, keď ponuková stránka ekonomiky nebola dostatočne štruktúrne adaptovaná a pružná. Tlak na rast domáceho dopytu tak viedol k tendencii viac zdrojov používať ako tvoriť. Vývoj hospodárstva sa vyznačoval výraznou nerovnováhou doma vytvoreného a doma použitého HDP, pričom vonkajším odrazom tohto javu bola prevaha dovozu tovaru a služieb nad ich vývozom. A. Schleifer a R. W. Vishny [30] nazývajú podobnú stratégiu „perónistickou“ stratégiou rastu (veľké vládne výdavky + ochrana priemyslu + veľké investície do „strategických podnikov“).

Definovanie „slovenskej cesty“ je obťažné, pretože jej relevantná ekonomická charakteristika absentuje. Využiť možno iba deklarácie tvorcov politiky a doplniť ich zovšeobecnením ich krokov. Prezentuje sa ako gradualistický model transformácie.¹⁷ Pri konfrontovaní všeobecného modelu gradualistickej transformácie a postupu transformácie v období „slovenskej cesty“ však zistujeme, že ide o nezlučiteľné predstavy z nasledovných dôvodov:

- Gradualistická metóda kladie silný dôraz na tvorbu inštitucionálneho rámca. V tom však „slovenská cesta“ úplne zlyhávala. Dokonca možno hovoriť o ďalšej deformácii inštitucionálneho rámca v tomto období. „Slovenská cesta“ bola dokonca modelom, ktorý vytvoril priestor na voluntaristické zásahy vlády do ekonomiky (a mala viac prienikov s etatizmom než s gradualistickou transformáciou).

- Aj gradualistická metóda (nielen neoliberalna) má za cieľ dospieť k funkčným trhom. „Slovenská cesta“ však tvorbou mäkkého prostredia pre veľké firmy, netransparentnou privatizáciou, selektívnou podporou, deformovanými cenami a prvkami dirigizmu rozhodne nesmerovala k budovaniu funkčných trhov.

¹⁷ „Slovenská cesta predpokladá inú stratégiu transformácie, ako si vybrali niektoré z okolitých štátov. Predovšetkým odmieta šokovú terapiu a prijala gradualistický postup, čiže systém postupných krokov a zmien.“ Z vystúpenia V. Mečiara na prvom zasadnutí Rady pre hospodársky rozvoj Slovenska dňa 17. 10. 1996 [13].

• Gradualistická metóda ráta s postupným vytlačaním štátneho sektora. Realita v SR však hovorila skôr o neprijateľnom prevážovaní štátneho a súkromného sektora, pri zachovaní neštandardných pák vládneho vplyvu na hospodárstvo.

Hospodárska politika stavala aj na niektorých neracionálnych princípoch, ktoré nie sú štandardnej trhovej ekonomike vlastné. Typickým chybným predpokladom je očakávanie silného sociálneho cítenia rodiacej sa tzv. slovenskej kapitálotvornej vrstvy.¹⁸ Tento predpoklad však vyplýva skôr z previazanosti politickej a ekonomickej elity než z nejakých štandardných ekonomických predpokladov.

Ilúzie o možnosti menej bolestivej transformácie v duchu „slovenskej cesty“, ktoré sa prejavili v postojoch obyvateľstva,¹⁹ ale sčasti aj v nerealistických požiadavkách niektorých politických lídrov (napr. odborov), tvorili v kombinácii s objektívne zložitými sociálnymi problémami najvýznamnejšiu bariéru zásadného riešenia mnohých dlhodobopretrvávajúcich štruktúrnych problémov. V zložitej ekonomickej situácii, ktorá objektívne po vzniku slovenského štátu existovala, bolo veľmi ťažké uspokojovať tieto ilúzie priamo na základe rýchleho zlepšenia celkovej sociálnej situácie, nedalo sa však ani striktné pokračovať v začatej transformácii. Zvrátiť predtým vykonané transformačné postupy však v podstate už nebolo možné, a ani politicky a ekonomicky priechodné. Preto napokon ani toľko sľubovaná „slovenská“ cesta transformácie nikdy nenadobudla jasne načrtnuté kontúry. Východiskom z tejto dilemy bola istá vyčkávacia hospodárskopolitická stratégia, ktorá nevytvárala ani predpoklady, ani tlak na riešenie transformáciou reálne preukázaných štruktúrnych obmedzení slovenskej ekonomiky, ale udržiavala predovšetkým istý status quo. V hospodárskopolitických prístupoch k riešeniu nevyhnutných štruktúrnoadaptačných problémov je táto stratégia evidentná v (ne)riešení otázky vojenskej výroby na Slovensku, v otáľaní s reštrukturalizáciou neperspektívnych podnikov a bánk, v nereálnom

¹⁸ „Rád by som vyzdvihol ešte jednu vlastnosť (ide o vlastnosť slovenského veľkopodnikateľa, pozn. autor), ktorá nebyva samozrejmosťou u každého a v každom štáte. Je to nesmierne vysoká miera sociálneho cítenia. Ak by sa podnikatelia na Slovensku usilovali len o vysokú mieru zisku, vznikli by v sociálnej sfére neriešiteľné situácie. S ohľadom na sociálnu solidaritu sa v oblasti zamestnanosti riešia veci tolerantne, v porozumení, dohodou, bez zbytočných spoločenských konfliktov.“ [13, s. 143]

¹⁹ Politické prežívanie ilúzií o vlastných, tretích, slovenských a iných nečitateľných cestách napomáha fakt, že značná časť obyvateľstva disponuje nízkym ekonomickým povedomím a má stále silno skreslené informácie o princípoch trhovej ekonomiky. Preto má značne deformované predstavy aj o tom, čo štát (vláda) ešte reálne môže a dokáže v tej-ktorej oblasti dosiahnuť. Je tu pravdepodobné vzájomné pôsobenie: politik, zneužívajúc nízke ekonomické povedomie verejnosti, si dovoľí stavať alternatívy, ktoré by boli „prijateľné“ iba v direktívne riadenej ekonomike. Na druhej strane občan si na základe neadekvátnych prejavov a sľubov politikov utvrdzuje predstavu, že politik ekonomiku aj riadi a naďalej od politika očakáva, že ju aj riadiť bude. Výsledkom sú hybridné riešenia, ktoré prinášajú mimoriadny profit niektorým subjektom, schopným takéto prostredie využiť. Aj v odborných ekonomických diskusiách bola v priebehu transformácie mimoriadne frekventovaná emotívne, ako aj národne a paternalisticky orientovaná argumentácia.

spoliehaní na „vlajkové“ lode slovenskej ekonomiky a pod. Krátkodobu, najmä pod vplyvom zlepšenia konjunktúrnej situácie v západnej Európe, sa vytváral dojem, že takáto politika môže byť úspešná. V skutočnosti však znamenala významné blokovanie štruktúroadaptčných procesov.

Naštartovanie procesu reálnej adaptácie sa, pravda, očakávalo od privatizácie štátnych podnikov. To bola v podstate jediná oblasť, v ktorej sa v samostatnej SR urobili zásadnejšie korekcie oproti koncepcii, ktorá sa zrodila ešte v spoločnom štáte. Ak by sa privatizácia prostredníctvom priamych predajov nespájala s preferovaným uspokojovaním vybraných záujmových skupín, tak mohla azda priniesť očakávané výsledky. Najmä v tom prípade, ak by sa do tohto procesu zapojili aj zahraniční investori. Pritom preferencia „tvorby domácej kapitálotvornej vrstvy“ znamenala slabú aktivitu smerom k priťahovaniu zahraničných investorov.

Objektívna situácia podnikov napomáhala vznik predstáv o centralistických riešeniach ich situácie. Tieto riešenia sa však nezakladali na pritvrdení a prečistení pravidiel ich fungovania, ale na zmäkčení podmienok fungovania hlavne veľkých podnikov. Tvorcovia hospodárskej politiky vsadili na predpoklad, že keď sa problémovým podnikom otvoria finančné toky, dokážu sa revitalizovať. Tomu mal pomôcť aj zákon o revitalizácii, ktorý prinášal výrazné zmäkčenie prostredia na selektívnom princípe. Možno zhrnúť, že „slovenská cesta“ nebola takým prístupom k transformácii, ktorý by sa dal oprieť o nejaký relevantný ekonomický prístup. Ak zoberieme do úvahy definovanie cieľa transformácie, je evidentné, že stratégia „slovenskej cesty“ k tomuto cieľu nevedla:

- *Negarantovala vznik funkčných trhov.* Prirodzené selekčné mechanizmy trhu boli potlačené.

- *Nevytvárala podmienky na silný udržateľný rast.* Generoval sa iba krátkodobu udržateľný rast, sprevádzaný výraznou makroekonomickou nerovnováhou aj nerovnováhou na úrovni podnikov (k jej aspektom pozri napr. [22]).

- *Neodstraňovala deformácie predchádzajúceho systému.* V niektorých ohľadoch sa deformácie ešte ďalej potvrdzovali. Pomáhali tomu regulované ceny energií držané na nízkej úrovni, mäkké rozpočtové obmedzenia pre neperspektívne podniky, nízky prílev priamych zahraničných investícií.

- *Neumožňovala rovnocenné ekonomické interakcie s vyspelými trhovými ekonomikami.* Pretrvávala nízka miera konkurencieschopnosti ekonomiky, ktorá sa odrážala v značnej miere deficitu bežného účtu platobnej bilancie.

2.4. Etapa posilňovania štandardných princípov (obdobie od roku 1999)

Opustenie trajektórie „slovenskej cesty“ transformácie neznamenal automatický návrat k predstavám z obdobia pred vznikom samostatnej Slovenskej republiky. Práve v tvorbe modelu transformácie po roku 1998 sa odzrkadľuje vzájomné

ovplyvňovanie metód transformácie s posilňovaním významu inštitucionalizmu. Vláda sa vrátila k realizácii liberálnych prístupov, zvýšila však dôraz na tvorbu nového inštitucionálneho rámca.

Redefinovanie princípov v období 1998 – 2002 a druhá vlna depolitizácie ekonomiky

Nastupujúca vláda na prelome rokov 1998 a 1999 deklarovala ochotu zásadne zmeniť postup transformácie a preformulovať hospodársku politiku. Ústredným mottom ekonomickej časti *Programového vyhlásenia vlády SR* bola „zásadná zmena“. Ideové zázemie jej prvých krokov obsahovalo viac prvkov liberalizmu a neoinštitucionalizmu (oproti minulosti sa väčší dôraz kládol na posilnenie trhu a na kvalitu pravidiel správania). Takéto ideové zázemie však nebolo všeobecne akceptovaným východiskom vlády. Skôr sa zdá, že niektoré kroky blízke liberálnym a neoinštitucionalistickým predstavám vláda prijala z dôvodov pragmatických – ako nutnosť. V dôsledku rozdielnych hodnotových rebríčkov politickej elity nebol nástup novej kvality ekonomického prostredia taký výrazný, ako to vyplývalo z programového vyhlásenia vlády.

Práve v tomto období sa začal proces, ktorý možno charakterizovať ako *druhú vlnu depolitizácie ekonomiky*:

- Reštrukturalizáciou bankového sektora a následným odpredajom veľkých bánk strategickým investorom sa zablokovali možnosti politického vplyvu na úverové toky. Tým sa nabúral princíp rekombinovaného vlastníctva, tzv. bankového socializmu.
- Rozsiahla privatizácia veľkých štátnych podnikov zamedzuje tomu, aby ich vláda podľa svojej ľubovôle využívala ako páky na presadenie svojich záujmov v hospodárstve. Dôležité je, že sa zastavili neštandardné metódy privatizácie a privatizácia veľkých podnikov v tomto období sa realizovala medzinárodnými tendrami.
- Presunom kompetencií v oblasti regulácie regulovaných cien vláda stratila možnosť priamo zasahovať do cenového vývoja (zároveň tým ceny strácajú funkciu politicky využívaného nástroja sociálnej politiky).
- K tvorbe racionálnych meradiel v ekonomike prispel prechod na plávajúci výmenný kurz. Režim fixného výmenného kurzu, uchovávaný neadekvátne dlho aj za cenu značných strát centrálnej banky, ukázal sa vzhľadom na vývoj nerovnováhy ako ďalej neudržateľný.
- Zmiernil sa vplyv štátu na alokáciu investícií. Výrazne poklesol podiel sektora verejnej správy na tvorbe hrubého fixného kapitálu. Okrem toho sa obmedzili privatizačné praktiky, pri ktorých bol nadobúdateľ privatizovaných aktív zmluvne zaviazaný realizovať predpísaný objem investícií (čo bola kompenzácia

za to, že majetok nadobudol za nižšiu cenu). Ústup od fiškálnej expanzie znamenal pokles úrokových mier a obmedzenie vytlačacieho efektu štátu voči súkromným investíciám.

- Zintenzívnilo sa integračné úsilie (členstvo v OECD, výrazný pokrok v integrácii do EÚ) a z toho vyplývajúce úpravy regulačného rámca stanovili jasné mantinely správania vlády v ekonomickej oblasti (detailnú analýzu pozri napr. v [33]). Nutnosť prevziať legislatívu EÚ napomohla tvorbu kvalitnejšieho inštitucionálneho rámca.

- Odstránili sa aspoň najvypuklejšie príklady selektívnej ochrany niektorých podnikov a čiastočne sa obmedzili mäkké rozpočtové obmedzenia (máme na mysli napr. sprehľadnenie režimu udeľovania štátnych záruk, zrušenie možnosti selektívnej revitalizácie podnikov alebo zmenu v prístupe k tzv. strategickým podnikom).

Tieto zmeny prispeli k tomu, že hospodárska politika sa priblížila k jej štandardnému chápaniu vo vyspelých ekonomikách, stala sa predvídateľnejšou a čiitateľnejšou ako v minulosti, obmedzil sa rozsah jej „transformačných špecifik“. Ekonomický vývoj sa stal už v značnej miere autonómnym. Nadobúdala svoj vlastný priebeh, ktorý je síce konaním politikov limitovaný a udržiavaný v rámci určitých bariér, ale len vo veľmi malej miere priamo ovplyvniteľný.

Reformátori a tvorcovia hospodárskej politiky sa v tomto období takisto nevyhli ilúziám. Ich ciele boli natoľko ambiciózne, že neboli adekvátne štvorročnému volebnému cyklu. Hoci došlo k čiastočnej úprave ekonomického prostredia, vzhľadom na celkový stav ekonomiky a stále existujúce bariéry nemohlo dojsť k takým závažným zmenám, ako to vláda predpokladala. Vláda prisľúbila, že realnosť a naplniteľnosť svojich (až príliš ambiciózných) cieľov zabezpečí koordináciou čiastkových hospodárskych politík. V skutočnosti sa však postupne vystupňovali antagonizmy medzi tvorcami hospodárskej politiky a o spoločnom koordinovanom úsilí už nebolo možné uvažovať. Napriek podceneniu politických obmedzení pri stanovovaní cieľov transformácie v období 1999 – 2002 bola výstupom z tohto obdobia ekonomika s podstatne menej deformovaným alokačno-koordinačným rámcom, s pravidlami podstatne bližšími štandardnej trhovej ekonomike.

Súhrnnou charakteristikou tohto obdobia by mohlo byť, že išlo o proces čistenia ekonomického prostredia. Potreba čistenia ekonomického prostredia je svojím spôsobom aj rehabilitáciou inštitucionalistického prístupu: dokázalo sa, že bez dobre definovaných vzťahov v podnikovom sektore či v bankovom sektore nemôže mať úspech žiadna transformačná stratégia. Uskutočnené kroky v reštrukturalizácii podnikov, spolu so zmenami v bankovom sektore vytvorili predpoklady na pokračovanie v reformnej politike prostredníctvom pokročilejších reforiem.

Nástup pokročilejších reforiem

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že v ideovom rámci prístupu k transformácii a k hospodárskej politike vládne kontinuita v celom období 1999 – 2004, no nie je to celkom pravda. Možno identifikovať niekoľko podstatných odlišností v prístupe k transformácii aj v praktickej hospodárskej politike.

Jednou zo zásadných zmien je, že kým v období do roku 2002 sa dôraz kládol na splnenie principiálnych podmienok na sfunkčnenie deformovaného ekonomického systému a na makroekonomickú stabilizáciu, neskôr sa nosnou témou stali pokročilejšie reformy. Dokončievanie špecificky transformačných a pokročilejších, nadstavbových reforiem sa realizuje súčasne. Pokročilejším, resp. nadstavbovým tu nazývame súbor reforiem, ktoré nie sú iba reformami typickými pre transformujúce sa krajiny. Sú to reformy v oblastiach, ktoré sú vnímané ako problémové (z hľadiska udržateľného vývoja) aj vo vyspelých trhových ekonomikách. Aj v členských štátoch EÚ sa uskutočňujú, alebo v nedávnej minulosti sa uskutočnili príbuzné reformy. Po roku 2002 teda v SR doznieva riešenie typicky transformačných problémov spolu s takými, ktoré sú univerzálne pre všetky trhové ekonomiky. Etapa vývoja po roku 2002 je charakteristická prechodom od parametrických reforiem k paradigmatickým reformám. Znamená to, že jadro reforiem už nie je v prestavovaní parametrov existujúcich systémov, ale v zmenách princípov, na ktorých jednotlivé systémy stoja.²⁰

Možno menej nápadnou, zato však z hľadiska predmetu tejto state pozoruhodnou zmenou je aj ústup vlády od dovtedy bežného formulovania partikulárnych cieľov v oblasti hospodárskej politiky. Programové vyhlásenie vlády SR z roku 2002 sa podstatne odlišuje od podobných dokumentov z minulosti. Vláda ho definovala ako „*program nevyhnutných reforiem a úsilia o lepšie fungovanie štátu*“ a postavila ho na nových princípoch, nie na stanovovaní veľkého množstva rozdrobených cieľov. V predchádzajúcich vládných dokumentoch sa objavovalo veľké množstvo neadekvátnych deklarácií v takých oblastiach, na ktoré už vláda pri prevahe súkromného vlastníctva produkčných aktív nemá priamy vplyv.²¹

²⁰ Možno to dokumentovať na príklade sociálneho systému: do roku 2002 sa mnohokrát menili výšky sociálnych dávok, nevýrazným spôsobom sa menili podmienky poskytovania sociálnych dávok, menil sa vek odchodu do dôchodku – to všetko sú parametrické reformy. Ale rozhodnutie o vytvorení povinného kapitalizačného piliera dôchodkového systému, implementovanie princípu zásluhovosti do priebežného piliera toho istého systému, zabudovanie závislosti sociálnych dávok od aktivity poberateľa – to sú už paradigmatické reformy, pretože menia princíp fungovania systému. Podobne úpravy sadzieb daní z príjmov fyzických osôb v jednotlivých pásmach progresívneho zdanenia sú parametrickou reformou, ale odstránenie progresívneho zdanenia od 1. 1. 2004 možno považovať za paradigmatickú reformu.

²¹ Ešte aj v Programovom vyhlásení z roku 1998 sa objavujú deklarácie ako zvýšenie produktivity práce, zvýšenie miery pridanej hodnoty, zníženie energetickej náročnosti, dokonca využívanie komparatívnych výhod. V trhovom podnikateľskom prostredí je cieľom podnikov dosahovať takéto ciele. Vláda môže len vyvíjať nepriamy tlak na ich dosahovanie, nie garantovať ich plnenie.

To, že posledné Programové vyhlásenie vlády SR už neskĺzava do tejto roviny, možno chápať ako prejav posunu v myslení politických elít, ktoré si zrejme jasnejšie uvedomujú limity svojich pák v ekonomickej oblasti. Dôkazom toho je aj zrealizovanie očakávaní. V niektorých oblastiach si vláda si ešte ani v roku 2002 netrúfa klásť také ambiciózne ciele, ako si ich kládla v roku 1998.²²

Tento program možno chápať ako zavŕšenie spomínanej druhej etapy transformácie štátu a odpolitizovania ekonomiky. Prvá etapa spomínaných procesov sa realizovala hneď na začiatku transformácie (v období federálneho štátu). Prvá etapa odpolitizovania ekonomiky spočívala v masovej privatizácii, v liberalizácii cien aj zahraničného obchodu. Druhá vlna depolitizácie ekonomiky znamená odstránenie reziduálnych (zato však výrazných) možností neštandardného zasahovania politiky do ekonomiky. Prestávka v tomto procese v období 1993 – 1998 znamenala značnú stratu, čo znásobilo náklady, ktoré spoločnosti vznikajú pri nadmernom prepojení politickej a ekonomickej moci. V rámci druhej vlny depolitizácie ekonomiky sa značne obmedzil priestor na voluntaristické konanie politikov v ekonomickej oblasti.

Celkove tvorcovia hospodárskej politiky po roku 2002 čelia trom hlavným výzvam: a) vstup do eurozóny hneď, keď budú splnené nominálne konvergenčné kritériá (udržateľným spôsobom), čo predpokladá ambiciózne makroekonomický stabilizačný program; b) zvýšenie miery zamestnanosti prostredníctvom zmien v stimulovaní dopytu aj ponuky; c) reformovanie verejného sektora aj proti odporu silných záujmových skupín.

Treba, pravda, vidieť, že úsilie Slovenska zamerané na vstup do EÚ bolo v tomto období veľmi významnou hybnou silou na realizáciu pozitívnych zmien v hospodárskej politike. Nevyhnutná legislatívna harmonizácia s EÚ nebola len podstatným prvkom prípravy vstupu do EÚ, ale – a to v prvom rade – aj silným impulzom ku skvalitneniu hospodárskopolitického procesu a fungovania štátnej administratívy.

Namiesto záveru

Otvorenou zostáva otázka, do akej miery už súčasná ekonomika SR spĺňa tie podmienky, ktoré charakterizujú ukončenú transformáciu. Nevychádzame z predpokladu, že na konci procesu transformácie má mať transformujúca sa ekonomika

²² Napríklad v roku 1998 sa v Programovom vyhlásení uvádzalo, že „cieľom vlády je ku koncu obdobia dospieť k vyrovnanému hospodárstvu tzv. všeobecnej vlády“ (teda nulový deficit). V roku 2002 je už programové vyhlásenie opatrnejšie (prítomne realnejšie), hovorí o znížení deficitu verejných financií, o znížení podielu verejného dlhu na HDP a o znížení miery prerozdelenia. Podobne v roku 1998 vláda očakávala, že „nová kvalita ekonomického rastu a zlepšenie podmienok rozvoja malého a stredného podnikania by mali ku koncu funkčného obdobia vlády vytvoriť predpoklady na zníženie miery nezamestnanosti na úroveň okolo 10 %“. Túto hodnotu nová vláda nespomína ani v cieľoch na ďalšie štvorročné obdobie.

rovnakú výkonnosť ako vyspelé trhové ekonomiky. Skôr sa pokúsime porovnať súčasnú kvalitu slovenskej ekonomiky s požiadavkami (definíciami) uvedenými na začiatku state, ktoré hovorili o stave, v ktorom možno ekonomickú transformáciu považovať za ukončenú:

- **Funkčné (alebo „normálne fungujúce“) trhy.** Nemožno spochybníť úspešnosť zmeny ponukovo obmedzenej socialistickej ekonomiky na dopytovo obmedzenú, ktorá je príznačná pre trhový systém. Nie všetky trhy však vykazujú dostatočnú funkčnosť: nemožno hovoriť o funkčnom kapitálovom trhu alebo o dostatočne funkčnom trhu práce.²³ Rozsahom zásahov štátu do ekonomiky je slovenská ekonomika veľmi blízka vyspelým ekonomikám EÚ.

- **Schopnosť generovať udržateľný ekonomický rast.** Rozsah prejavov nerovnováhy, ktoré či už dlhodobo existujú, alebo sa náhle objavujú v slovenskej ekonomike, je podstatne výraznejší ako v štandardných trhových ekonomikách. Volatilita, s akou sa aj v nedávnom období objavovali náhle výkyvy v stabilite ekonomiky, ešte nedáva dostatočné záruky udržateľnosti ekonomického rastu.

- **Odstránenie disefektov a deformácií vyvolaných predchádzajúcim socialistickým systémom.** Zrejme ide o oblasť, kde možno najjasnejšie vidieť stále existujúce deficity. Napríklad J. Němec [19] dokazuje, že tak na úrovni podnikov, ako aj vo verejnom sektore stále existujú ohniská nerovnováh medzi disponibilnými zdrojmi a ich použitím, štruktúrne analýzy naďalej vypovedajú o deformovaných input-outputových vzťahoch a o nízkej miere zhodnocovania vstupov. Pritom je dôležité, že súčasné pravidlá v podnikateľskom prostredí už pôsobia na odstránenie nerovnováh v podnikoch, a zároveň reformy vo verejnom sektore obmedzia možnosť verejného sektora pôsobiť ako ohnisko nerovnováhy. Za dosiaľ neprekonanú deformáciu môžeme považovať aj pretrvávajúce nevyhovujúce neformálne pravidlá (neformálne inštitúcie). Ťažko tu však možno pomenovať hranicu, za ktorou by sme mohli hovoriť o nejakej štandardnej úrovni neformálnych inštitúcií. Nevyhnutným prvkom postupného zlepšovania neformálnych inštitúcií je platnosť formálnych inštitúcií, ich vymáhateľnosť a prístupnosť informácií pôsobiacich na proces „učenia sa“ ekonomických subjektov. Súčasná etapa transformácie posilňuje prítomnosť týchto prvkov (skvalitnením legislatívneho rámca, reformou súdnictva a podstatným zlepšením informovanosti súvisiacej s výkonom funkcií štátu).

- **Schopnosť zotrvať v rovnocennom vzťahu s vyspelými trhovými ekonomikami bez výraznejších prvkov ochranárstva.** Slovenská ekonomika úspešne preorientovala svoje zahraničnoobchodné vzťahy na vyspelé trhové ekonomiky.

²³ Pripomínáme, že väčšinu defektov súčasného trhu práce v SR možno nájsť aj na trhoch práce vyspelejších trhových ekonomík. Ale rozsah nerovnováhy, aký stále na tomto trhu v SR pretrváva, nie je porovnateľný s výsledkami trhu práce vo vyspelých trhových ekonomikách.

Je však konkurencieschopná iba v relatívne úzkom okruhu tovarov, jej hlavnou konkurenčnou výhodou zostáva stále nízka cena práce, nepodarilo sa ešte uzavrieť technologickú medzeru. Transformačný proces v jeho úzkom chápaní (ako transformácia socialistickej ekonomiky na trhovú) znamenal iba čiastočné zachytenie širšie chápanej ekonomickej transformácie (posun k novým faktorom konkurencieschopnosti a k novému modelu postindustriálneho vývoja spoločnosti založenej na vedomostiach).

Na základe týchto charakteristík možno skonštatovať, že napriek výraznému posunu smerom k štandardnému modelu fungovania trhovej ekonomiky úplné splnenie predpokladov ukončenej transformácie nebolo reálne pred nadobudnutím členstva Slovenskej republiky v Európskej únii. Na druhej strane, vstup do EÚ je vyjadrením toho, že slovenská ekonomika už zvládla kritickú mieru zmien na to, aby ju ekonomicky vyspelejšie štáty považovali za rovnocenného partnera aj v hospodárskej oblasti.

Literatúra

- [1] Aktualizácia úloh Programového vyhlásenia vlády SR po vzniku samostatnej Slovenskej republiky. Bratislava 1993.
- [2] DABROWSKI, M – GOMULKA, S. – ROSTOWSKI, J.: Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective. London: Centre for Economic Performance 2000.
- [3] DANČO, J.: Tretia, vlastná alebo aká cesta transformácie hospodárstva Slovenska? [Zborník 1995 – 1996 diskusného klubu.] Bratislava: M.E.S.A. 10.
- [4] GELB, A.: The End of Transition. In: A. Brown – M. Kalamazoo: When is Transition Over? W. E. Upjohn Institute for Employment Research 1999.
- [5] GROSFELD, I.: Triggering Evolution: the Case for Breakthrough Privatization. Paris: DELTA 1994.
- [6] HOFFMANN, P.: K úhrnným aspektom diskusie o ekonomickej reforme. Polemika živena ilúziami. Hospodárske noviny, 1991, č. 38, s. 5.
- [7] HOFFMANN, P.: Prístup k transformácii československej ekonomiky vo „federálnom“ období 1990 – 1992. In: K. Morvay, a kol.: Analýza a zovšeobecnenie doterajšieho priebehu transformácie slovenskej ekonomiky a proces jej zavŕšenia. [Expertízne štúdie, č. 55.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV 2004, s. 26 – 46.
- [8] JASINSKI, P. – YARROW, G.: Privatization. An Overview of the Issues. [Regulatory Policy Institute, Studies in Regulation, No. 4.] Oxford: Hetford College 1995.
- [9] KORNAI, J.: Cesta k svobodné ekonomice. Praha: Academia 1990.
- [10] KORNAI, J.: Od gulášového komunizmu k trhovej ekonomike. Bratislava: Kalligram 1998.
- [11] KORNAI, J.: Reforming the Welfare State in Postsocialist Economies. In: A. Brown – M. Kalamazoo: When is Transition Over? W. E. Upjohn Institute for Employment Research 1999.
- [12] KORNAI, J.: Tíz évvel a Rőpirat angol kiadásának megjelenése után. Közgazdasági szemle, XLVII, september 2000.
- [13] MEČIAR, V.: Slovensko, dôveruj si! Bratislava: R-Press 1998.
- [14] MERTLÍK, P.: Czech Privatization: From Public Ownership to Public Ownership in Five Years? Prague Economic Papers, 1995, č. 4.
- [15] MLČOCH, L.: Zastřená vize ekonomické transformace. Praha: Karolinum 1997.

- [16] MORVAY, K.: Celkový makroekonomický vývoj. In: A. Marcinčin – M. Beblavý (eds.): Hospodárska politika na Slovensku 1990 – 1999. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku 2000.
- [17] MORVAY, K.: Makroekonomický vývoj. In: A. Marcinčin (ed.): Hospodárska politika na Slovensku 2000 – 2001. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku 2002.
- [18] NEZES: Hospodárska politika a samostatnosť. In: Formovanie priorít slovenskej ekonomiky. [Zborník.] Bratislava: NEZES 1993.
- [19] NĚMEC, J.: Po desiatich rokoch transformácie. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 49, 2001, č. 4, s. 587 – 629.
- [20] OECD: Ekonomické prehľady: Slovenská republika, Česká republika. Paris: OECD 1993.
- [21] OKÁLI, I.: K vzniku a možnostiam prekonania transformačnej recesie. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 42, 1994, č. 11, s. 781 – 794.
- [22] OKÁLI, I.: Hospodárska rovnováha a problémy podnikovej sféry. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 46, 1998, č. 3, s. 327 – 352.
- [23] OKÁLI, I. a kol.: Zhodnotenie doterajších výsledkov transformačného procesu v slovenskej ekonomike, náčrt jeho otvorených problémov a ďalšieho postupu z hľadiska úloh hospodárskej politiky. [Expertízne štúdie, č. 31.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV 1999.
- [24] PLACHTINSKÝ, M. D.: Reforma škrtá rozpočet. Práca, 18. 12. 1992.
- [25] PLACHTINSKÝ, M. D.: Hospodárska politika a samostatnosť. In: Formovanie priorít slovenskej ekonomiky. [Zborník.] Bratislava: NEZES 1993.
- [26] POZNANSKI, K. Z.: Post-Communist Transition As Institutional Disintegration: Explaining the Regional Economic Recession. Acta Oeconomica, 50, 1999, č. 1 – 2.
- [27] RODRIK, D.: Aj hospodársku reformu treba reformovať. SME, 20. 11. 2003.
- [28] ROLAND, R.: Transition and Economics. Politics, Market and Firms. Cambridge: MIT Press 2000.
- [29] ROLAND, G.: The Political Economy of Transition. Journal of Economic Perspectives, 16, 2002, č. 1.
- [30] SCHLEIFER, A. – VISHNY, R. W.: Kradmá ruka. Patológia vlády a ich liečba. Bratislava: Kalligram 2000.
- [31] ŠVEJNAR, J.: Transition Economies: Performance and Challenges. Journal of Economic Perspectives, 16, 2002, č. 1.
- [32] STIGLITZ, J. E.: Whither Reform? Ten Years of the Transition. [The World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics.] Washington: The World Bank 1999.
- [33] ŠIKULA, M. a kol.: Ekonomické a sociálne súvislosti integrácie do Európskej únie. [Monografia.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV 2003. 383 s. ISBN 80-7144-135-X.
- [34] Tézy hospodárskej politiky SR na rok 1993. Bratislava 1993.