

A hand is seen reaching out of dark, rippling water. The background is a cloudy sky, creating a somber and dramatic atmosphere. The text is overlaid on the upper portion of the image.

SOCIÁLNY ŠTÁT: **REALITA** **NAMIESTO** **MÝTOV**

Peter Gonda
editor



Publikácia vznikla v rámci projektu Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika Búranie mýtov o socializme a sociálnom štáte vďaka finančnej podpore John Templeton Foundation.



Editor: Peter Gonda

SOCIÁLNY ŠTÁT: REALITA NAMIESTO MÝTOV

Autori: Boris Fandák, Beáta Gavurová, Peter Gonda, Róbert Chovanculiak, Peter Krištofóry, Peter Pažitný, Radovan Potočár, Martin Regulí, Boris Strečanský, Jakub Šimek, Rudolf Zajac

Oponent: Martin Vlachynský, analytik Inštitútu ekonomických a spoločenských analýz (INESS)

© Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava 2020

ISBN: 978-80-89121-19-9

EAN: 9788089121199

UNTIL DEBT
TEAR US APART

Foto: Alice Pasqual (unsplash.com)

SOCIÁLNY ŠTÁT: REALITA NAMIESTO MÝTOV

ZHRNUTIE

(PETER GONDA) 6

MÝTY OPTIKOU AKTUÁLNYCH PRIESKUMOV

(RADOVAN POTOČÁR) 10

1. REALITA VS MÝTY: SOCIÁLNY ŠTÁT NA SLOVENSKU 19

1.1 HOSPODÁRSTVO A JEHO REGULÁCIE

(RADOVAN POTOČÁR, PETER GONDA, PETER KRIŠTOFÓRY) 20

1.2 VLÁDNE PREROZDEĽOVANIE A VEREJNÉ FINANCIÉ

(RADOVAN POTOČÁR, PETER GONDA) 33

1.3 SOCIÁLNY SYSTÉM A SOCIÁLNE ZABEZPEČENIE

(JAKUB ŠIMEK, PETER GONDA) 47

1.4 PRÁCA, ZAMESTNANOSŤ A REGULÁCIE TRHU PRÁCE

(ROBERT CHOVCULIAK, RADOVAN POTOČÁR) 62

1.5 ZDRAVOTNÍCTVO

(PETER PAŽITNÝ, RUDOLF ZAJAC, BEÁTA GAVUROVÁ) 75

1.6 VZDELÁVACÍ SYSTÉM

(MARTIN REGULI) 86

1.7 OBČIANSKA SPOLOČNOSŤ

(BORIS STREČANSKÝ) 93

2. REALITA VS MÝTY: SKÚSENOSTI SOCIÁLNYCH ŠTÁTOV V ZAHRANIČÍ 101

2.1 ŠVÉDSKO

(MARTIN REGULI) 102

2.2 FRANCÚZSKO

(MARTIN REGULI) 110

<u>2.3 NEMECKO</u>	
(MARTIN REGULI).....	117
<u>2.4 RAKÚSKO</u>	
(MARTIN REGULI).....	125
<u>2.5 SPOJENÉ KRÁĽOVSTVO</u>	
(BORIS FANDÁK).....	130
<u>2.6 SPOJENÉ ŠTÁTY AMERICKÉ</u>	
(MARTIN REGULI).....	137
<u>2.7 EURÓPSKA ÚNIA A SOCIÁLNY ŠTÁT</u>	
(MARTIN REGULI).....	144
<u>ODPORÚČANÁ LITERATÚRA</u>	152
<u>O AUTOROCH</u>	154
<u>SUMMARY</u>	156



Foto: Michael Aleo (unsplash.com)

ZHRNUTIE

★ Peter Gonda

Ľudia dnes žijú v najväčšom blahobyte a celkovo v historicky najlepších časoch, a to tak u nás, ako aj na Západe. Zároveň sa však postupne odkláňajú od koreňov dnešnej prosperity a slobody, pričom sa opäť čoraz viac presadzujú myšlienky a podoby kolektivistického prístupu. K zmene myslenia a konania ľudí od étosu individuálnej zodpovednosti, finančnej nezávislosti a dobrovoľnej spolupráci či pomoci k mentalite nárokovateľnosti a spoliehania sa na vládu a cudzie zdroje prispieva rozmáhajúci sa sociálny štát, respektíve štát blahobytu.

Cieľom publikácie je priniesť faktami a argumentmi podložený pohľad na podstatu sociálneho štátu na Slovensku a rámcovo aj vo vybraných krajinách v zahraničí, tým konfrontovať mýty o ňom s realitou. Chceme tak demaskovať sociálny štát a ukázať jeho nezamýšľané dôsledky. Podliehanie mýtom o ňom a príklon k nemu má totiž reálny vplyv na rast rozsahu a intervencií štátu, ktorý tým výrazne odkrajuje zo súčasnej a budúcej prosperity a slobody ľudí.

Silné kolektivistické postoje ľudí a mýty o úlohe štátu potvrdili výsledky prieskumov verejnej mienky, ktoré v rámci nášho projektu Búranie mýtov o socializme a sociálnom štáte zrealizovala agentúra FOCUS. Podľa jej reprezentatívneho prieskumu z roku 2018 napríklad až 87 % respondentov súhlasilo s tým, že štát musí garantovať bezplatnú zdravotnú starostlivosť, 81 % s tým, že vysokoškolské štúdium nemá byť spoplatnené a školstvo má byť bezplatné, 71 % s tým, že vo vyspelých krajinách majú ľudia vyššiu životnú úroveň, lebo v nich štát výraznejšie prerozdeľuje zdroje od bohatších smerom k chudobnejším a 69 % s tým, že ľudia nie sú ochotní v dostatočnej miere dobrovoľne pomáhať ľuďom v núdzi, preto sa o nich musí prostredníctvom sociálneho systému starať štát. Veľkú dôveru v silný štát namiesto osobnej zodpovednosti preukázalo i to, že 68 % respondentov súhlasilo s tým, že štát by mal zabezpečiť, aby mal každý prácu a slušnú životnú úroveň a len 16 % s tým, že o svoju prácu a životnú úroveň by sa mal postarať predovšetkým každý sám (viac v kapitole Mýty optikou aktuálnych prieskumov).

Práve posledné vyjadrenie zapadá do definičného zamerania sociálneho štátu, ktorý sníma a prenáša finančnú zodpovednosť z pliec ľudí na seba, teda na daňovníkov. V prípade Slovenska však takéto predstavy nesúvisia len s garanciami sociálneho štátu, ale v značnej miere aj so zakorenenými deformáciami v myslení ľudí zo socializmu. Druhou našou odlišnosťou oproti západným krajinám, tiež aj v dôsledku socializmu, je podstatne menšie naakumulované bohatstvo, tým aj nižšie zdrojové možnosti na financovanie sociálneho štátu. Ten deklaratívne stojí na lákavo, ale vágne, znejúcich cieľoch ako „sociálna solidarita“ a „sociálna spravodlivosť“, ktoré prispievajú k orwellovskému mäteniu pojmov. Skutočná solidarita a spravodlivosť sú totiž spojené s osobnou zodpovednosťou a individuálnym konaním bez donucovania iných.

Inštitucionálnou charakteristikou sociálneho štátu a jeho „sociálnej solidarity“ je centrálné prerozdeľovanie vytvorených finančných zdrojov, ktoré vláda získava vynucovaním a následne poskytuje ľuďom s cieľom zabezpečovania ich životných podmienok. Sociálny štát s otvorenými neadresnými dávkami tak funguje ako tragédia obecnej pastviny, aj s následnými devastačnými finančnými a morálnymi dôsledkami. Tomu sa venujeme v prvej sekcii publikácie na príklade Slovenska, aj keď sociálny štát sa u nás zatiaľ nerozvinul do takého rozsahu ako vo viacerých západných krajinách.

Keďže východiskom prerozdeľovania zdrojov je ich tvorba, tak aj pohľad na sociálny štát u nás začíname kapitolou 1.1 Hospodárstvo a jeho regulácie. Zhoršujúce sa výsledky miery ekonomickej slobody v ostatných rokoch na Slovensku v medzinárodnom porovnaní potvrdzujú, že napriek systémovému zlepšeniu podmienok fungovania trhu a podnikania od Novembra 1989 pretrvávajú a prehlbujú sa niektoré obmedzenia podnikateľského prostredia a fungovaniu trhu. Práve podmienky ekonomickej slobody sú pritom kľúčovým predpokladom generovania bohatstva, z ktorého sa okrem iných financujú aj vládne programy.

Tie sú na Slovensku veľkou a rastúcou záťažou v dôsledku výdavkovej expanzie verejnej správy v ostatných rokoch, zapríčinené napríklad chýbajúcimi limitmi rastu verejných výdavkov, rastom vládnej spotreby, ako aj deformovanou štruktúrou verejných výdavkov s rôznymi transfermi živými aj „sociálnymi balíčkami.“ Veľký počet zamestnancov platených z daní spolu s ďalšími skupinami ľudí, ktorí sú z nich finančne podporovaní, prehľbuje podporu rozsahu a vplyvu štátu, a to aj v jeho podobe bujnejšieho zaopatrovateľského štátu. Tým, že vláda rozdeľuje a presmerováva veľkú časť vytvorených zdrojov, znižuje ľuďom disponibilné zdroje, vytlačá súkromné aktivity, vnáša falošné signály, obmedzuje súčasnú a budúcu prosperitu a slobodu ľudí, podporuje morálny hazard a závislosť ľudí od štátu (viac v kapitole 1.2 Vládne prerozdeľovanie a verejné financie).

Práve veľké a rastúce verejné výdavky garantujúce ľuďom veľkú mieru spoliehania sa na vládu sú nosičom problémov sociálneho štátu v oblastiach, ktoré spadajú pod jeho primárnu pozornosť: sociálne zabezpečenie, zdravotníctvo a školstvo. Problémy v nich vyplývajú z podstaty verejných, povinných a centralizovaných schém, ktoré poskytujú ľuďom široký rozsah garantovaných nárokov z peňazí daní a odvodov, neraz však bez reálneho finančného krytia. Príkladom toho sú starobné dôchodky. Sociálny štát tak v ľuďom živí mýtus „obeda zadarmo,“ pričom popiera základný ekonomický koncept: vzácnosť.

Veľký rozsah a rast nárokov a tým aj výdavkov sa odvíja najmä od ich zákonných nastavení, opierajúcich sa aj o ústavou garantované pozitívne práva. Ústava otvára legislatívne „dvere“ takýmto nárokom napríklad garantovaním práva na minimálnu mzdu za prácu, bezplatnú zdravotnú starostlivosť, bezplatné vzdelávanie a prostredníctvom toho, že vek potrebný na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe nesmie presiahnuť 64 rokov. Deformáciou sociálneho systému s finančnými tlakmi je podporovanie takej životnej úrovne mnohých ľudí z daní a odvodov, ktorá neraz prevyšuje základný životný štandard, najmä v priebežnom dôchodkovom systéme a tiež neadresná podpora rodinných dávok.

Aj u nás sa tak prejavujú nezamýšľané dôsledky zaopatrovateľského vládneho prístupu ako kultúra závislosti ľudí od štátu, nízka miera motivácie a postarania sa o seba a svoju rodinu, pasca ekonomickej neaktivity, spoliehanie sa na štát a cudzie zdroje, ako aj vytlačovanie dobrovoľnej solidarity a súkromných iniciatív. Výrazne sa ním oslabuje zodpovednosť jednotlivca za svoj vlastný život, napríklad v starobnom dôchodkovom systéme, v ktorom sú ľudia značne závislí od cudzích zdrojov a politických rozhodnutí. Takto nastavený systém vyvoláva morálny hazard, ekonomicky perverzné motivácie „natrčených dlaní,“ respektíve celkovo mentalitu nárokovateľnosti. Spôsobuje zároveň veľkú finančnú záťaž v súčasnosti (napríklad vysoké odvodové zaťaženie) a neúmerne finančné nároky do budúcnosti (viac v kapitole 1.3 Sociálny systém a sociálne zabezpečenie).

Enormné finančné zaťaženie do budúcnosti sa kumuluje najmä v priebežnom dôchodkovom systéme, tak u nás, ako aj inde vo svete. Jeho systémovo defektný a deficitný charakter prehľadli na Slovensku nedávne zmeny, predovšetkým zavedenie stropu na dôchodkový vek, vďaka čomu výrazne narastie dlh v systéme. Poslanci ním schválili veľké nekryté dlhodobé záväzky na dôchodky, čo ešte zhoršilo finančné vyhliadky dôchodkového systému, a to tak pre platcov a ich zaťaženie, ako aj pre poberateľov a výšku ich dôchodkov. Starnutie populácie pritom bude urýchľovať devastačné finančné problémy v dôchodkovom systéme a tlačiť aj na rast výdavkov na dlhodobú a zdravotnú starostlivosť pre starších.

Ďalším segmentom so systémovo deficitným nastavením je zdravotníctvo, v ktorom bude nevyhnutné zrealizovanie očakávaní a obmedzenie nároku na financovanie z povinných zdravotných odvodov a daní. Nie je možné sľubovať neobmedzený rozsah zdravotných služieb za obmedzené peniaze (viac v kapitole 1.4 Zdravotníctvo). Ďalšou oblasťou sociálneho štátu je deklaratívne bezplatné školstvo. Jeho zlyhávanie tiež vyplýva z podstaty verejne poskytovanej a financovanej služby, pričom upriamujeme pozornosť na neefektívnosť verejnej správy školstva, odolnosť systému voči tlakom na jeho reformu a absenciu následkov voľby štúdia, konkurenčného tlaku a systému motivácií. Vysokoškolskí študenti nemajú motivácie dbať na hodnotu vzdelávacej investície do ich budúcnosti a v systéme chýba aj prepojenie štúdia s trhom práce (viac v kapitole 1.6 Vzdelávací systém).

Aj trh práce je objektom „starostlivého“ štátu. Prejavuje sa to najmä mnohými vládnymi reguláciami pracovného pomeru a reguláciou ceny práce, pričom zákonodarcovia schválili nárast minimálnej mzdy až na 60 % priemernej mzdy. V kapitole 1.4 Práca, zamestnanosť a regulácie trhu práce upozorňujeme na negatívne nezamýšľané dôsledky takýchto regulácií na zníženie pracovných príležitostí a zvýšenie nezamestnanosti, čo sa znásobí v kontexte dôsledkov koronakrízy. Na Slovensku tak pretrváva syndróm opatrovníckeho štátu, ktorý obmedzuje konkurenciu a slobodu voľby ľudí. Prejavuje sa to nielen v ekonomickej a sociálnej oblasti, ale aj v občianskej spoločnosti, ktorá je tiež štátom vytlačovaná a obmedzovaná (viac v kapitole 1.7 Občianska spoločnosť).

Užitočné je poznať aj dôsledky sociálnych štátov s otvorenými pozitívnymi právami a nárokmi ľudí na peniaze iných daňovníkov, ktoré ho dlhodobejšie uplatňujú takýto model. V druhej sekcii publikácie preto stručne približujeme takéto skúsenosti vybraných krajín, ktoré sú oproti Slovensku výrazne bohatšie. Počas 20. storočia v nich došlo pod vplyvom pseudokultúry štátneho zaopatrovania k enormnému nárastu miery vládneho prerozdelenia vytvorených zdrojov v ekonomike (z približne jednej desatiny na úroveň okolo jednej polovice) a súčasne aj k eskalovaniu intervenčných zásahov do životov ľudí.

Keďže sa vo verejnej diskusii sociálny štát väčšinou spája so Švédskom (prípadne ostatnými škandinávskymi krajinami), tak pohľad na zahraničné skúsenosti začíname ním. To je príbehom úspechu a veľkého zbohatnutia vďaka trhovým princípom a reformám v 19. storočí, masívneho sociálneho štátu po druhej svetovej vojne až do 90-tych rokov, keď skolaboval a následným presmerovaním k zmenšovaniu vlády a deregulácii. Orientačným ukazovateľom toho je porovnanie miery pomeru verejných výdavkov k HDP

z približne 7 % na konci 19. storočia na takmer 72 % v roku 1993 a na dnešných 52 %. Na rozdiel od Švédska vo Francúzsku k takémuto obratu nedošlo, pričom sa v ňom kumulujú nepriaznivé dôsledky silného štátu, z finančných najmä veľké a rastúce daňové a regulačné zaťaženie, či nadmerný verejný dlh – oficiálny na úrovni okolo 100 % a implicitný 300 % HDP.

Prezentujeme aj dva príklady korporatívneho sociálneho modelu – Nemecko a Rakúsko, pričom práve v Nemecku Otto von Bismarck naštartoval éru sociálnych štátov, tým aj podstatnej premeny spoločnosti na kolektivistickjšie. V 80-tych rokoch 19. storočia totiž ako prvý zaviedol priebežný systém sociálneho poistenia, kde napríklad v dôchodkovom poistení ekonomicky činní povinne odvádzajú príspevky na financovanie dôchodkov aktuálnych dôchodcov a im vznikajú nároky na dôchodky v budúcnosti z povinných príspevkov v tom čase ekonomicky činných. Aj keď ho zaviedol na minimálnej úrovni, otvoril tým pandorinu skrinku k zmene spoločnosti smerom k väčšej závislosti ľudí od štátu, politických rozhodnutí a spoliehania sa na štát. Tento priebežný dôchodkový systém dnes v jeho zväčšenej podobe a v čase starnutia predstavuje časovanú finančnú bombu.

Negatívne dôsledky sociálneho štátu na ekonomiku a spoločnosť uvádzame aj na príklade dvoch anglosaských krajín – Spojeného kráľovstva a USA. Tie zbohatli a boli príkladom úspešných spoločností vďaka kapitalizmu a podmienkam celkovej slobody. Mementom sú dnes napríklad zlyhávajúce britské zdravotníctvo a školstvo, ktoré pred vznikom sociálneho úspešne fungovali. Aj v USA je stále viac ľudí napojených na rôzne štátne podpory a implicitný dlh tam rastie do závratných výšok, len v programoch Social Security a Medicare na približne 500 % HDP.

V poslednej kapitole prezentujeme špecifický príklad dôsledkov experimentu prvkov sociálneho štátu na nadnárodnej úrovni v Európskej únii, tak Spoločnej poľnohospodárskej politiky, kohéznej politiky a politiky Európskej centrálnej banky a záchranných finančných mechanizmov v eurozóne. Osobitným rizikom je kombinácia eurozóny ako transferovej únie so štedrými a zadlženými sociálnymi štátmi, vyplývajúce napríklad z eurofinancovania nákladov ich nezreformovaných dôchodkových systémov.

V publikácii prinášame východiskový pohľad na podstatné súvislosti sociálneho štátu u nás a jeho rozvinatejších podôb v zahraničí. Práve zahraničné skúsenosti meniacich sa spoločností na také s pasívnejšími a od štátu závislejšími ľuďmi môžu slúžiť ako memento. Dôležité je zároveň poznanie systémového rizika finančného kolapsu sociálnych štátov, osobitne priebežných dôchodkových systémov. Veríme, že naša publikácia aspoň malým dielom prispeje k tomu, že ľudia si budú vo väčšej miere uvedomovať systémové deformácie a riziká rozmáhajúceho sa sociálneho štátu a budú viac myslieť a konať v duchu étosu individuálnej zodpovednosti a slobody, finančnej nezávislosti, dobrovoľnej spolupráce, rešpektu k vlastníctvu a ďalších civilizačných hodnôt, vďaka ktorým zatiaľ žijeme v historicky najlepších časoch, aké kedy pre ľudstvo boli.

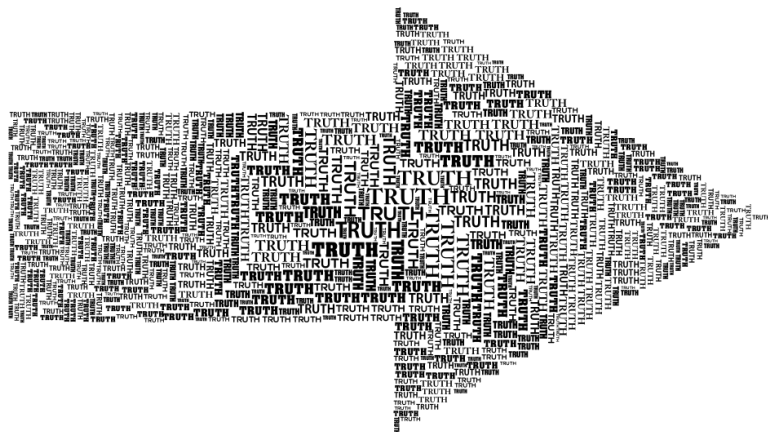
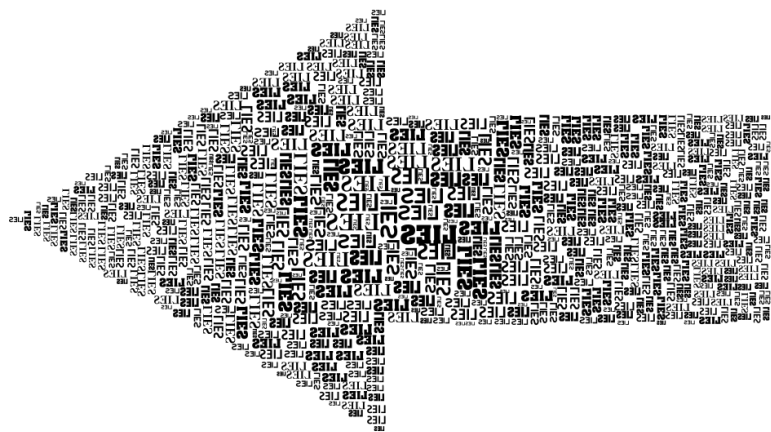


Foto: pixabay.com

MÝTY OPTIKOU AKTUÁLNYCH PRIESKUMOV

★ Radovan Potočár

Úvod

Po viac ako štyroch desaťročiach budovania reálneho socializmu v rokoch 1948 až 1989 sú v slovenskej spoločnosti naďalej prítomné a významnou časťou ľudí vo verejnej debате stále podporované mýty o úspešnosti tohto politického, ekonomického a sociálneho experimentu. Ako ukázali výsledky prieskumov verejnej mienky týkajúcich sa vnímania socializmu (prezentované a realitou konfrontované v publikácii *Socializmus: realita namiesto mýtov*¹), v slovenskej populácii stále rezonujú pozitívne predstavy spájané s obdobím socializmu a značná časť spoločnosti voči socializmu prechováva pozitívny sentiment. Aj viac ako tridsať rokov od Novembra 1989 si ľudia spájajú socializmus so sociálnymi istotami, ktoré predstavovali napríklad lacné a dostupné bývanie, sociálne zabezpečenie či istota zamestnania. Na Slovensku je stále viac ľudí presvedčených, že život za socializmu bol lepší, ako je dnes, než tých ľudí, ktorí si myslia, že lepšie sa žije dnes.²

Podstatné však je, že obdobie reálneho socializmu a s ním spojené mýty sa odrážajú aj v súčasnom spoločenskom diskurze. Súvisí to totiž s kolektivistickými postojmi, podporou silného štátu a jeho intervencií v súčasných podmienkach. Okrem silného sentimentu viažuceho sa k obdobiu reálneho socializmu značná časť spoločnosti i dnes inklinuje k riadenému a regulačnému prístupu k ekonomike a dožaduje sa posilňovania úloh štátu v rôznych oblastiach.

Silný štát, ktorý výrazne zasahuje do ekonomiky, prerozdeľuje bohatstvo od vysokoprijmových k nízkoпрíjmovým obyvateľom, pre všetkých poskytuje dôchodkové zabezpečenie či sociálne istoty a zabezpečuje bezplatné školstvo či zdravotníctvo všetkým občanom bez rozdielu. Táto predstava o úlohe a postavení štátu v spoločnosti a ekonomike má v slovenskej spoločnosti silnú podporu, čo potvrdzujú aj výsledky

1 Gonda, Zajac (2020)

2 Blížšie FOCUS (2018) a Gonda, Zajac (2020).

kvalitatívneho a kvantitatívneho prieskumu agentúry FOCUS z roku 2018. Prieskumy identifikovali predstavy a očakávania ľudí od štátu a zároveň poskytujú bázu pre vyvracanie konkrétnych mýtov o sociálnom štáte v tejto publikácii.³

Výsledky kvalitatívneho prieskumu z januára 2018

V prvom kroku bolo potrebné identifikovať, aké konkrétne predstavy a vžitá očakávania ľudí spojené so sociálnym štátom sú v slovenskej populácii prítomné. Cieľom kvalitatívneho prieskumu formou skupinových rozhovorov, tzv. fokusových skupín (opísaných v kapitole Rámcové východiská), bolo východiskovo zmapovať, aké predstavy si ľudia so sociálnym štátom spájajú a aké očakávania spojené s úlohou štátu v spoločnosti rezonujú.

Ako naznačili výsledky prieskumu, medzi opýtanými silne rezonovala predstava, že úlohou štátu je najmä zabezpečenie fungujúcej a dostupnej zdravotnej starostlivosti, ďalej tiež fungovanie školstva, sociálne istoty v podobe dôchodkového zabezpečenia či podpora rodiny.

Na druhej strane úlohu jednotlivca opýtaní vnímali najmä v dodržiavaní pravidiel, zákonov, poctivosti a zabezpečovaní svojej rodiny a detí. Väčšina diskutujúcich však vyjadrila presvedčenie, že zaistenie dôchodku by malo byť úlohou štátu. Argumentovali pritom, že aktuálny model dôchodkového zabezpečenia je zaužívaný a vyhovujúci.

V diskusiách však zaznel aj názor, podľa ktorého by penzie mali byť spolufinancované jednotlivcami, keďže súčasný systém je finančne neúnosný. Zároveň medzi diskutujúcimi prevládal názor, že štát by mal zabezpečiť dôchodok aj tým ľuďom, ktorí počas produktívneho veku na svoju penziu nemysleli.

V otázke vzdelávania bola väčšina diskutujúcich presvedčená, že vzdelávanie by mal mať na starosti štát a malo by byť bezplatné pre všetkých. Možnosť vzdelávať sa bola vnímaná ako univerzálne ľudské právo. Bezplatné vzdelávanie by sa podľa väčšiny diskutujúcich malo týkať celého systému, pričom s predloženým tvrdením, že „štát je zodpovedný za poskytnutie vzdelania všetkým od úrovne základného školstva až po vysoké školstvo,“ vyslovili celkový súhlas viac ako štyri pätiny účastníkov fokusových skupín.

Väčšina diskutujúcich takisto deklarovala názor, že štát by mal vstupovať do vzťahu medzi zamestnancom a zamestnávateľom stanovovaním minimálnej mzdy. Ani v jednej z diskusií sa neobjavil názor, že náš štát by nemal minimálnu mzdu určovať. Zamestnávatelia by podľa prevládajúceho presvedčenia „zneužili“ situáciu bez stanovenej hranice minimálnej mzdy a znížili odmenu svojim zamestnancom pod hranicu minimálnej mzdy. Aj dopady opačnej situácie, výrazné zvýšenie štátom určenej minimálnej mzdy, by však podľa väčšiny diskutujúcich malo prevažne negatívne dôsledky.

V otázke zdravotníctva prieskum identifikoval silné presvedčenie, že zdravotná starostlivosť by mala byť zadarmo. Absolútna väčšina diskutujúcich vyjadrila názor, že poskytovanie zdravotnej starostlivosti má manažovať štát zo zdravotných odvodov občanov, pričom bezplatná starostlivosť má zahrňovať aj hospitalizáciu vrátane stravy, ubytovania a dopravy sanitkou. Na jednoznačný odpor diskutujúcich, naopak, narazila myšlienka výrazného zníženia zdravotných odvodov a doplácanie za ošetrovanie pri bežnom ochorení.

³ V nasledujúcom texte kapitoly prezentujeme výsledky prieskumov verejnej mienky agentúry FOCUS, zrealizované v roku 2018 pre Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika (charakterizované v kapitole Rámcové teoretické a metodické východiská), ktoré sú zamerané na otázky týkajúce sa úloh štátu. Výsledky prieskumov vzťahujúce sa k otázkam, ktoré sú zamerané na obdobie socializmu pred rokom 1989, sme predstavili v publikácii *Socializmus: realita namiesto mýtov*.

Oslabovanie princípu solidarity v oblasti zdravotnej starostlivosti diskutujúci vnímali negatívne a prieskum odhalil aj obavy diskutujúcich zo zvýšených finančných nárokov za služby súvisiace so zdravím. S tvrdením „štát je zodpovedný za zabezpečenie kvalitnej zdravotnej starostlivosti všetkým občanom a ľudia by nad rámec zdravotného poistenia nemali za zdravotníctvo platiť“ sa účastníci diskusií väčšinou stotožnili.

S názorom, že „štát je zodpovedný za životnú úroveň svojich občanov a mal by dohliadať na to, aby medzi ľuďmi nevznikali príliš veľké sociálne rozdiely“ sa stotožnili viac ako štyri pätiny diskutujúcich stotožnili. Preferovali však adresný a diferencovaný prístup k pomoci chudobným na základe adresnosti, zásluhovosti a kontroly pomoci.

Výsledky reprezentatívneho kvantitatívneho prieskumu z apríla 2018

Cieľom reprezentatívneho kvantitatívneho prieskumu verejnej mienky (bližšie charakterizovaného v kapitole Rámcové východiská) bolo identifikovať, do akej miery sú v slovenskej populácii a naprieč jej jednotlivými kategóriami prechovávané mýty, ktoré boli zmapované prostredníctvom kvalitatívneho prieskumu.⁴

Predstavy o úlohe štátu

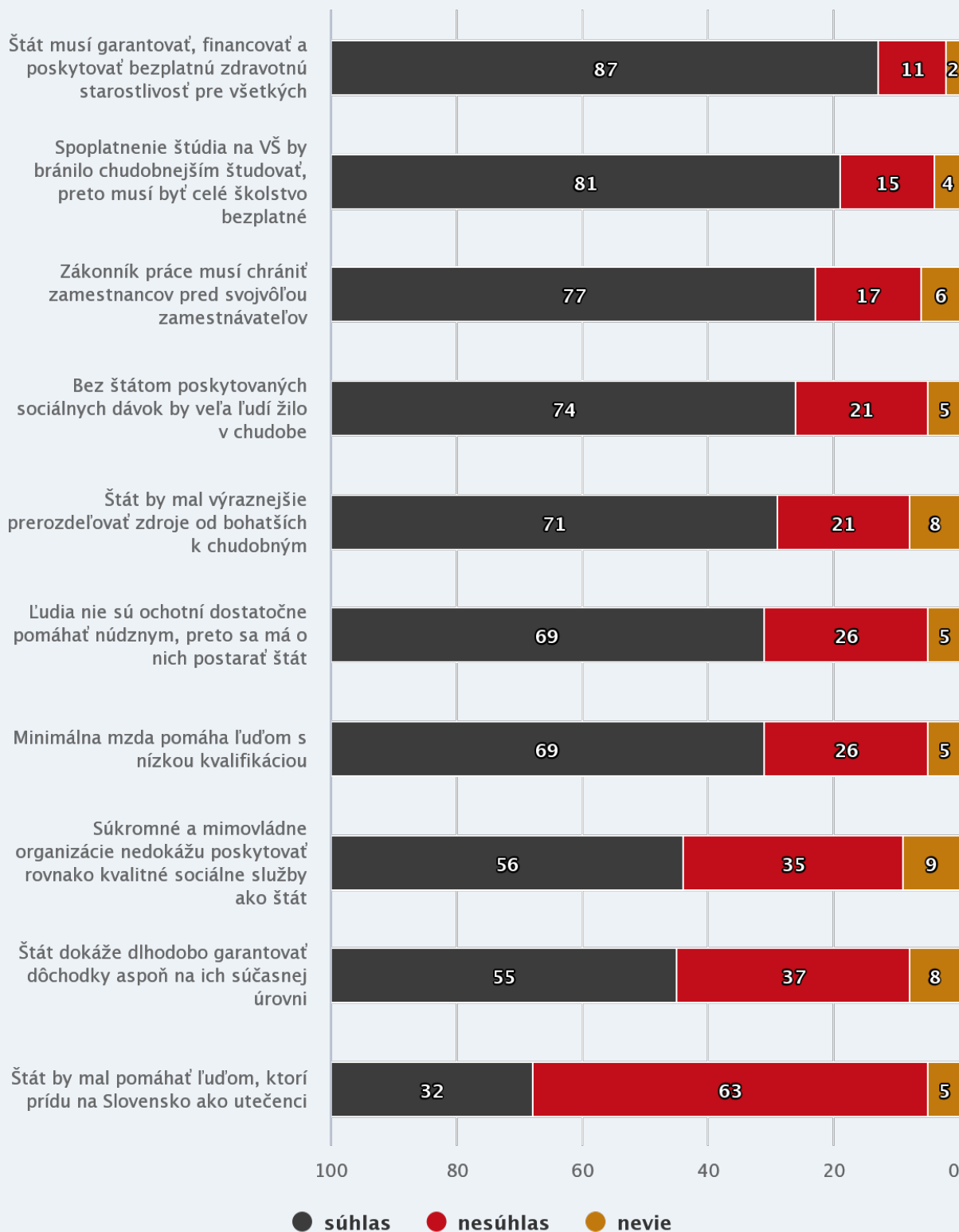
Najintenzívnejšie prítomné mýty prieskum odhalil v prípade intervencií štátu v oblastiach zdravia, školstva a pracovno-právnych vzťahov, kde bol zaznamenaný najvyšší podiel súhlasných postojov. Pomerne vysokú mieru podpory v slovenskej populácii však podľa prieskumu majú aj zásahy štátu v oblastiach sociálnej starostlivosti a životnej úrovne ľudí (graf 1).

Uvedené potvrdzuje bližší pohľad na konkrétne výsledky prieskumu. Výrazná väčšina respondentov (87 %) sa stotožnila s tvrdením, že „zdravie nie je tovar, preto štát musí garantovať, financovať a poskytovať bezplatnú zdravotnú starostlivosť pre všetkých,“ pričom až 55 % opýtaných s týmto tvrdením súhlasilo rozhodne. Druhé najsilnejšie podporované tvrdenie sa týka nároku na bezplatné školstvo. S názorom, že „spoplatnenie vysokoškolského štúdia by bránilo chudobnejším ľuďom študovať na vysokých školách, preto musí štát garantovať bezplatné vzdelávanie od základnej až po vysokú školu“ sa stotožnilo 81 % opýtaných.

⁴ Nižšie prezentované výsledky tohto kvantitatívneho prieskumu vychádzajú zo záverečnej správy agentúry FOCUS, zverejnenej na webe Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika (FOCUS, 2018).

Miera súhlasu s tvrdeniami o socializme

(v %)



Zdroj: FOCUS (2018)

Obe vyššie uvedené tvrdenia z oblasti zdravia a školstva dosiahli silnú podporu naprieč všetkými sociálno-demografickými skupinami a kategóriami respondentov. Celkovej vysokej miere stotožnenia s týmito výrokmi sa mierne vymyká iba kategória podnikateľov a živnostníkov – s prvým tvrdením týkajúcim sa nároku na bezplatnú zdravotnú starostlivosť sa v tejto kategórii respondentov stotožnilo 65 % opýtaných, s druhým tvrdením týkajúcim sa nároku na bezplatné školstvo súhlasilo 56 %. Naopak, najvyšší podiel súhlasných postojov k týmto výrokom bol medzi dôchodcami (miera súhlasu 93 %, resp. 87 %).

Ďalej približne tri štvrtiny opýtaných (77 %) súhlasili s tvrdením, že „ak by Zákonník práce nechránil zamestnancov pred svojvôľou zamestnávateľov, zamestnanci by mali horšie pracovné podmienky, prichádzali by častejšie o prácu a nezamestnanosť by bola vyššia.“ Podobne veľká proporcia respondentov (74 %) sa tiež stotožnila s výrokom, že „bez štátu a ním poskytovaných sociálnych dávok by veľká časť spoločnosti žila v chudobe.“

Veľmi vysokú mieru podpory v slovenskej populácii prieskum identifikoval aj v prípade výrokov týkajúcich sa regulácie životnej úrovne, sociálneho systému a minimálnej mzdy.

Kým s tvrdením, že „vo vyspelých krajinách majú ľudia vyššiu životnú úroveň, lebo v nich štát výraznejšie prerozdeľuje zdroje od bohatších smerom k chudobnejším“ sa stotožnilo 71 % opýtaných, názor, že „ľudia nie sú ochotní v dostatočnej miere dobrovoľne pomáhať ľuďom v núdzi, preto sa o nich musí prostredníctvom sociálneho systému starať štát“ podporilo 69 % respondentov. Rovnakú mieru podpory získal aj názor, že „minimálna mzda pomáha ľuďom s nízkou kvalifikáciou.“

Mierna väčšina respondentov podporila aj tvrdenia, že „súkromné a mimovládne organizácie nedokážu poskytovať rovnako kvalitné sociálne služby ako štátne zariadenia, preto by mali fungovať len ako doplnok k sociálnym službám poskytovaným štátom“ (celková podpora u 56 % opýtaných) a tiež, že „štát dokáže svojim občanom dlhodobo garantovať dôchodky aspoň na ich súčasnej úrovni, preto je štátny dôchodkový systém lepší ako súkromné dôchodkové systém“ (55 %).

Jedinou oblasťou, v ktorej väčšina opýtaných odmietla intervenčnú úlohu štátu, bola pomoc imigrantom. S výrokom, že „štát by mal pomáhať ľuďom z iných krajín, ktorí prídu na Slovensko ako utečenci“ súhlasila len približne tretina respondentov (32 %), pričom až 63 % opýtaných vyslovilo nesúhlas s týmto tvrdením.

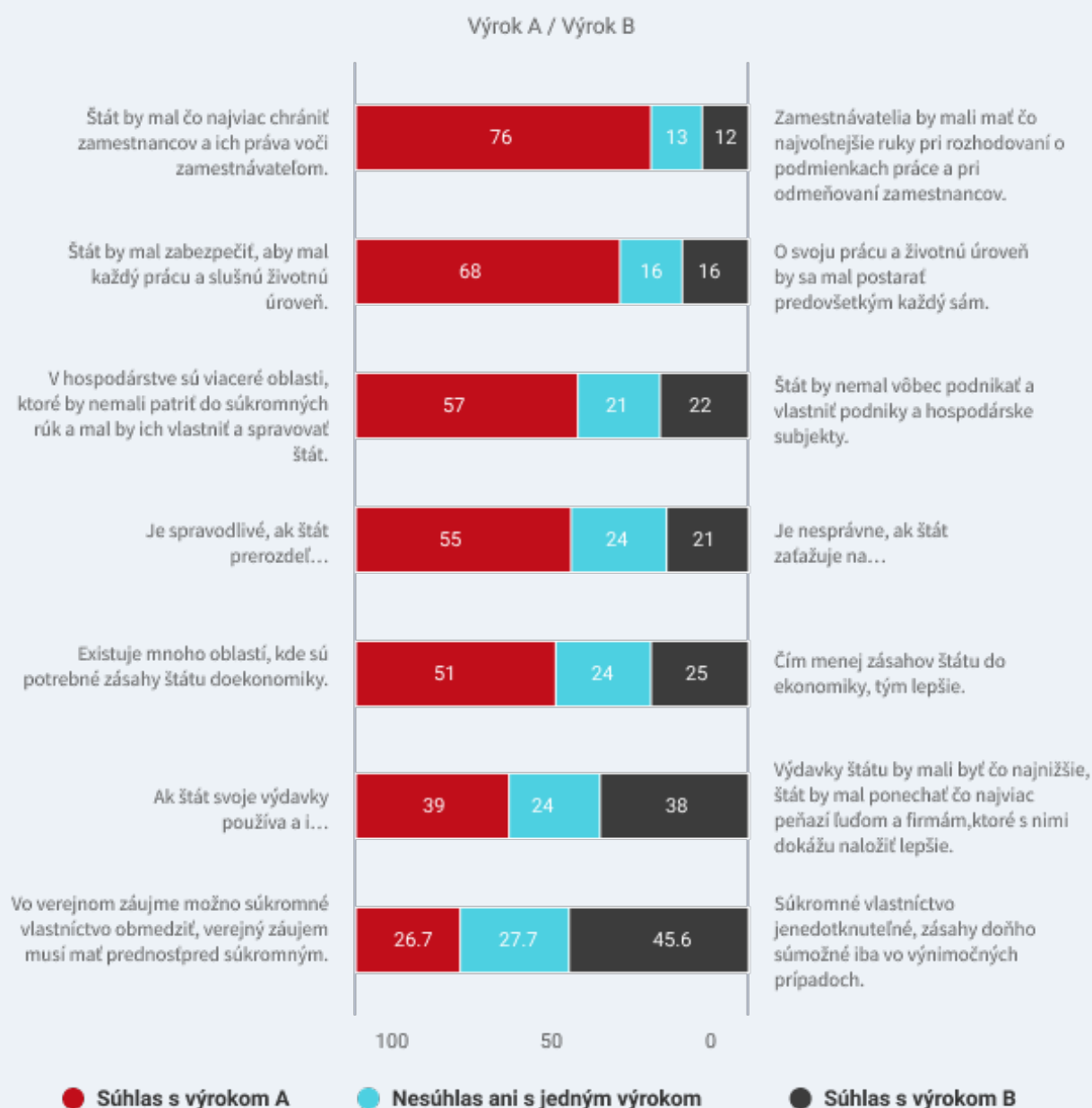
Postoje k miere intervencií štátu

Okrem toho, že respondenti v prieskume zaujímali stanovisko k tvrdeniam o úlohe štátu v rôznych oblastiach, posudzovali tiež sedem rôznych dvojíc výrokov týkajúcich sa intervencií štátu v ekonomických otázkach. Aj v tomto prípade prieskum identifikoval silnú inklináciu slovenskej spoločnosti k silnému postaveniu štátu.

Spomedzi všetkých tvrdení, s ktorými boli respondenti konfrontovaní, jednoznačne najvyššiu mieru podpory získal názor, že „štát by mal čo najviac chrániť zamestnancov a ich práva voči zamestnávateľom.“ S týmto výrokom súhlasili tri štvrtina opýtaných (76 %), kým s jeho „protipólom“ v podobe tvrdenia, že „zamestnávatelia by mali mať čo najvoľnejšie ruky pri rozhodovaní o podmienkach práce a pri odmeňovaní zamestnancov,“ vyjadrilo súhlas 12 % opýtaných (graf 2).

Druhým najsilnejšie podporovaným tvrdením je, že „štát by mal zabezpečiť, aby mal každý prácu a slušnú životnú úroveň,“ s čím súhlasili dve tretiny opýtaných (68 %). Naopak, s tvrdením vyjadrujúcim opak: „o svoju prácu a životnú úroveň by sa mal postarať predovšetkým každý sám,“ vyjadrilo súhlas 16 % opýtaných.

Postoje k miere intervencie štátu v rôznych ekonomických otázkach



Podporu viac ako polovice opýtaných získali ešte ďalšie tri tvrdenia priznávajúce štátu dôležitú úlohu v ekonomike.

S výrokom, že „v hospodárstve sú viaceré oblasti, ktoré by nemali patriť do súkromných rúk a mal by ich vlastniť a spravovať štát,“ súhlasilo 57 % opýtaných, kým približne pätina respondentov (22 %) sa postavila za názor, že „štát by nemal vôbec podnikať a vlastniť podniky a hospodárske subjekty.“

Viac ako polovica (55 %) opýtaných sa vyslovila za postoj, že „je spravodlivé, ak štát prerozdeľuje prostriedky bohatších ľudí v prospech chudobnejších, pretože tým znižuje sociálnu nerovnosť v spoločnosti.“ Na druhej strane s „protipólom“ tohto výroku, podľa ktorého „je nesprávne, ak štát zatažuje nadpriemerne zarábajúcich a majetnejších ľudí príliš vysokými daňami a odvodmi, pretože tým obmedzuje iniciatívu ľudí a hospodársky rast,“ sympatizovala necelá štvrtina opýtaných (22 %).

Približne polovica opýtaných (51 %) podporila názor, podľa ktorého „existuje mnoho oblastí, kde sú potrebné zásahy štátu do ekonomiky.“ Naopak, s protichodným tvrdením, že „čím menej zásahov štátu do ekonomiky, tým lepšie,“ sa stotožnila štvrtina respondentov (25%).

Odlíšnym prípadom je otázka zásahov štátu do súkromného vlastníctva, kde prevládalo presvedčenie o jeho nedotknuteľnosti. S výrokom, že „súkromné vlastníctvo je nedotknuteľné, zásahy doňho sú možné iba vo výnimočných prípadoch“ súhlasila približne polovica opýtaných (46 %), kým s opačným tvrdením, že „vo verejnom záujme možno súkromné vlastníctvo obmedziť, verejný záujem musí mať prednosť pred súkromným,“ súhlasili zhruba štvrtina opýtaných (27 %).

Pri poslednej testovanej dvojici výrokov boli respondenti nerozhodní. Podporu 39 % opýtaných získalo tvrdenie, že „ak štát svoje výdavky používa a investuje rozumne, prispieva tým k hospodárskemu rastu, preto by sa štátne výdavky nemali za každú cenu obmedzovať,“ na druhej strane sa však 38 % respondentov priklonilo k názoru, podľa ktorého „výdavky štátu by mali byť čo najnižšie, štát by mal ponechať čo najviac peňazí ľuďom a firmám, ktoré s nimi dokážu naložiť lepšie.“

Pohľad výraznej väčšiny respondentov na úlohu štátu môžeme na základe ich odpovedí hodnotiť ako silno kolektivistický. To platí dokonca aj u respondentov, ktorí sami seba zaradili do politického streda či napravo od streda v ekonomických otázkach, respektíve u voličov politických strán, ktoré sa zaradujú napravo od streda alebo proklamujú svoju stredopravú a protrhovú orientáciu.

Kontext politickej orientácie v ekonomických otázkach

Na základe postojov respondentov k dvojiciam tvrdení týkajúcich sa miery intervencií štátu v ekonomických otázkach boli opýtaní následne rozdelení podľa kritéria ich politicko-ekonomickej orientácie. Skutočnosť, že mýty o sociálnom a zároveň intervenčnom štáte v slovenskej spoločnosti silno rezonujú a väčšina ľudí sa priklonila k silnému postaveniu štátu v ekonomike, potvrdzuje aj tento rámcový pohľad na orientáciu slovenskej populácie. Vyplýva z neho, že väčšina respondentov sa v ekonomických otázkach zaradila do priestoru naľavo od streda.⁵

Kým za jasne ľavicovo zmýšľajúcich možno považovať približne tretinu respondentov (32 %), do kategórie naľavo od streda patrí ďalšia takmer štvrtina respondentov (23 %). Za stredovo zmýšľajúcich – teda ani ľavicovo, ani pravicovo – sa dá ďalej označiť tretina opýtaných (34 %). Na opačnom póle sa nachádza 7 % respondentov v kategórii napravo od streda a 4 % respondentov zmýšľajúcich jasne pravicovo.

Úplne odlišný obrázok o politicko-ekonomickej orientácii opýtaných poskytuje ich rozdelenie na základe sebazaradenia. Respondenti sa mali v rámci prieskumu možnosť sami zaradiť do niektorej z vyššie uvedených piatich kategórií, čo sa týka ich zmýšľania v ekonomických veciach.

Najviac opýtaných, až 39 %, sa zaradilo do kategórie „ani ľavicovo, ani pravicovo,“ teda za stredovo zmýšľajúcich. Druhú najpočetnejšiu skupinu tvoria respondenti, ktorí uviedli, že zmýšľajú pravicovo. Celkovo

5 Kuhn, Potočár, Dostál, Gonda (2018)

sa do tejto kategórie zaradilo približne 25 % opýtaných, pričom zástancom „napravo od stredu“ je 15 % a ďalších 10 % opýtaných sa identifikovalo s pravicovou kategóriou. Naproti tomu k ľavici v ekonomických veciach sa prihlásilo 22 % respondentov, z toho do skupiny „naľavo od stredu“ sa zaraďuje 15 % opýtaných a 7 % opýtaných sa považuje za „ľavicovo“ zmýšľajúcich. K otázke sa nevedelo vyjadriť 14 % respondentov.

Z rámcového pohľadu na rozdelenie respondentov na základe pravo-ľavého delenia podľa ich reakcií na ponúknuté tvrdenia a podľa ich vlastnej sebaidentifikácie vyplýva, že kým značná časť (25 %) opýtaných označila samých seba za pravičiarov v ekonomických otázkach, pri konfrontácii s konkrétnymi ekonomickými otázkami možno za pravicovo zmýšľajúcich označiť len zhruba desatinu (11 %) respondentov.

Záver

Výsledky prezentovaných výskumov verejnej mienky, predovšetkým výsledky reprezentatívneho kvantitatívneho prieskumu, preukázali, že v slovenskej spoločnosti silne rezonuje presvedčenie o nevyhnutnosti štátnych zásahov do hospodárstva, ako aj do sociálno-ekonomickej oblasti životov ľudí. Paradoxom je, že hoci za ľavicovo zmýšľajúcich považuje samých seba len relatívne malá časť ľudí na Slovensku, podľa názorov na potrebu štátnych intervencií v rôznych ekonomických oblastiach možno ľavicový pohľad na postavenie štátu v ekonomike označiť na Slovensku za dominujúci.

Silný sociálny štát by podľa predstáv väčšiny ľudí mal predovšetkým garantovať bezplatnú zdravotnú starostlivosť pre všetkých občanov, ako aj bezplatné vzdelávanie od základnej až po vysokú školu. Podľa presvedčenia väčšiny ľudí by mal štát prostredníctvom Zákonníka práce chrániť zamestnancov pred svojvôľou zamestnávateľov a zároveň poskytovať občanom sociálne zabezpečenie tak, aby ich ochránil pred chudobou. Výsledky spomínaných prieskumov preukázali, že väčšina spoločnosti inklinuje ku kolektivistickým prístupom v otázkach solidarity nielen v týchto otázkach a podporuje silné postavenie štátu takmer vo všetkých oblastiach hospodárstva a sociálnych vecí.

Aj viac ako tridsať rokov po kolapse socialistického experimentu v Československu v Novembri 1989 sa dá skonštatovať, že zásadná časť spoločnosti naďalej volá po silnej ruke štátu, ktorý sa má občanov postarať a výrazne zasahovať do ekonomiky aj životov ľudí. To vnímame ako zásadné riziká vo vzťahu k obmedzeniam slobody a prosperity, a to nielen v ekonomickej oblasti.

Predstavy ľudí o sociálnom štáte a úlohe štátu v spoločnosti a ekonomike sú rámcovým východiskovým pohľadom na vybrané mýty. V nasledujúcich kapitolách tejto publikácie ich rozoberáme a predovšetkým konfrontujeme s ekonomickou realitou. Veríme, že táto publikácia konkrétnymi a vecnými argumentmi vyvracia mnohé zo vžitých mýtov o sociálnom štáte a bude príspevkom do debaty nielen o dôsledkoch sociálneho štátu na Slovensku a v zahraničí, ale aj do debaty o úlohe štátu v spoločnosti a ekonomike.

Literatúra

FOCUS (2018), Prieskum verejnej mienky zameraný na vnímanie socializmu. Záverečná správa z kvantitatívneho prieskumu verejnej mienky. Dostupné online: <https://konzervativizmus.sk/prieskum-verejnej-mienky-zamerany-na-vnimanie-socializmu/>

Gonda, P., Zajac, P. (eds., 2020), *Socializmus: realita namiesto mýtov*. Bratislava : Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. Dostupné online: <https://buraniemytov.sk/socializmus-realita-namiesto-mytov/>

Kuhn, I., Potočár, R., Dostál, O., Gonda, P. (2018), Výsledky prieskumu: Občania Slovenska cítia nostalgiu za životom v socializme a preferujú silný zaopatrovateľský štát. Tlačová správa. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. Dostupné online: <https://konzervativizmus.sk/vysledky-prieskumu-obcania-slovenska-citia-nostalgiu-za-zivotom-v-socializme-a-preferuju-silny-zaopatrovatelsky-stat/>

Foto: Michal Dolnik (unsplash.com)



**REALITA VS MÝTY:
SOCIÁLNY ŠTÁT NA SLOVENSKU**



Foto: pixabay.com

1.1 HOSPODÁRSTVO A JEHO REGULÁCIE

★ Radovan Potočár, ★ Peter Gonda, ★ Peter Krištofóry

Úvod

Predstavy ľudí o úlohách a miere zásahov štátu, ktoré sme priblížili v kapitole *Mýty optikou aktuálnych prieskumov*, sa pretavujú aj do politickej, ekonomickej a spoločenskej reality. Socialistický experiment, ktorý Slovensko ako súčasť Československa podstupovalo v rokoch 1948 až 1989, je minulosťou.⁶ Dnes tak žijeme oveľa slobodnejšie a dôstojnejšie. Našu ekonomickú a celkovú slobodu a životnú úroveň však podkopáva rozsah a vplyv rozmáhajúceho sa štátu. Súčasťou toho sú jeho intervenčné zásahy do hospodárstva, ktoré načrtávame v tejto kapitole.

Podľa očakávaní mnohých ľudí je pritom rolou štátu regulovať hospodársky vývoj a „zabezpečovať“ im blahobyt. Toto vžitú presvedčenie sa opiera o ekonomický mýtus, že štát musí v ekonomike zohrávať významnú úlohu a reguláciami ju „riadiť.“ Mylné presvedčenie, podľa ktorého je zámerné riadenie ekonomiky a spoločnosti potrebné a účinné, je aj u nás silne zakorenené v hlavách veľkej časti politikov, intelektuálov a ďalších ľudí.

Vo verejnom diskurze sa opakujú napríklad tézy, že povinnosťou a schopnosťou štátu je „zaistiť“ sebestačnosť krajiny napríklad v produkcii potravín či energií, korigovať štruktúru priemyselnej výroby a celej ekonomiky alebo prostredníctvom štátom vlastnených podnikov dosahovať zisky, ktoré budú príjmom štátu namiesto súkromných vlastníkov – slovenských či zahraničných podnikateľov. Výsledky prieskumu agentúry FOCUS pre Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika z roku 2018 zároveň ukázali, že podľa 57 % respondentov v hospodárstve existujú viaceré oblasti, ktoré by nemali patriť do súkromných rúk a mal by ich vlastniť a spravovať štát. Na druhej strane iba 22 % opýtaných uviedlo, že „štát by nemal vôbec podnikáť a vlastniť podniky.“ Okrem toho zhruba dve tretiny respondentov (67,5 %) si myslia, že štát by mal „každému zabezpečiť prácu a slušnú životnú úroveň.“⁷

6 Hĺbkový pohľad na jeho realitu u nás sme predstavili v publikácii *Socializmus: realita namiesto mýtov* (Gonda, Zajac, 2020).

7 FOCUS (2018)

Tieto názory súvisia s pretrvávajúcou podozrievavosťou a nedôverou voči podnikaniu a podnikateľom, zisku, trhu či kapitalizmu ako takému, ktoré sú okrem iného aj dedičstvom viac ako 40 rokov trvajúceho socializmu pred Novembrom 1989. „Socializmus v ľuďoch úspešne zasial predstavu, že čo je vo vlastníctve štátu, je vlastne aj ich.“⁸ Zo spomínaného prieskumu agentúry FOCUS tiež vyplynulo, že podľa 62 % respondentov zo štátom vlastnených podnikov za socializmu profitovali všetci občania. Do istej miery však tieto ekonomicky skreslené predstavy umocňujú aj príklady zázračného zbohatnutia kvázipodnikateľov po Novembri 1989, ktoré sa ale zakladali na morálne i ekonomicky zvrátenom prepojení týchto ľudí so štátom a vládnucimi politikmi. Sú tak dôsledkom politiky štátu a korupcie politickej moci, nie „zlyhania trhu či kapitalizmu.“

Značná časť obyvateľov Slovenska vo výsledku aj kvôli spomínaným faktorom mylne vníma trh, podnikanie a často aj súkromné vlastníctvo kapitálových statkov ako nemorálne. Súvisí to aj s mýtom vnímania trhu ako hry s nulovým súčtom, podľa ktorého jedna strana výmeny získava a druhá stráca.

Pohľad na realitu súčasnosti však odhaľuje, že takéto zmýšľanie vychádza z chybných predpokladov. Trhové prostredie na Slovensku síce zvyšuje ľuďom prosperitu, ale nie tak ako by mohlo, keďže ho významne obmedzuje množstvo regulácií a zásahov štátu. Rôzne druhy štátom vytváraných regulačných a iných bariér brzdia podnikavosť ľudí a namiesto toho, aby podľa deklarovaných cieľov „pomáhali ľuďom,“ kladú zbytočné prekážky invenčnosti a pracovitosti jednotlivcov, čím v dôsledku poškodzujú nielen podnikateľské prostredie, ale aj celú spoločnosť.

1.1.1 Podnikateľské prostredie a bariéry v ňom

Kvalita podnikateľského prostredia je komplexná kategória, ktorú ovplyvňuje, napríklad byrokratická záťaž kladená štátom na podnikateľov, ich daňové a odvodové zaťaženie, vymožitelnosť práva v štáte a množstvo ďalších faktorov.⁹ Nepriamo ju však možno vyjadriť prostredníctvom indexov, pričom viaceré z nich ukazujú, že kvalita podnikateľského prostredia na Slovensku dlhšie stagnuje, respektíve sa v ostatných rokoch zhoršuje a Slovensko zaostáva za vyspelými krajinami s ekonomicky slobodnejším prostredím a s menšími zásahmi štátu do ekonomiky.

Podľa rebríčka kvality podnikateľského prostredia Doing Business, ktorý zahŕňa rôzne parametre ovplyvňujúce jednoduchosť podnikania,¹⁰ je pozícia Slovenska v medzinárodnom porovnaní približne rovnaká, respektíve mierne horšia ako v roku 2010. Varovný je však trend z ostatných rokov. Kým v roku 2014 patrilo Slovensku podľa tohto komplexného ukazovateľa 29. miesto spomedzi 190-tich krajín sveta, v nasledujúcich piatich rokoch sa umiestnenie Slovenska kontinuálne prepadalo až na 45. miesto v minulom roku (graf 3). Podľa tohto indexu má lepšie podmienky na podnikanie väčšina krajín regiónu, Česká republika (41. miesto), Poľsko (40. miesto), Slovinsko (37. miesto) či Rakúsko (27. miesto).¹¹ Ešte v roku 2016 pritom Ministerstvo financií SR deklarovalo cieľ¹² zlepšiť podnikateľské prostredie natolko, aby Slovensko v tomto rebríčku dosiahlo 15. pozíciu, už v nasledujúcom roku po prepade Slovenska na 39. miesto však túto ambíciu opustilo.

8 Vlachynský (2019a)

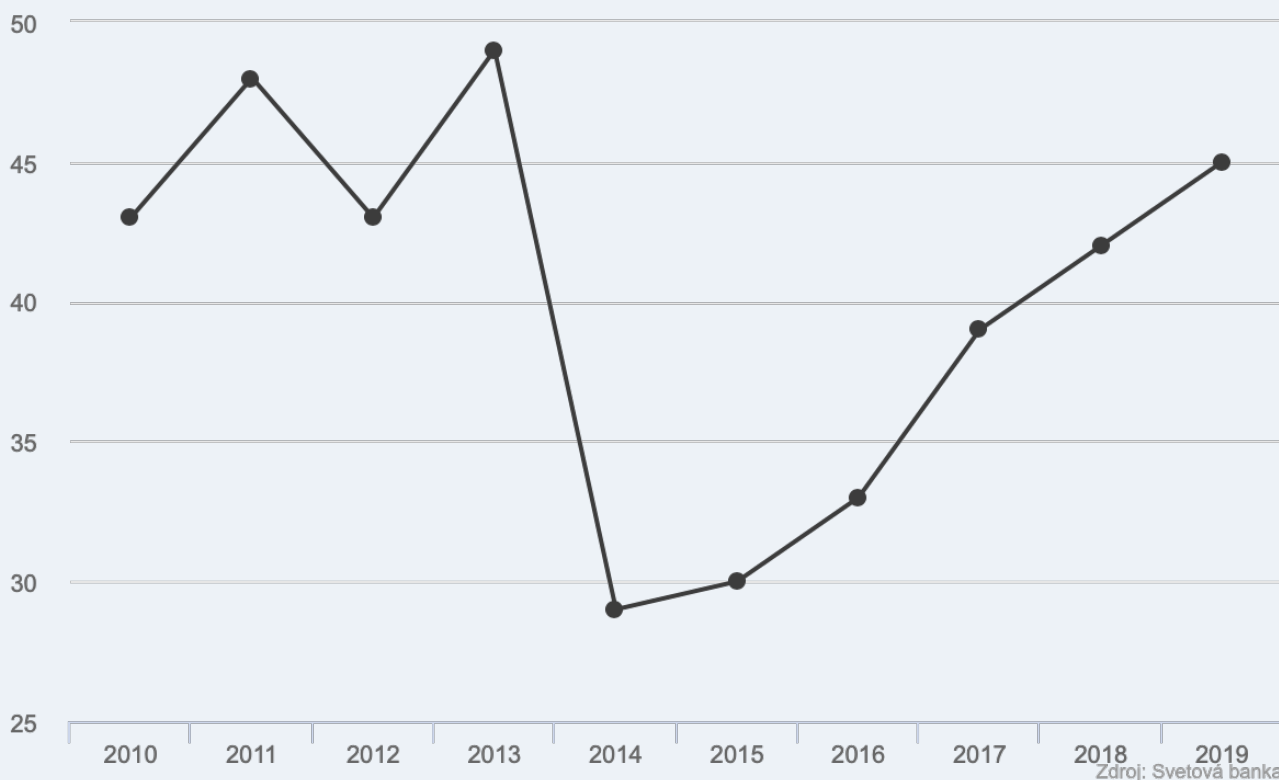
9 Bližšie napríklad *Audit podnikateľského prostredia* (Kolektív autorov, 2014).

10 Medzi sledované indikátory vstupujúce do výpočtu indexu patrí náročnosť začatia podnikania, proces stavebného povolenia, prístup k energiám, registrácia majetku, prístup k úverom, daňové zaťaženie, prístup k medzinárodným trhom, vymáhateľnosť práva, riešenie insolvenčie a flexibilita trhu práce.

11 Svetová banka (2019a)

12 Ministerstvo financií (2016), s. 34

Umiestnenie Slovenska v rebríčku Doing Business



Z tohto hodnotenia podnikateľského prostredia na Slovensku Svetovou bankou¹³ vyplýva, že jednou z najväčších bariér v podnikateľskom prostredí sú u nás zdĺhavé stavebné povolenia (146. miesto zo 190. krajín sveta podľa tohto ukazovateľa). Zatiaľ čo priemerná dĺžka stavebných konaní v krajinách OECD predstavuje 152 dní, v prípade Slovenska je to až 300 dní.¹⁴ Nedostatky v tejto oblasti sú pritom zrkadlom mnohovrstveného problému, ktorý vyviera okrem iného z nízkej vymožitelnosti práva, zastaraného stavebného zákona, zlej súčinnosti jednotlivých zložiek verejnej správy a jej nedostatočnej elektronizácie. „Stavebné konania sú vlastne taká križovatka, kde sa stretá všetko to, čo je nefunkčné vo verejnej správe.“¹⁵

Ďalšou výraznou bariérou v podnikateľskom prostredí u nás je náročnosť naštartovania podnikania, čo dokumentuje až 118. miesto Slovenska v rebríčku Svetovej banky podľa tohto ukazovateľa. Štát na Slovensku zaťažuje začínajúcich podnikateľov relatívne väčším počtom administratívnych procedúr a povinností a začatie podnikania u nás trvá viac ako dvakrát dlhšie, než je to vo vysokoprijímových krajinách OECD priemerom (21,5 dňa vs 9,2 dňa).

Množstvom administratívnych a ďalších bariér s rôznou finančnou a časovou náročnosťou však štát vo výraznej miere zaťažuje podnikateľov aj v priebehu podnikania. Byrokratický index pravidelne zostavovaný inštitútom INESS dosiahol v roku 2019 hodnotu 221 hodín.¹⁶ Na modelovom príklade výrobného mikropodniku so štyrmi zamestnancami predstavuje pre podnikateľa najväčšiu časovú záťaž agenda zamestnávania, vrátane manažmentu daní a odvodov, ktorá predstavuje takmer 85 hodín ročne. Oblasť podnikateľských

13 Svetová banka (2019b)

14 Svetová banka (2020b)

15 Vlachynský (2019b)

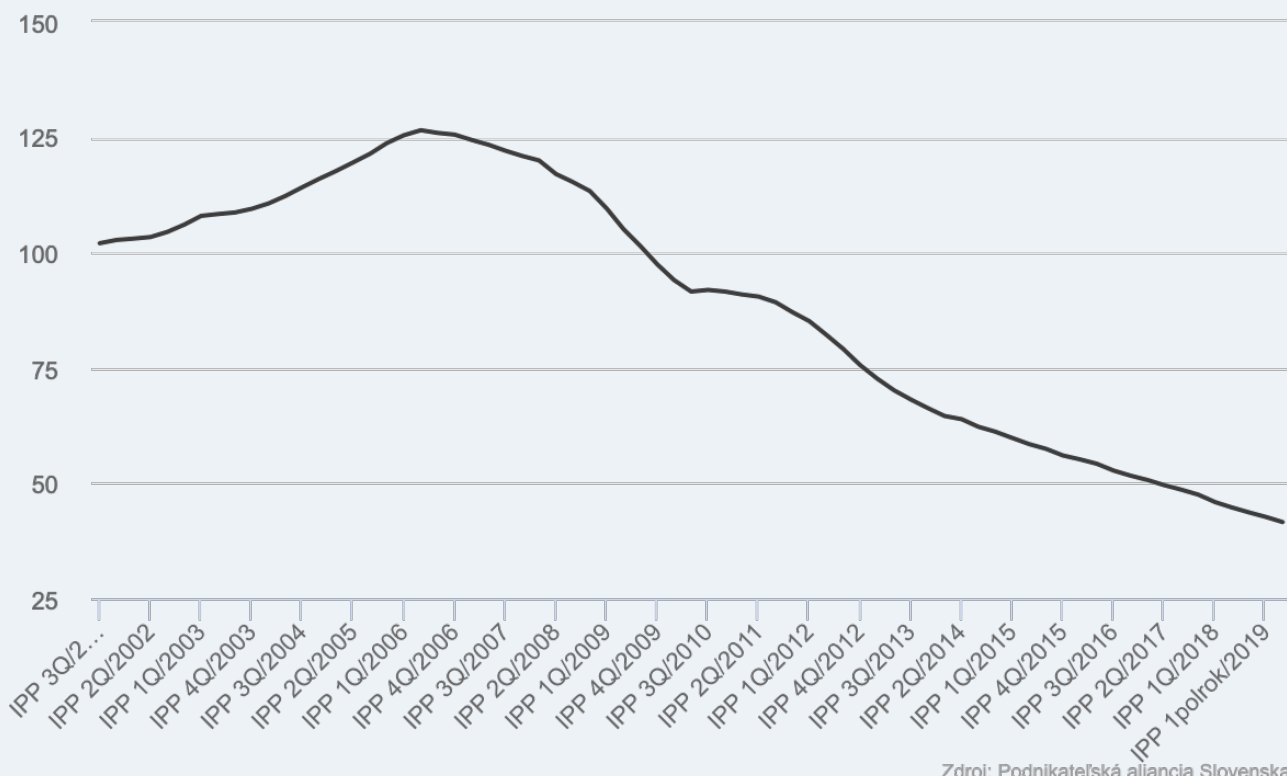
16 INESS (2019)

daní v prípade takéhoto podniku znamená pre podnikateľa ročný časový náklad 46 hodín. Tieto časovo náročné činnosti, ktoré od podnikateľov vynucuje štát, sú pritom realizované na úkor samotnej podnikateľskej činnosti a tvorby ekonomických hodnôt.

Nespokojnosť s kvalitou podnikateľského prostredia dávajú najavo aj samotní podnikatelia. Podľa pravidelného zisťovania Podnikateľskej aliancie Slovenska (PAS), ktorá zostavuje Index podnikateľského prostredia, medzi podnikateľmi pretrváva negatívny pohľad na stav podnikateľského prostredia. Kým v roku 2001 index začínal na 100 bodoch a až do roku 2006 rástol na úroveň v hodnote približne 120, do roku 2019 klesol na necelých 42 bodov (graf 4). Slovenskí podnikatelia tak negatívne hodnotia podnikateľské prostredie oproti minulosti.¹⁷

Graf 4

Index podnikateľského prostredia (2001 - 2019)

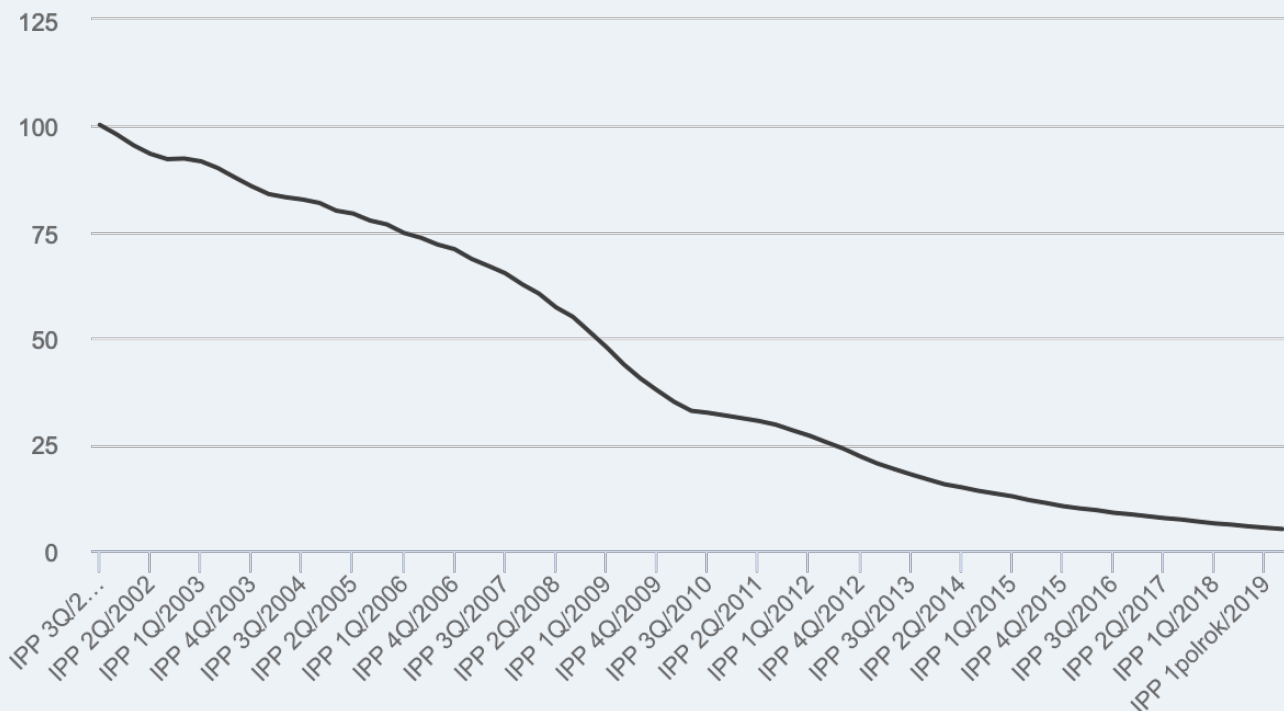


Zdroj: Podnikateľská aliancia Slovenska

Za najväčšiu bariéru v podnikaní podnikatelia v roku 2019 označili vymáhateľnosť práva, funkčnosť súdnictva, nadmernú byrokraciu, dostupnosť pracovnej sily, efektívnosť hospodárenia štátu, zrozumiteľnosť, použiteľnosť a stálosť právnych predpisov či úroveň korupcie v štátnej správe. V prípade byrokracie, prietahov v konaniach úradov a výkazníctva, ktorými sú podnikatelia zo strany štátu zaťažovaní, podľa pravidelného zisťovania PAS medzi podnikateľmi index od začiatku merania v roku 2001 prakticky nepretržite klesá a v roku 2019 dosiahol hodnotu 5, t. j. prepadol sa o celkovo 95 bodov (graf 5), čo dokladuje rastúcu byrokratickú a administratívnu záťaž kladenú na podnikateľov na Slovensku.

17 Podnikateľská aliancia Slovenska (2019)

Index podnikateľského prostredia: byrokracia, priet'ahy v konaní na úradoch a výkazníctvo (2001 - 2019)



Zdroj: Podnikateľská aliancia Slovenska

Podľa celkového počtu vzniknuteľných a zaniknuteľných firiem (s. r. o. a a. s.) a živností však aj napriek pretrvávajúcej bariéram v podnikateľskom prostredí a jeho relatívnemu zhoršovaniu voči ostatným krajinám sveta, však „chuť podnikat“ zostala v uplynulých rokoch relatívne stabilná. V roku 2019 na Slovensku vzniklo takmer 21 000 právnických osôb a zaniklo ich približne 4 100. Živnosť si založilo alebo samostatne zárobkovou osobou (SZČO) sa stalo zhruba 44 900 osôb, pričom s podnikateľskou aktivitou ich skončilo 51 600. To ale v porovnaní s predošlými rokmi predstavuje výrazný nárast: v predošlom roku 2018 skončilo s podnikaním 41 900 živnostníkov a SZČO, v roku 2017 len 35 800.¹⁸

Rámček 1: Štátne regulácie a cena elektriny

Jednou z hlavných bariér podnikateľského prostredia vyplývajúcou z porovnania Svetovej banky Doing Business¹⁹ sú relatívne vysoké ceny elektrickej energie pre podniky na Slovensku vo vzťahu k nákladom na energiu veľkoodberateľov v iných krajinách. Problém relatívne vyšších cien elektriny pre slovenský priemysel v porovnaní so zahraničím však zároveň poukazuje aj na nezamýšľané dôsledky štátnych environmentálnych a štrukturálnych regulácií, ktorých deklarovaným cieľom je podpora obnoviteľných zdrojov energie, resp. podpora zamestnanosti v uhoľnom sektore podľa vládou presadeného „všeobecného hospodárskeho záujmu.“

¹⁸ Finstat (2020)

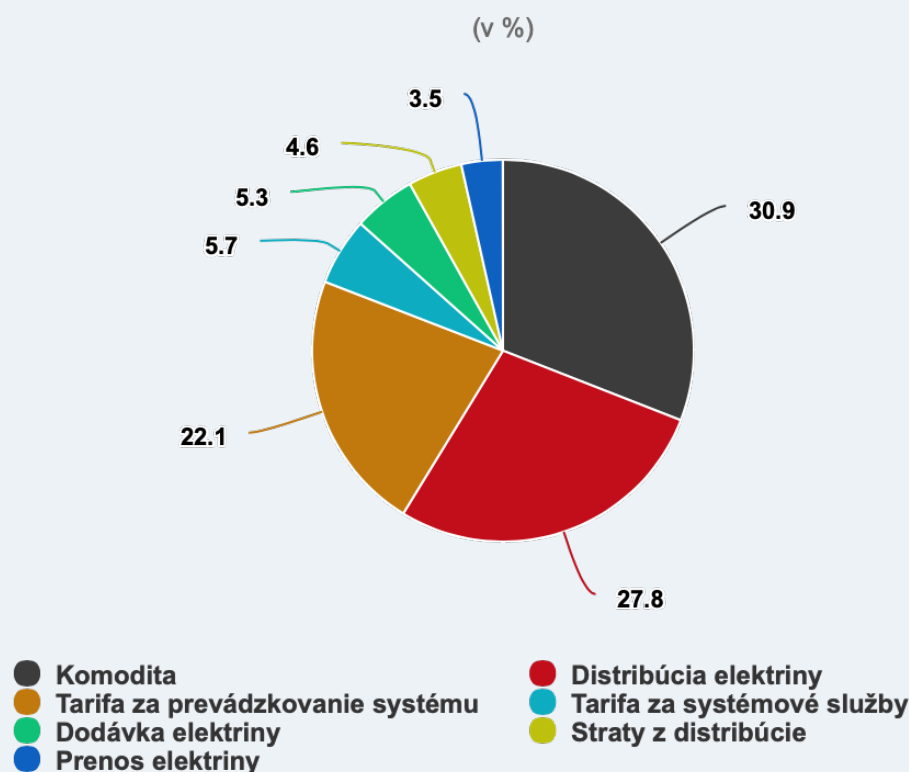
¹⁹ Svetová banka (2019a)

Z koncovej ceny elektriny uhrádzanej odberateľmi na Slovensku tvorila v roku 2018 silová elektrina, t. j. samotná komodita, menej ako tretinový podiel²⁰. Až 22 % koncovej ceny predstavovala tarifa za prevádzkovanie systému, prostredníctvom ktorej je subvencovaná podpora obnoviteľných zdrojov energie, vysokoúčinnnej kombinovanej výroby elektriny a tepla a výroba elektriny z hnedého uhlia v Elektrárni Nováky.²¹ Odberatelia elektriny týmto spôsobom financujú štátom určené segmenty podnikania v elektroenergetike, pričom táto „skrytá daň“ zvyšuje koncovú cenu elektriny pre všetkých odberateľov a relatívne vyššia cena energie oslabuje konkurencieschopnosť slovenského priemyslu voči konkurencii zo štátov, kde podpora tzv. zelenej energetiky a uhoľnej energetiky nie je realizovaná, resp. je realizovaná iným spôsobom, napríklad financovaním zo štátneho rozpočtu.

Paradoxom je, že štát od všetkých odberateľov elektrickej energie týmto spôsobom vynucuje subvencovanie tzv. zelenej energie s ohľadom na politiku znižovania emisií skleníkových plynov a zároveň aj subvencovanie uhlia ako zdroja energie, s ktorým je spojená vysoká úroveň tvorby týchto plynov.

Graf 6

Štruktúra koncovej ceny elektriny v roku 2018



Zdroj: Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (2018)

20 Údaj vychádza zo štruktúry ceny elektriny pre odberateľov v domácnostiach, údaje o štruktúre ceny elektriny pre veľkoodberateľov ÚRSO nezverejnil.

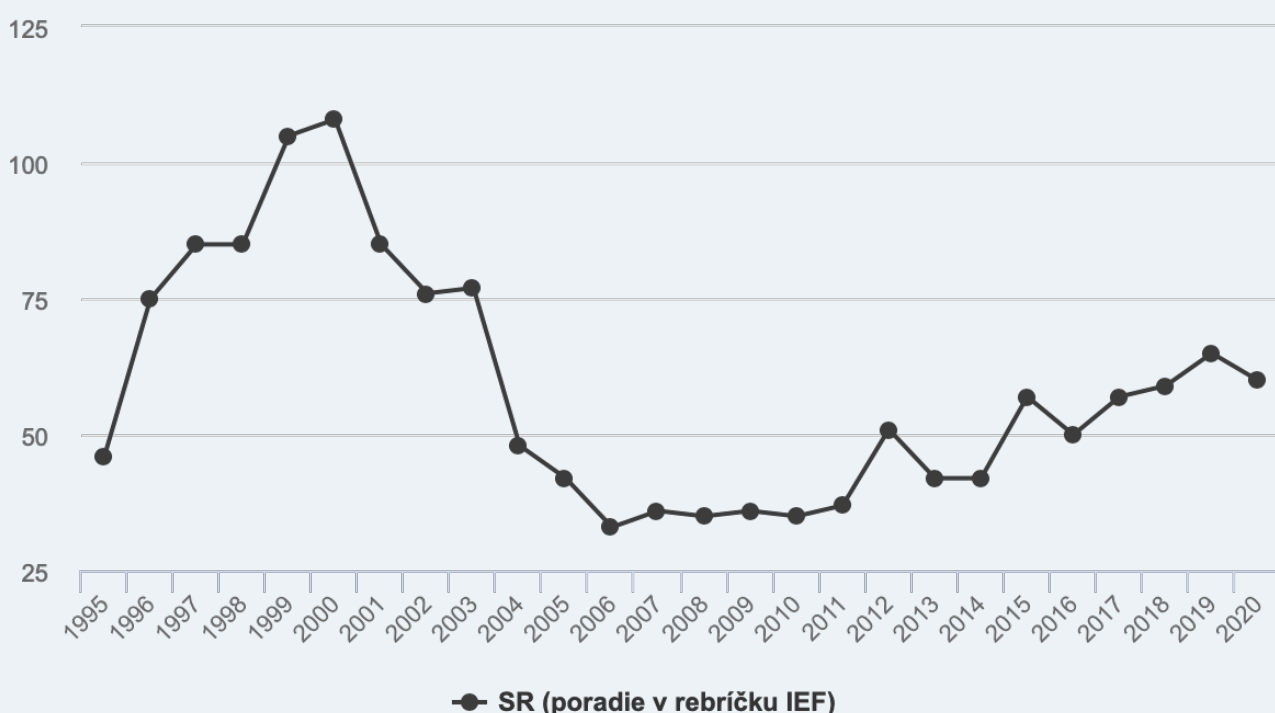
21 Potočár (2019)

1.1.2 Miera ekonomickej slobody

Bariéry, ktoré štát kladie podnikateľom a s nimi súvisiaca zlá kvalita podnikateľského prostredia celkovo podkopáva ekonomickú slobodu a oslabuje potenciál pre ekonomickú prosperitu v krajine. O nepriaznivých dosahoch intervenčných zásahov štátu do hospodárstva vypovedá napríklad obmedzená a nepriaznivo sa vyvíjajúca miera ekonomickej slobody na Slovensku. Kým v rokoch 2000 až 2006 sa relatívna pozícia Slovenska v medzinárodnom rebríčku Indexu ekonomickej slobody zostavovaného Heritage Foundation²² vďaka protrhovým reformám výrazne zvyšovala, v nasledujúcich 14-tich rokoch sa umiestnenie Slovenska v rebríčku prepadlo o 27 miest: z 33. miesta v roku 2006 na 60. miesto v roku 2020 (graf 7).

Graf 7

Umiestnenie Slovenska v rebríčku Indexu ekonomickej slobody



Zdroj: 2020 Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation, Washington, ISBN 978-0-89195-300-5

V súčasnosti Slovensku patrí podpriemerná pozícia v rámci štátov Európy: 32. miesto zo 45-tich štátov.²³ Ešte výraznejšie zaostávame oproti krajinám s dlhodobou najvyššou mierou ekonomickej slobody v globálnom meradle, akými sú, respektíve boli do roku 2019,²⁴ Hongkong, Singapur či Nový Zéland (príloha 1). V nich je trhové prostredie zaťažované reguláciami a intervenciami štátu v podstatne menšej

²² V Indexe ekonomickej slobody hodnotenie 100 vyjadruje 100-percentnú mieru ekonomickej slobody s 0-percentným štátnym donútením a index 0 predstavuje ekonomiku bez ekonomickej slobody a so 100-percentnou štátnou reguláciou. Najvyšší stupeň ekonomickej slobody predpokladá úplné právo na súkromné vlastníctvo, úplnú slobodu pohybu pracovnej sily, kapitálu a tovarov a zároveň predpokladá absenciu nátlaku a donucovania zo strany štátu na slobodné rozhodovanie jednotlivcov nad rámec nevyhnutný na ochranu ekonomickej slobody a zabezpečenie niektorých funkcií štátu.

²³ Heritage Foundation (2020)

²⁴ Výsledky Indexu ekonomickej slobody v danom roku sú zverejnené na základe údajov z predchádzajúceho roku

miere ako na Slovensku. Zaostávanie Slovenska je zrejme aj pri porovnaní s ekonomicky relatívne slobodnejšími krajinami v rámci Európy, napríklad Švajčiarskom a Estónskom (príloha 2), ktoré bolo pred rokom 1989 rovnako ako Slovensko súčasťou východného bloku socialistických štátov. Krajiny s najväčšou ekonomickou slobodou zároveň patria ku krajinám s najväčším HDP v prepočte na obyvateľa a najvyššou životnou úrovňou.²⁵

Aj tieto **nepriaznivé výsledky miery ekonomickej slobody v ostatných rokoch na Slovensku potvrdzujú, že napriek systémovému zlepšeniu podmienok fungovania trhu a podnikania od Novembra 1989 pretrvávajú a prehlbujú sa niektoré problémy, ktoré podnikateľské prostredie a fungovaniu trhu u nás zásadne obmedzujú a deformujú.**²⁶ Ide najmä o legislatívne bariéry podnikania a iných ekonomických aktivít, priame i nepriame zásahy do slobodných rozhodnutí v podnikaní deformujúce konkurenčné prostredie, obmedzenia v pracovno-právnych vzťahoch a regulácie trhu práce, nadmerné finančné zaťaženie podnikania či administratívne bariéry podnikania a konkurencie týkajúce sa vstupu na trh, podnikania aj výstupu z trhu.

1.1.3 Dôsledky intervenčného a iného pôsobenia štátu v ekonomike

Zdravé podnikateľské prostredie a fungujúci trh v podmienkach ekonomickej a celkovej slobody s univerzálnymi pravidlami sú pritom nevyhnutnými predpokladmi prosperity a fungovania spoločnosti. Mementom sú naopak experimenty s centrálnou plánovaným hospodárstvom prakticky bez súkromného vlastníctva výrobných prostriedkov pred rokom 1989 na Slovensku ako aj v ďalších štátoch sveta, ktoré okrem iného vždy viedli k ekonomickému zlyhaniu a zaostávaniu za štátmi, ktoré takéto experimenty nepodstupovali.²⁷

Dnes už počet súkromných podnikateľských organizácií dosahuje na Slovensku približne 99,9-percentný podiel zo všetkých podnikateľských subjektov, čo je (nielen) z pohľadu tvorby zdrojov veľmi dôležité. Súkromné vlastníctvo kapitálových statkov umožňuje racionálnu ekonomickú kalkuláciu, ktorá je základom efektívneho rozhodovania jednotlivcov, fungovania trhového hospodárstva a nutným predpokladom bohatstva v spoločnosti. Umožňuje slobodné konanie ľudí v spoločnosti prevažne vzácnych statkov, vymedzuje hranice a vyjasňuje vzťahy ľudí v ekonomických činnostiach, prináša zodpovednosť a zvyšuje motiváciu starať sa a zveľaďovať majetok ako kapitálovú hodnotu. Vlastníctvo kapitálu tým predlžuje časový horizont uvažovania a motivuje jeho majiteľa k hospodárnosti a dlhodobému prístupu k majetku, teda k reálnemu podnikaniu.

Na druhej strane štát veľkú časť vytvorených zdrojov rozdeľuje, presmerováva a svojimi zásahmi vnáša falošné signály a umelo mení ekonomické rozhodnutia súkromného sektora. Ten je na Slovensku výrazne limitovaný, vytláčaný, deformovaný a obmedzovaný verejným sektorom napríklad netrhovou konkurenciou štátnych podnikov, verejnou správou, veľkým objemom prerozdelenia vytvorených finančných zdrojov, značnou finančnou a administratívnou záťažou, reguláciami a inými zásahmi vlády i Európskej únie (k tomu viac v kapitolách 1.2 Vládne prerozdelenie a verejné financie a 2.7 Európska únia a sociálny štát).

Významným obmedzením pre súkromný sektor, konkurenciu a podnikanie je však aj napriek malému

25 Schram (2008)

26 Gonda, Karpiš, Kazda (2010)

27 Komplexnú analýzu socializmu v Československu pred rokom 1989 a jeho porovnanie s vtedajším Západom a súčasnosťou u nás predstavil Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika v nedávnej publikácii *Socializmus: realita namiesto mýtov* (Gonda, Zajac, 2020).

percentuálnemu podielu inštitucionálnych jednotiek relatívne ešte dosť verejných podnikov a najmä ich veľkosť, váha na zamestnanosti, postavenie na jednotlivých trhoch a s nimi spojené štátne zásahy (regulácie na daných trhoch či vládne podpory štátnym podnikom). Vo viacerých prípadoch pritom ide o rozhodujúcich či monopolných ekonomických hráčov, napríklad v sieťových odvetviach.

Demotivácie k efektívnosti a k dlhodobému prístupu riadenia podnikov (ako kapitálovej hodnoty) a naopak motivácie krátkodobého prístupu s menej hospodárnym prístupom prehľbujú politické prepojenia ich fungovania. Okrem toho napríklad podľa Transparency International Slovensko iba 45 % firiem vlastných verejnými subjektmi verejne vyhodnocuje plnenie plánovaných finančných a výkonnostných kritérií za uplynulý rok a viac ako 75 % analyzovaných verejných firiem poskytujúcich rôzne formy dotácií, sponzoringu alebo podpory z 2 % daní nezverejňuje zoznam podporených subjektov.²⁸

Dôsledkom štátneho vlastníctva podnikov v rôznych odvetviach sú tak v praxi okrem iného napríklad horšie finančné výsledky hospodárenia, buď v podobe nižších ziskov alebo u významnej časti z nich každoročné straty. Príkladom je Slovenský plynárenský priemysel, ktorý každoročne v segmente dodávok plynu domácnostiam hospodári so stratou,²⁹ pričom v aktuálnom roku 2020 túto stratu priamo prehľbuje aj politické rozhodnutie vlády z roku 2019³⁰ o „zmrazení“ cien plynu pre domácnosti. Zjavným problémom štátneho vlastníctva podnikov je tak aj ich využívanie na plnenie politických zadaní a cieľov, napríklad prostredníctvom skrytých subvencií, potvrdzujúce ich prepojenie s vládnymi politikmi.

Nepodnikateľskú podstatu štátnych podnikov zvyrazňuje prísun netrhových zdrojov, na ktoré sa manažéri môžu vždy spoliehať. Vlády ich z daní dotujú, napríklad v prípade ich strát. Fungovanie štátnych podnikov tak sprevádza *morálny hazard*. Predstavujú dodatočnú záťaž pre daňovníkov, z ktorej sú zvýhodňované oproti ostatným. Negatívom pre spotrebiteľov sú aj nekvalitné služby štátnych firiem, napríklad železníc, Slovenskej pošty, či bratislavského letiska. Keď sa napriek tomu štát hrá na podnikanie, spôsobuje neefektívnosť týchto podnikov, ich zvýhodňovanie oproti ostatným, obmedzovanie súkromných podnikateľov, politické deformovanie konkurencie a podnikania, dodatočné náklady pre daňovníkov a spotrebiteľov a iné negatívne dôsledky.³¹

S existenciou štátnych firiem sú zároveň spojené rôzne regulácie a iné vládne zásahy do trhu, napríklad cenové a iné regulácie v sieťových odvetviach a železničnej a autobusovej doprave. Trhové a podnikateľské prostredie celkovo výrazne deformujú vládne intervencie v podobe regulácie cien, ako aj priamych a nepriamych selektívnych „podpôr“ podnikateľským subjektom: dotácie podnikateľským subjektom, investičné stimuly či napríklad vládne záruky za úvery podnikateľských subjektov.

Regulácie a iné intervencie spôsobujú negatívne dôsledky³² ako vyššie náklady podnikateľov, vyššie ceny spotrebiteľov či podkopávanie konkurencie. Ich nezamýšľané dôsledky v hospodárstve v konečnom dôsledku vedú k rastúcej neefektívnosti, vysielať účastníkom trhu neekonomicky (politicky) vyvolané signály a deformujú trhové prostredie, čím dochádza k podkopávaniu podnikavosti, invenčnosti a základných ekonomických motivácií. Ich najväznejším mimoekonomickým dôsledkom je obmedzovanie slobody.

28 Podľa Transparency International Slovensko (<http://firmy.transparency.sk/>), ktorá v rámci jej projektu „Otvorené štátne firmy“ od roku 2012 monitoruje, na jednom mieste postupne sústreďuje a publikuje informácie o podnikoch vo vlastníctve štátu a samospráv.

29 Rojko (2019)

30 Potočár (2020)

31 Gonda (2015)

32 Netýka sa to regulácií, ktoré legitímne vymedzujú univerzálne pravidlá spoločnosti s trhovou ekonomikou, napríklad týkajúcich sa ochrany života, ochrany a vymáhateľnosti vlastníctva, zmlúv, resp. definičných vymedzení a pravidiel fungovania súkromných inštitúcií a iných súkromno-právnych inštitútov.

Hoci obdobie reálneho socializmu je už minulosťou a slovenské hospodárstvo sa vďaka obnoveniu základných ekonomických slobôd po roku 1989 svojou úrovňou postupne približuje západným krajinám, silné postavenie štátu v slovenskom hospodárstve rast našej ekonomickej úrovne výrazne priškrucuje. Namiesto vytvorenia ekonomicky slobodného prostredia založeného na princípoch voľného trhu s minimálnymi zásahmi štátu sa Slovensko vydalo cestou sociálneho štátu, ktorého základným rysom je zásadná miera prerozdelenia a vysoké verejné výdavky (viac v kapitole 1.2 Vládne prerozdelenie a verejné financie), ako aj výrazné regulačné zásahy štátu do ekonomiky s množstvom nezamýšľaných dôsledkov. Potvrdením toho je vývoj kľúčových predpokladov prosperity: ekonomickej slobody a podnikateľského prostredia.

Záver

Kľúčovým predpokladom pre fungujúcu trhovú ekonomiku a priaznivé ekonomické podmienky na podnikanie, ktoré vytvára zdroje bohatstva a produktívne pracovné miesta, je súkromný sektor, ako aj rešpektovanie, ochrana a vymáhateľnosť vlastníckych práv. S tým je spojená požiadavka minimálneho pôsobenia selektívnych zásahov zo strany štátu a minimálneho obmedzovania slobodného rozhodovania a ekonomickej kalkulácie podnikateľov.

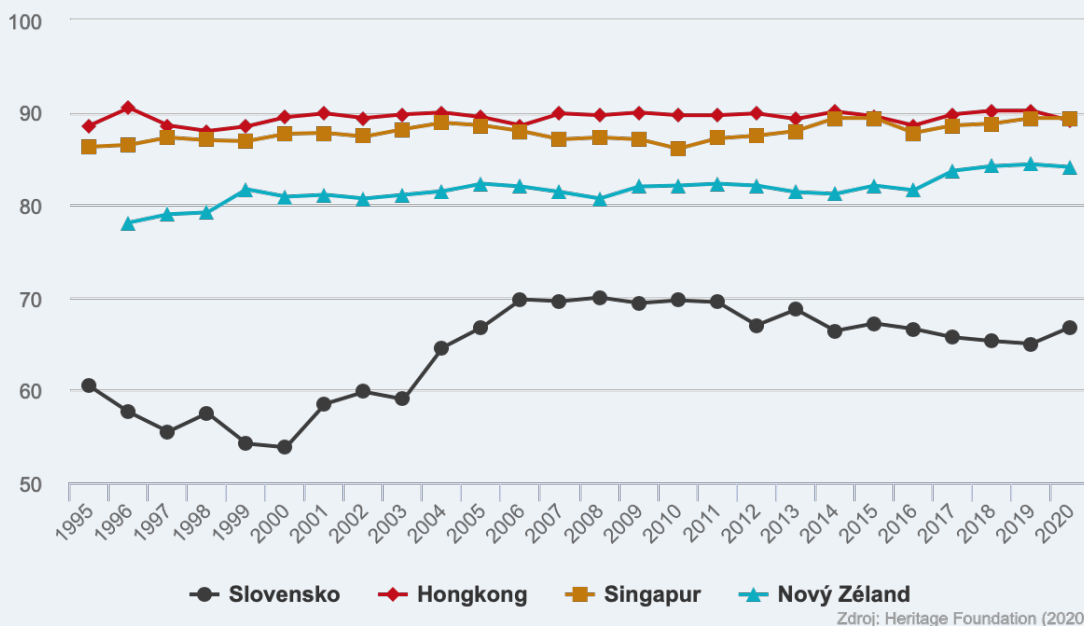
Hoci slovenské hospodárstvo po roku 1989 prešlo z modelu centrálného plánovania na fungovanie podľa trhových princípov, štát trhové prostredie významne deformuje svojimi zásahmi. V dôsledku toho podmienky na podnikanie na Slovensku výrazne zaostávajú za podmienkami v ekonomicky relatívne slobodnejších krajinách.

Pozitívne efekty vyvolávané dominanciou súkromného sektora sú utlmované a podkopávané pôsobením verejného sektora. Hoci z čisto kvantitatívneho pohľadu súkromné podnikanie nad pôsobením verejných firiem jasne prevláda, priama účasť štátu na podnikaní a najmä prerozdelení veľkých finančných prostriedkov, ako aj regulačné zásahy verejnej správy súkromný a osobitne podnikateľský sektor značne obmedzujú, čím pôsobia proti tvorbe ekonomických hodnôt a ekonomickej prosperite celej spoločnosti.

Z pohľadu ukazovateľov ekonomickej slobody Slovensko v medzinárodnom porovnaní výrazne zaostáva za ekonomicky slobodnejšími štátmi, ktoré vďaka podstatne menšej miere štátnych intervencií a regulácií profitujú z vyššej ekonomickej úrovne. Vnímanie podnikateľského prostredia zo strany samotných podnikateľov sa uplynulých približne 15 rokov kontinuálne zhoršuje. Množstvo administratívnych bariér podnikania a časovo náročných činností, ktoré od podnikateľov vynucuje štát, podnikatelia realizujú na úkor samotnej podnikateľskej činnosti. Práve tá – a nie vládou vynučené prerozdelenie v ekonomike vytvorených zdrojov – je pritom pôvodcom ekonomických hodnôt a zdrojom blahobytu.

Príloha 1

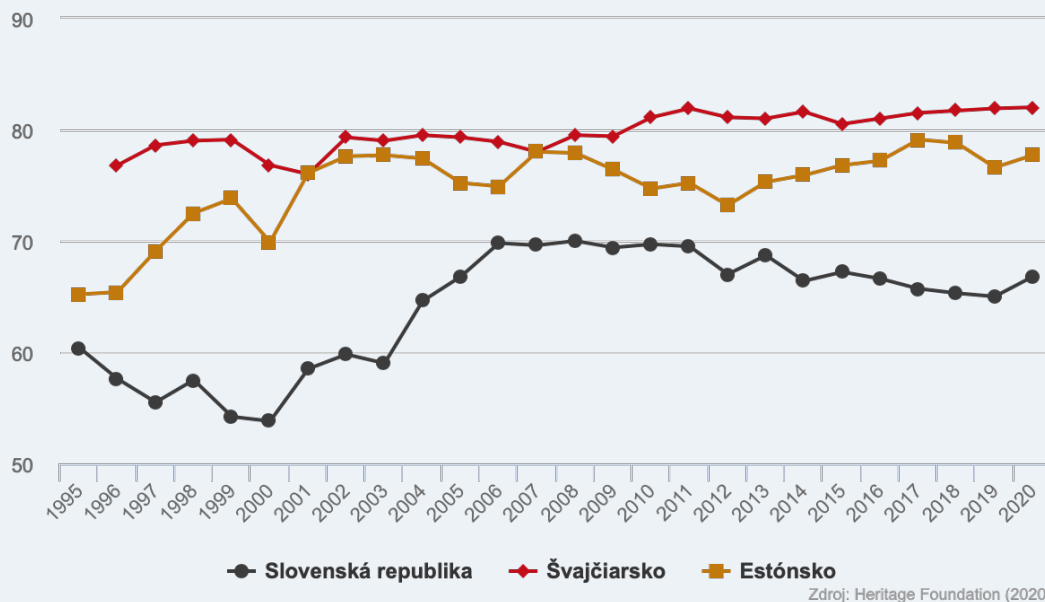
Index ekonomickej slobody: porovnanie Slovenska s krajinami s jeho najvyššou úrovňou



Komentár ku grafu v prílohe 1: V grafe prezentované výsledky Indexu ekonomickej slobody v danom roku sú spracované podľa údajov a iných informácií z predchádzajúceho roku.

Príloha 2

Index ekonomickej slobody: porovnanie Slovenska s Estónskom a so Švajčiarskom



Komentár ku grafu v prílohe 2: V grafe prezentované výsledky Indexu ekonomickej slobody v danom roku sú spracované podľa údajov a iných informácií z predchádzajúceho roku.

Literatúra

- FOCUS (2018), Prieskum verejnej mienky zameraný na vnímanie socializmu. Záverečná správa z kvantitatívneho prieskumu verejnej mienky. Dostupné online: <http://www.konzervativizmus.sk/article.php?6198>.
- Gonda, P. (2015), Štát by nemal vlastniť firmy a ani skúšať podnikat'. *Hospodárske noviny*, 16.12.2015. Dostupné online: <https://konzervativizmus.sk/stat-by-nemal-vlastnit-firmy-a-skusat-podnikat/>
- Gonda, P., Karpiš, J., Kazda, R. (2010), Trhové hospodárstvo a podnikateľské prostredie. In: Gonda, P. (ed.), *Programové vyhlásenie reformnej vlády: sprievodca pre zodpovedných politikov na ceste k slobodnejšej spoločnosti a štíhlejšiemu štátu*. Dostupné online: <http://www.reformnavlada.sk/trhove-hospodarstvo-a-podnikatel-ske-prostredie.html>
- Heritage Foundation (2020), *2020 Index of Economic Freedom: Slovakia*. Dostupné online: <https://www.heritage.org/index/country/slovakia>
- INESS (2019), *Byrokratický index 2019. Ubúda papier, ale nie byrokracia*. Dostupné online: <https://www.iness.sk/sk/byrokraticky-index-2019-ubuda-papier-ale-nie-byrokracia>.
- Kolektív autorov (2014), *Audit podnikateľského prostredia*. Bratislava : Republiková únia zamestnávateľov.
- Ministerstvo financií SR (2016), *Národný program reforiem SR 2016*. Dostupné online: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/narodny-program-reforiem/narodny-program-reforiem.html>
- Podnikateľská aliancia Slovenska (2019), *Podnikatelia sú nespokojní so stavom podnikateľského prostredia*. Dostupné online: <https://www.alianciapas.sk/2019/07/30/podnikatelia-su-nespokojni-so-stavom-podnikatelskeho-prostredia/>
- Potočár, R. (2020), *SPP v tomto roku plyn nezdraží, prerobí na tom 11 miliónov eur*. *Energie-portal.sk*. Dostupné online: <https://www.energie-portal.sk/Dokument/spp-v-roku-2020-plyn-pre-domacnosti-nezdrazi-prerobi-na-tom-11-milionov-eur-105676.aspx>
- Potočár, R. (2019), *Najnovšie čísla ÚRSO ukázali, z čoho sa skladá koncová cena elektriny, samotná elektrina tvorí 31 %*. *Energie-portal.sk*. Dostupné online: <https://www.energie-portal.sk/Dokument/najnovsie-cisla-urso-ukazali-z-coho-sa-sklada-cena-elektriny-samotna-elektrina-tvori-31-105249.aspx>
- Rojko, M. (2019), *SPP vlani zvýšil prevádzkovú stranu, v zisku je iba vďaka dividendám*. *Energie-portal.sk*. Dostupné online: <https://www.energie-portal.sk/Dokument/spp-vlani-zvysil-prevadzkovu-stratu-v-zisku-je-iba-vdaka-dividendam-105260.aspx>
- Schramm, C. (2008), *Economic Fluidity: A Crucial Dimension of Economic Freedom. Index of Economic Freedom Report 2008*. Washington : Heritage Foundation
- Svetová banka (2019), *Ease of Doing Business Rankings*. Dostupné online: <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>
- Svetová banka (2019a), *Doing Business 2020. Economy Profile, Slovak Republic*. Dostupné online: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/slovakia/SVK.pdf>
- Svetová banka (2019b), *Ease of Doing Business in Slovak Republic*. Dostupné online: https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/slovakia#DB_dwcp
- Transparency International Slovensko (2019), *Otvorené firmy*. Dostupné online: <http://firmy.transparency.sk/>
- Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (2019), *Výročná správa 2018*. Dostupné online: <http://www.urso.gov>

sk/sites/default/files/dokumenty/URSO_VS_2018x.pdf

Vlachynský, M. (2019a), Chvála privatizácie. INESS. Dostupné online: <https://www.iness.sk/sk/chvala-privatizacie>

Vlachynský, M. (2019b), Najväčšia reforma. *Hospodárske noviny*, 4.11.2019. Dostupné online: <https://www.iness.sk/sk/najvacsie-reforma>

Finstat (2020), Štatistika počtu vzniknutých a zaniknutých firiem, právnických osôb a živnostníkov. Dostupné online: <https://finstat.sk/analyzy/statistika-poctu-vzniknutych-a-zaniknutych-firiem>



Foto: pixabay.com

1.2 VLÁDNE PREROZDEĽOVANIE A VEREJNÉ FINANCIÉ

★ Radovan Potočár, ★ Peter Gonda

Úvod

Vládne prerozdeľovanie vytvorených zdrojov a s ním spojené vysoké verejné výdavky sú podľa predstáv mnohých ľudí ekonomicky prospešné, podporujú hospodársky rast a úlohou štátu je prostredníctvom verejných financií „riadiť“ ekonomický rozvoj. S tvrdením, že „vo vyspelých krajinách majú ľudia vyššiu životnú úroveň, lebo v nich štát výraznejšie prerozdeľuje zdroje od bohatších smerom k chudobnejším,“ sa v prieskume agentúry FOCUS realizovanom pre Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika v roku 2018 stotožnilo až 71 % respondentov. Ešte väčšia časť opýtaných (75 %) vyslovila súhlas s tvrdením, že „bez štátu a ním poskytovaných sociálnych dávok by veľká časť spoločnosti žila v chudobe.“ Podľa presvedčenia 39 % opýtaných štát svoje výdavky používa a investuje rozumne a prispieva tak k hospodárskemu rastu.³³

Aj výsledky tohto prieskumu potvrdzujú, že značná časť ľudí na Slovensku má veľké očakávania od vlády a jej intervenčných politík v oblasti redistribúcie. Považujú ich za želané kvôli usmerňovaniu a lepšiemu fungovaniu ekonomiky i spoločnosti, ako aj kvôli zabezpečovaniu ich životných podmienok. Preceňujú pritom možnosti a účinné schopnosti vlády. Vo verejnosti tak pretrváva veľké spoliehanie sa na štát a tým aj cudzie zdroje. Základom týchto pohľadov je, že primárnu finančnú zodpovednosť za životné podmienky nenesú sami ľudia, ale vláda.

33 FOCUS (2018)

Nielen u nás pritom získavajú na popularite „sociálne spravodlivé riešenia,“ ktoré sa opierajú o mýtus vnímania trhu ako „hry s nulovým súčtom,“ kde zisk jednej strany výmeny nevyhnutne znamená stratu druhej strany.³⁴ Podľa predstáv mnohých ľudí je úlohou štátu prostredníctvom prerozdelenia zabezpečiť „rovnosť“ a „spravodlivosť“ v distribúcii statkov. Tieto postoje vychádzajú aj z opakujúcich sa a v spoločnosti stále prítomných ďalších ekonomických mýtov, ktoré živia rozmáhajúci sa štát. Takými sú napríklad dôvera v účinnosť zámerného usmerňovania ekonomiky a spoločnosti a predstava o darčekoch bez nákladov niekoho, teda Miltonom Friedmanom sformulovaný mýtus obeda zadarmo, ktorý vlády živia napríklad deficitným financovaním verejných výdavkov.

Tieto predstavy mnohých ľudí a prístupy vlád pritom vyvracajú univerzálne platné a realitou potvrdzované ekonomické princípy. A keďže rozmáhajúci sa sociálny štát de facto stojí na centrálnom prerozdelení vytvorených zdrojov, tak v tejto kapitole približujeme základný rámec reality tohto vládneho prerozdelenia a celkovo verejných financií. Predstavuje zároveň východiskový pohľad pre ostatné kapitoly zamerané na vplyv štátu v jednotlivých segmentoch spoločnosti.

1.2.1 Veľký rozsah a výdavkový apetít vlády

Aj na Slovensku sa potvrdzuje veľký a rastúci rozsah a vplyv vlády na konanie a životy ľudí. Politický hlad po verejných výdavkoch nasledujúci aj hlas voličov a záujmových skupín sa prejavuje v ich zvyšovaní v rámci štátneho rozpočtu, ako aj celkovo vo verejnej správe. Výdavky štátneho rozpočtu (na hotovostnej báze) sa napríklad v roku 2018 medziročne zvýšili o 1,3 mld. eur a obdobné zvýšenie predpokladá MF SR aj za rok 2019.³⁵ K veľkému nárastu výdavkov dochádza v celom okruhu verejných financií (graf 8). **Konsolidované verejné výdavky sa napríklad len za deväť rokov zvýšili od roku 2010 do roku 2019 o približne 12 mld. eur z 26,3 mld. eur na 38,4 mld. eur.** A podľa rozpočtu na aktuálny rok 2020 majú narásť až na 39,4 mld. eur, teda na úroveň o takmer 50 % vyššiu ako v roku 2010, pričom do roku 2022 Ministerstvo financií SR počíta s ďalším rastom až na 43,8 mld. eur.³⁶

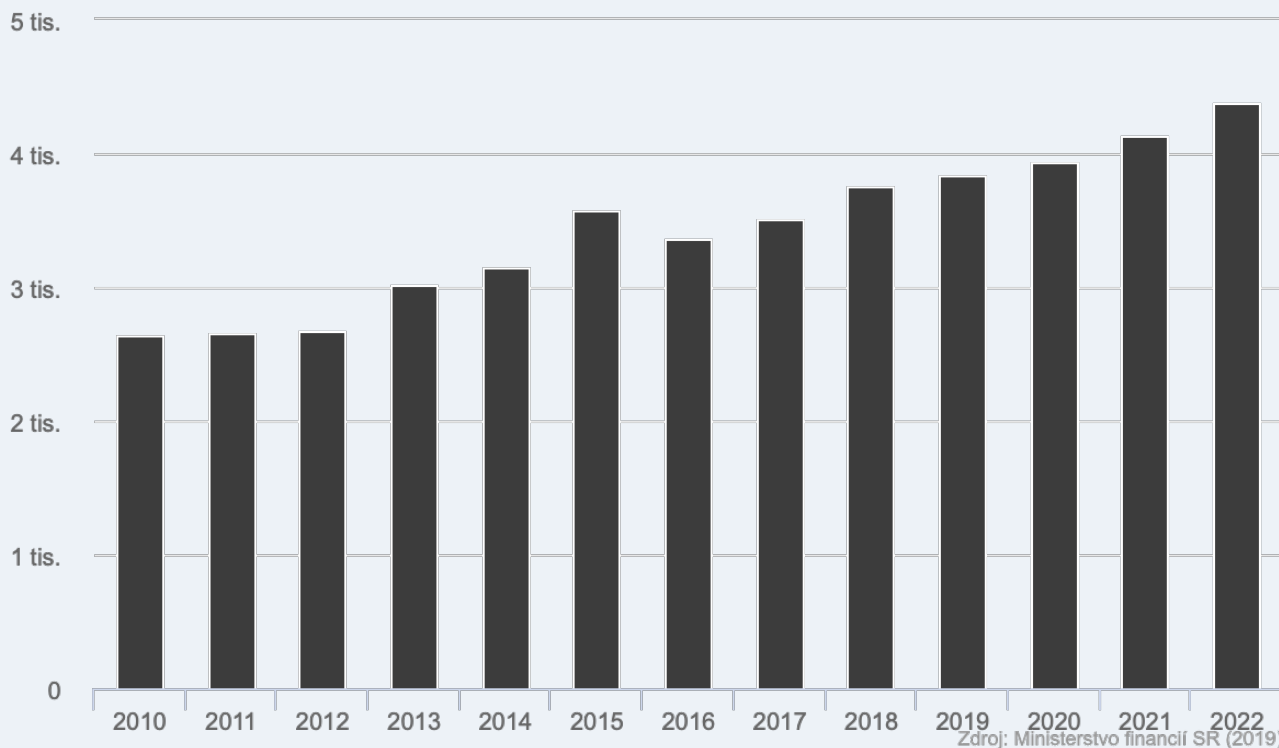
34 Gonda (2020b)

35 Ministerstvo financií SR (2019)

36 Tieto čísla sú čiastočne ovplyvnené aj čerpaním eurofondov, ktoré navyšujú úroveň verejných príjmov aj výdavkov, keďže podľa metodiky ESA 2010 sú eurofondy, ktoré využijú subjekty verejnej správy, ich súčasťou (Ministerstvo financií SR, 2019)

Výdavky verejnej správy

(v mld. eur)



Komentáre ku grafu 8:

Údaje sú prepočítané MF SR podľa metodiky ESA 2010 a sú konsolidované (očistené o transfery v rámci verejnej správy), pričom údaje za roky 2010 až 2018 predstavujú skutočnosť, rok 2019 očakávanú skutočnosť, 2020 rozpočet a 2020 až 2022 sú ministerstvom financií naplánované údaje.

Na výraznejšie zvýšenie výdavkov verejnej správy v roku 2015 vplývalo oproti iným rokom väčšie čerpanie eurofondov ako v iných rokoch. Podľa ministerstva financií čerpanie eurofondov v roku 2019 navýšili verejné výdavky o 1,7 mld. eur, teda o 2,15 % HDP, zatiaľ čo napríklad v predchádzajúcom roku 2014 to bolo o 1,6 % HDP a v nasledujúcom roku 2016 iba o 1,36 % HDP.

Rast výdavkov štátneho rozpočtu ako aj rast celkových verejných výdavkov je umožnený a zapríčinený napríklad chýbajúcimi limitmi rastu verejných výdavkov, rastom vládnej spotreby a nákladov prevádzky inštitúcií verejnej správy, ako aj deformovanou štruktúrou verejných výdavkov s rôznymi transfermi domácnostiam a podnikateľským subjektom, živými aj „sociálnymi balíčkami“ s krátkodobou viditeľnými populistickými účinkami či selektívnymi pomocami spriazneným „podnikateľom.“

Nárast vládnej spotreby významne dvíha nafukovanie štátneho aparátu a mzdové výdavky na jeho zamestnancov. Výdavky na zamestnancov verejnej správy sa podľa údajov Ministerstva financií SR od roku 2015 do roku 2020 zvýšia o 2,6 mld. eur,³⁷ pričom priemerný mzdový výdavok na jedného zamestnanca sa v tom istom období narastie z rovných 1 000 eur v roku 2015 na 1 320 eur v roku 2020.³⁸ A počet zamestnancov verejnej správy sa medzi rokmi 2015 až 2020 zvýši o 22 600 na 427 000 (graf 9). Takéto zvyšovanie zamestnancov verejnej správy sa odzrkadlilo aj na ich podiele na ekonomicky aktívnom obyvateľstve SR.

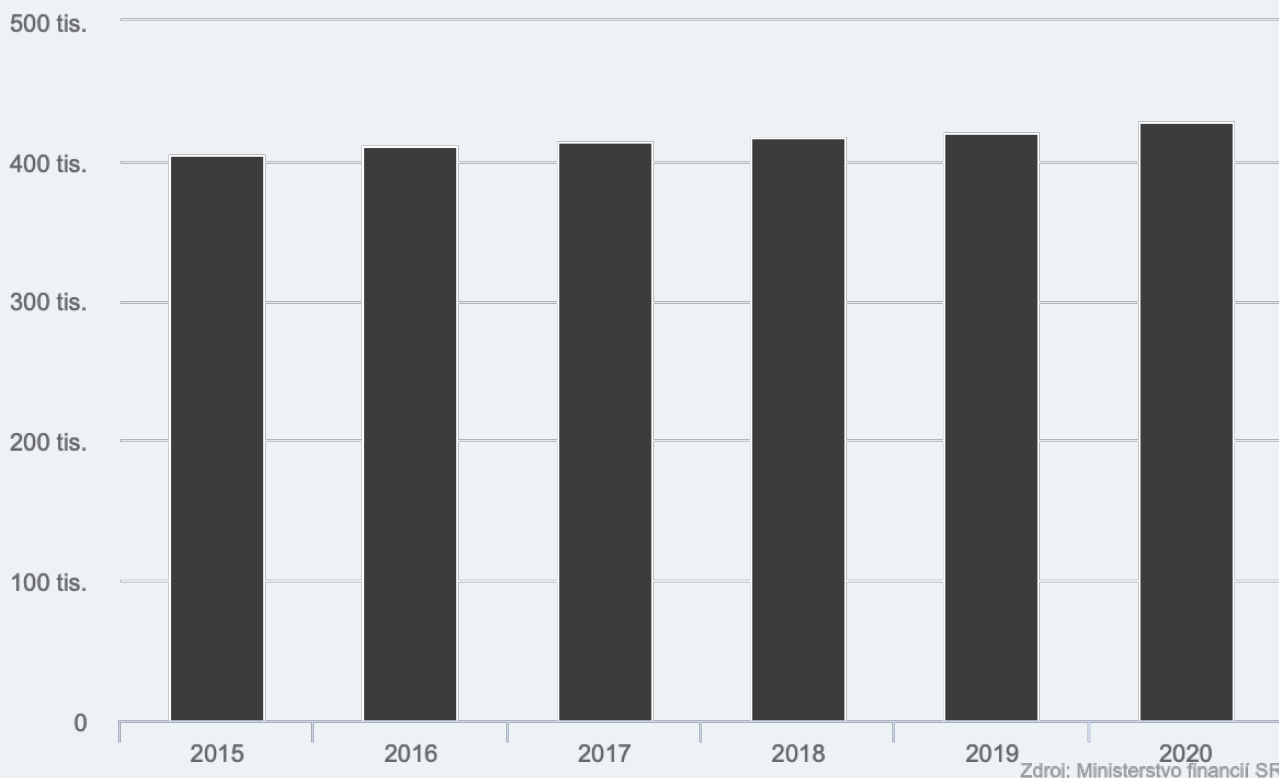
³⁷ Prepočet autorov podľa údajov Ministerstva financií SR (Ministerstvo financií SR, 2019).

³⁸ Ministerstvo financií SR (2019)

Ten dosiahol v roku 2019 15,3 %, kým v roku 2015 bolo len 14,8 %.³⁹ Takýto veľký počet zamestnancov platených z daní aj spolu ďalšími ľuďmi, ktorí sú z nich rôznymi spôsobmi financovaní, ďalej prehľbuje podporu rozsahu a vplyvu štátu.

Graf 9

Počet zamestnancov verejnej správy



Komentár ku grafu 9: Údaje za roky 2015 až 2018 predstavujú skutočnosť, 2019 očakávanú skutočnosť a 2020 je rozpočtovaný údaj.

V rámci deformovanej štruktúry verejných výdavkov vláda vynakladá výdavky aj na funkcie, ktoré by nemala v slobodnej spoločnosti s trhovou ekonomikou zabezpečovať, ale v rámci konceptu sociálneho štátu ich realizuje, ako napríklad sociálne transfery stredne a vyššie príjmovým skupinám. Sú súčasťou napríklad zásluhového a v dnešnej podobe finančne neudržateľného dôchodkového systému, ako aj neadresných sociálnych programov rodinnej politiky, napríklad prídavkov na deti, či rodičovského príspevku všetkým rodičom. Systémovou príčinou neustáleho rastu týchto verejných výdavkov sú zákonné nastavenia poskytujúce ľuďom pravidelné nároky v sociálnom systéme pri nezrealizovaných štrukturálnych výdavkových reformách, napríklad dôchodkovej, zdravotníckej a školskej.

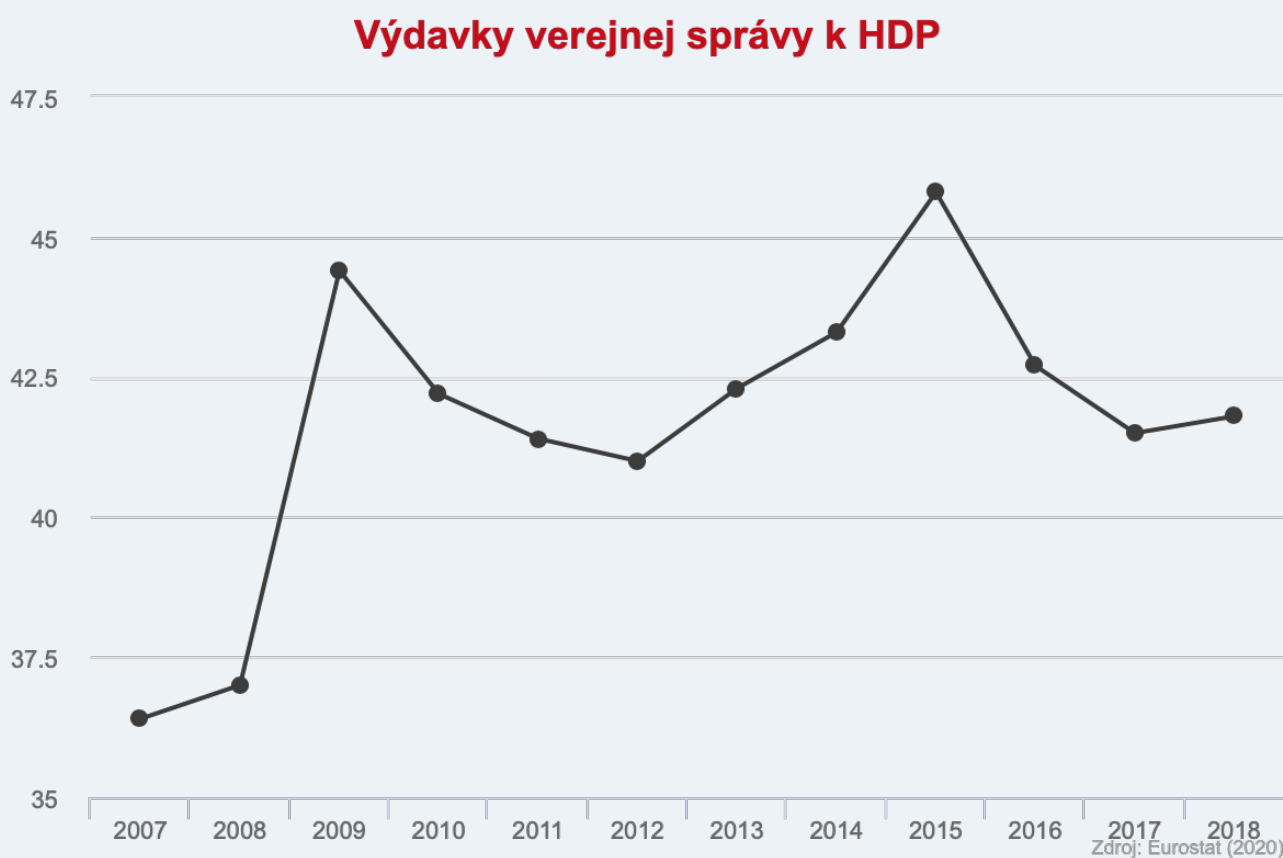
Ďalšou skupinou výdavkov prehľbujúcich ich deformovanú štruktúru sú dotácie a iné podpory podnikateľským subjektom (viac v predchádzajúcej kapitole 1.1 Hospodárstvo a jeho regulácie) a transfery

³⁹ Prepočítane k celkovému počtu ekonomicky aktívnych obyvateľov 2,74 miliónov v roku 2019 (Štatistický úrad SR: Ekonomicky aktívne obyvateľstvo podľa veku, <http://statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome=>)

v iných oblastiach, napríklad dotácie cirkvám a na šport dospelých.⁴⁰ Deformovanú štruktúru a celkové verejné výdavky prehľbujú aj vyššie spomenuté eurofondy a výdavkové pasce EÚ (viac v kapitole 2.7 Európska únia a sociálny štát). V neposlednom rade rozsah a vplyv štátu umocňujú jeho podiely v podnikoch.

Miera vládneho prerozdelenia vytvorených zdrojov je preto vysoká. Čiastočne to naznačuje aj nárast pomeru verejných výdavkov k HDP. Kým v roku 2007 výdavky verejnej správy na Slovensku predstavovali 36,4 % HDP, v rokoch hospodárskej krízy vzrástli vysoko nad 40 % HDP (44,4 % HDP v roku 2009) a vrchol dosiahli v roku 2015 (45,4 %), pričom na úroveň pred krízy sa už nevrátili a v roku 2018 verejné výdavky dosahovali 41,8 % slovenského HDP (graf 10). Tento pomer však bol znižovaný vďaka rýchlemu rastu HDP a napriek významnému, i keď nižšiemu, každoročnému rastu verejných výdavkov.⁴¹

Graf 10



40 Možnosti úspor verejných výdavkov predstavil Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika v dokumente *Výdavková diéta pre verejné financie* (Gonda, 2012).

41 Koncept miery prerozdelenia ako pomeru verejných výdavkov má obmedzenú analytickú výrokovú schopnosť aj kvôli štatistickému vykazovaniu HDP, zahrňajúceho verejnú správu, ktorá prerozdeľuje vytvorené zdroje. Reálna záťaž miery vládneho prerozdelenia voči subjektom vytvárajúcich tieto zdroje je preto väčšia ako pomer verejných výdavkov k HDP. Orientačne môžeme uviesť výsledky prepočtov, ktoré boli zverejnené v dokumente Republikovej únie zamestnávateľov *Audit podnikateľského prostredia* z roku 2014. Podľa nich bol v roku 2012 pomer verejných výdavkov k hrubej pridanej hodnote ostatných subjektov na úrovni 50 %, hrubej pridanej hodnote podnikateľských subjektov 72,5 % a k hrubej pridanej hodnote súkromných podnikateľských subjektov až 81 % (Kolektív autorov, 2014).

Z celkového objemu verejných výdavkov na Slovensku približne 50 % prerozdeľuje vláda cez štátny rozpočet. Zvyšok predstavujú najmä výdavky Sociálnej poisťovne na vyplácanie dôchodkov, výdavky zdravotných poisťovní a výdavky územnej samosprávy. Z celkového objemu daní, ktoré odvedú jednotlivci, zaplatia zhruba 80 % daní štátu.⁴² Platia ich priamo alebo nepriamo vo vyšších cenách ako spotrebitelia. Štátom poskytované bezplatné služby, ako napríklad cestovanie vlakom pre študentov a seniorov, tak nie sú zadarmo. Účet v konečnom dôsledku platia sami občania v podobe daní, prípadne ich štát poskytuje na dlh, ktorý je prenesenou záťažou do budúcnosti.

Vláda tak prostredníctvom verejných výdavkov prerozdeľuje veľkú časť zdrojov vytvorených tvorivou podnikateľskou činnosťou v ekonomike a presmerúvava ich podľa politických rozhodnutí do menej efektívnejších činností. Tým nielenže vytláča súkromné aktivity, ale zároveň vnáša falošné signály, deformuje konkurenčné prostredie, podporuje morálny hazard a závislosť ľudí od štátu, pričom verejné výdavky sa spájajú s plytvaním a klientelizmom. **Dôsledkom tak je i čoraz rozšírenejšie prepojenie súkromného sektora so štátom a rozmáhajúca sa mentalita nárokovateľnosti.**

Verejná správa, predovšetkým centrálna vláda, rozhoduje o rozdeľovaní čoraz väčšej proporcie statkov na úkor jednotlivcov a ich slobodných decentralizovaných rozhodnutí. Preto rast verejných výdavkov, vysoká miera prerozdeľovania a ich financovanie výrazne obmedzuje prosperitu a v konečnom dôsledku podkopávajú životnú úroveň a slobody ľudí. Od rastúceho, nadmerného a deformovaného objemu verejných výdavkov a iných vládnych programov, ktoré garantujú ľuďom veľkú mieru spoliehania sa na štát, sa odvíja podstata problémov verejných financií, ktoré ďalej načrtávame.

1.2.2 Príjmy verejnej správy a nadmerné daňové bremeno

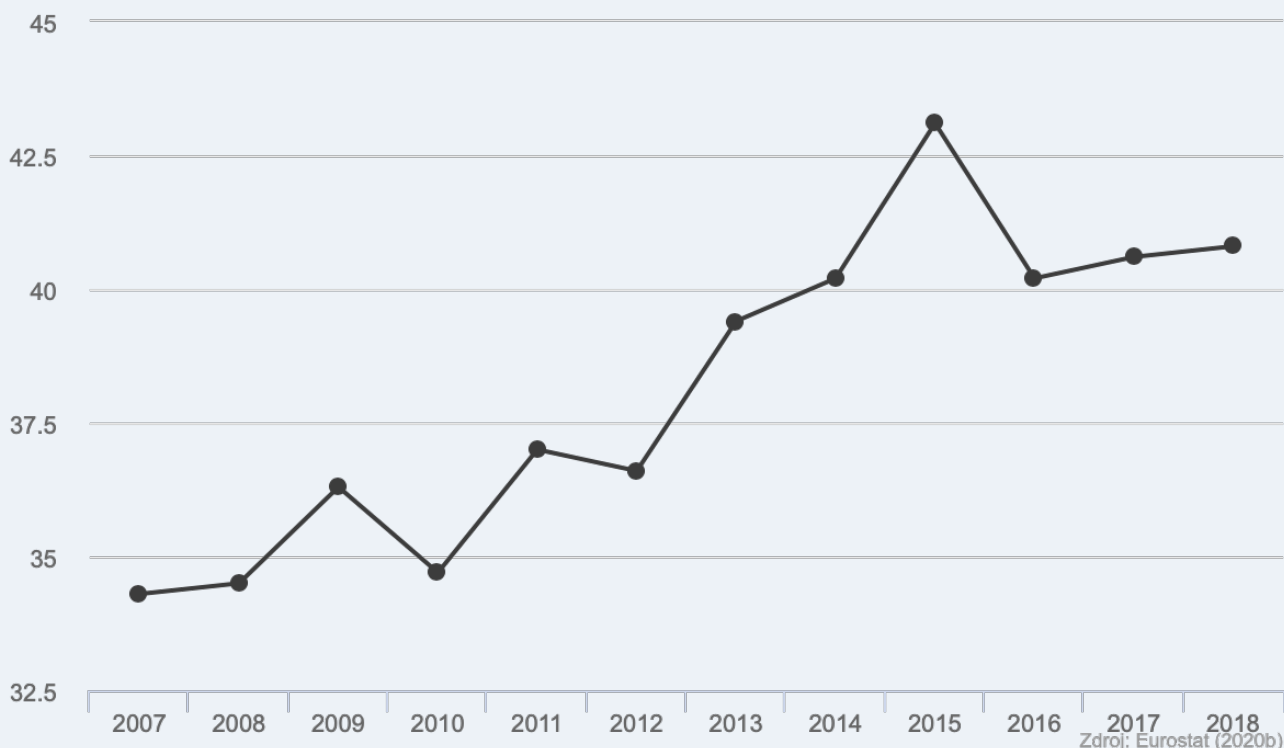
Nadmerné a rýchlo rastúce výdavky nestíhajú financovať daňové a iné príjmy verejnej správy ani napriek značnej finančnej a administratívnej záťaži systému. Dôvodom pritom nie je nízke daňové a odvodové zaťaženie, ale neudržateľný rast a krytie verejných výdavkov.

Celkový objem príjmov verejnej správy na Slovensku z dlhodobej perspektívy pozvoľna rastie – a to nielen v nominálnom vyjadrení, ale aj v pomere k hrubému domácomu produktu (graf 11). Kým v roku 2007 dosahovali celkové príjmy verejnej správy na Slovensku približne 34 % HDP Slovenska, v roku 2018 to bolo už 41 %.

42 Bližšie napríklad Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika (<https://konzervativizmus.sk/celkove-danove-bremeno-zamestnanca-na-slovensku-dosiahlo-v-priemere-625/>) a INESS: Cena štátu (<https://www.cenastatu.sk/kd-kd/2019/>)

Príjmy verejnej správy k HDP

v metodike ESA 2010 v %



Najdôležitejšou položkou príjmov verejnej správy sú príjmy z daní, pričom najväčší podiel daňových a odvodových príjmov štátu pochádza zo zdanenia práce. Tento podiel navyše v dlhodobom horizonte rastie,⁴³ pričom zároveň rastú aj mzdy v absolútnych hodnotách. Priemerná mzda v hospodárstve SR vzrástla v období rokov 2010 - 2019 o 42 %⁴⁴, od roku 2007 do roku 2019 dokonca až o 63 %. Vyšší hospodársky generoval vyššie mzdy, čo sa vo výsledku odrážalo a odráža na vyšších odvodových i daňových príjmoch verejnej správy. **Celkové daňové príjmy verejnej správy (vrátane príjmov zo sociálnych odvodov) v predchádzajúcich rokoch výrazne rástli, napríklad len v rokoch 2014 až 2019 až o takmer 9,3 mld. eur.** Vlädám to však nestačilo a zaviedli alebo zvýšili viacero daní a priaznivé ekonomické a rozpočtové vplyvy v predchádzajúcich rokoch prejedli a rozpustili v ďalších výdavkoch.

Daňové a odvodové príjmy tak v roku 2019 dosiahli 34,5 % HDP.⁴⁵ Reálne daňové zaťaženie ľudí je však vyššie ako táto daňová kvóta. Orientačný pohľad, koľko ich stojí správa, prevádzka a ingerencia verejného sektora v danom roku a o akej časti ich zárobkov za nich rozhoduje štát, resp. verejná moc, poskytuje napríklad celkové bremeno daní ako všetkých administratívne vynútených platieb, ktoré podľa prepočtov Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika a European Investment Centre dosiahlo v roku 2018 62,5 % vo vzťahu k mzdovým nákladom na zamestnanca s priemernou mzdou.⁴⁶ Oproti roku 2014 sa pritom zvýšilo z úrovne 60,34 % o viac ako dva percentuálne body (graf 12), aj keď v tom čase došlo aj vďaka rýchlemu

43 Ministerstvo financií SR (2018), s. 53

44 Priemerná mzda v hospodárstve vzrástla zo 769 eur v roku 2010 na 1 092 eur v roku 2019 (Štatistický úrad SR, http://statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome=)

45 Ministerstvo financií SR (2019), s. 19

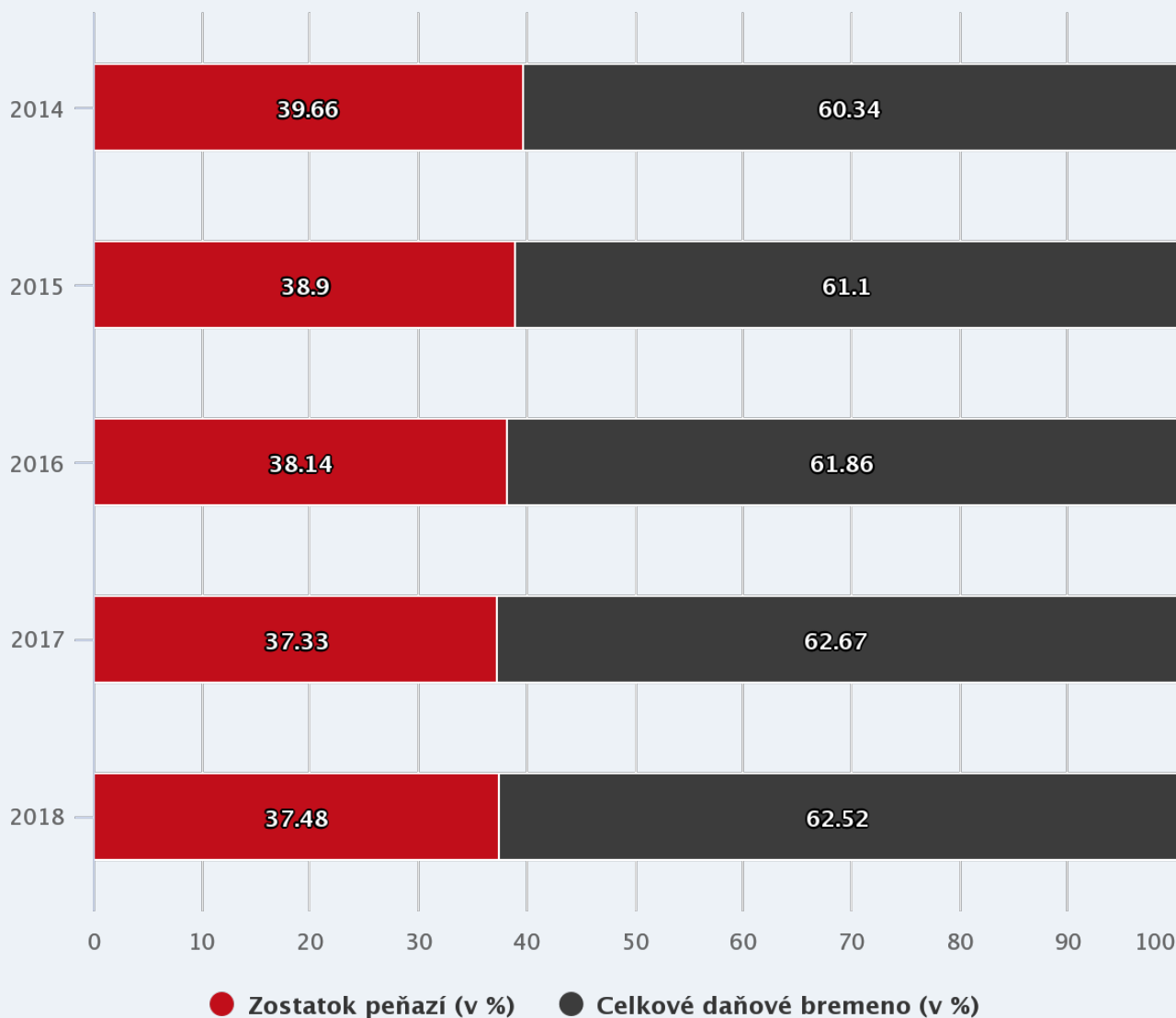
46 Scherhauser, Gonda, Šimek, Mesík, (2019)

ekonomickému rastu k spomenutému enormnému nárastu daňových a odvodových príjmov. Zostatok vo výške 37,5 % mzdových nákladov predstavuje reálnu nezdanenú hodnotu tovarov a služieb, ktoré mohol zamestnanec v mesiaci nakúpiť.⁴⁷

Graf 12

Celkové daňové bremeno k priemerným mzdovým nákladom

(v %)



Zdroj: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

⁴⁷ Podľa tejto metodiky daňové bremeno zahŕňa a zo mzdových nákladov odpočítaných vyše 50 daní v ekonomickej podstate ako administratívne vynútených platieb akémukolvek subjektu, v prvom rade povinný príspevok zamestnávateľa na gastro lístky pre zamestnanca, odvody zamestnávateľa a zamestnanca a daň z príjmov fyzických osôb. Tie ako daňový klin mzdových nákladov z nich odkrojili v roku 2018 44,7 % a priemernému zamestnancovi nechali čistú mzdu na úrovni 55,3 %. Na rade sú dane z majetku, po zaplatení ktorých ostali zamestnancovi disponibilné peniaze. Nasledujú dane zo spotreby, ktoré sú nabalené v cenách a nakoniec zdanenie podnikania iných, ktoré tiež vo vyšších cenách platia spotrebiteľia, vrátane zamestnancov (Gonda, 2019). K tejto metodike bližšie Scherhauser (2014).

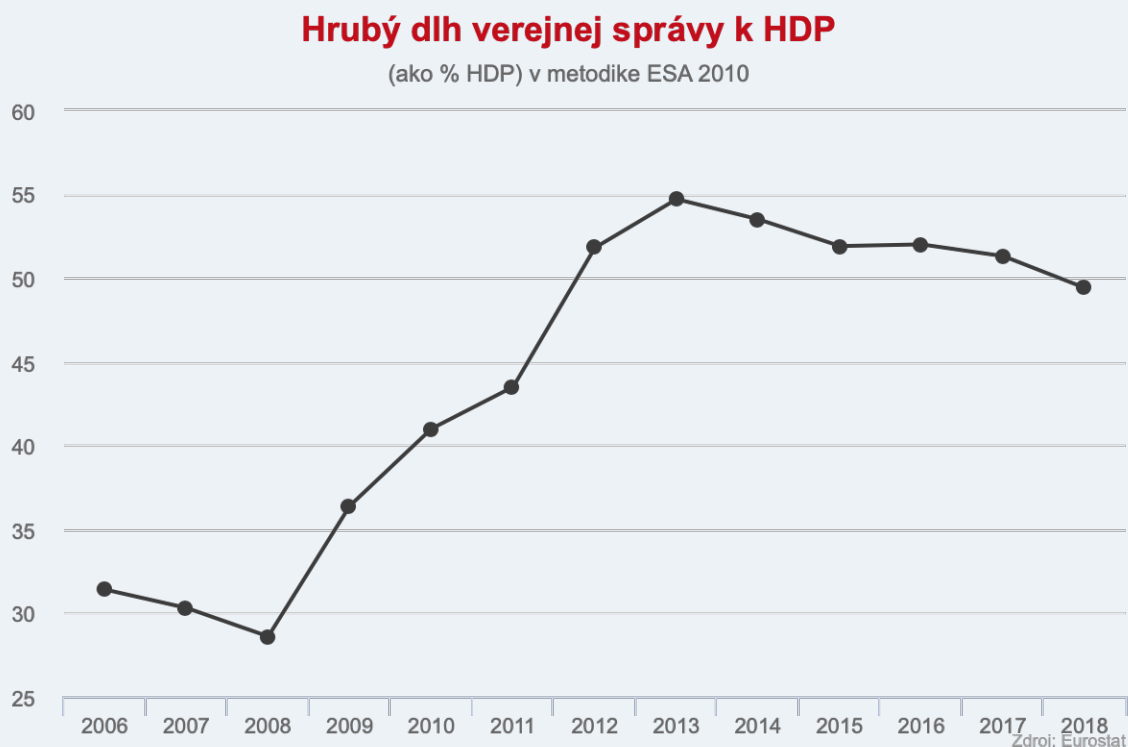
Takéto daňové bremeno je devastačné pre daňovníkov a ekonomiku. Odoberá im veľkú časť ich vlastníctva a z rozhodovania o ich zárobkoch, deformuje a obmedzuje ich ekonomické rozhodnutia, kalkulácie a alokáciu zdrojov, významne znižuje ich disponibilné finančné prostriedky, úspory, investície a motivácie podnikat' a pracovať. Zvyšuje tiež ceny, podkopáva prosperitu, zamestnávanie, zvyšuje závislosť ľudí od štátu, okresáva ich slobodu a prehľbuje veľký štát a priestor na korupciu.

1.2.3 Deficitné hospodárenie a prenos bremena do budúcnosti

Rastúce príjmy štátu, ktorých väčšinu tvoria príjmy z daní, nestačia na pokrytie ešte rýchlejšie rastúcich verejných výdavkov. Pre verejné financie na Slovensku je preto z dlhodobého hľadiska charakteristické deficitné financovanie, a to aj v čase vysokého hospodárskeho rastu, rýchleho rastu príjmov štátu a dlhodobému prísľubu vládných politikov dosiahnuť vyrovnaný rozpočet. Aj u nás sa potvrdzuje, že vládni politici majú ako čierni pasažieri systémový sklon k deficitnému financovaniu verejných výdavkov. Môžu tak „poskytovať“ statky ešte nad rámec zvyšovania daní. **Vlády tým v ľuďoch živia fiškálnu ilúziu. Tí si častokrát neuvedomujú, že deficity sú ich budúcim daňovým zaťažením, navýšeným o úroky.** Deficitné financovanie výdavkov preto umožňuje ľahšie rozrastanie štátu.

V situácii, kedy štát a jeho inštitúcie a územná samospráva, mestá, obce a VÚC, utratia viac, ako vyberú od občanov na daniach alebo získajú za predaj majetku, vzniká dlh. „Pri vyšších výdavkoch ako príjmoch vzniká deficit, ktorý vláda vykrýva peniazmi získanými za predaj dlhopisov. Nový deficit navyšuje existujúci štátny dlh.“⁴⁸ Štát istinu dlhu dlhodobo nespláca, ale predovšetkým refinancuje novými dlhopismi. Ako znázorňuje graf 13, **celkový verejný dlh vyjadrený ako % HDP vzrástol z úrovne okolo 30 % (31,4 % v roku 2006, 28,6 % v roku 2008) na úroveň zhruba 50 % HDP** a aj v časoch hospodárskeho rastu klesal len veľmi pomaly (49,4 % v roku 2018).⁴⁹

Graf 13



48 INESS (2019)

49 Hranice rastu verejného dlhu sú vymedzené dlhovou brzdou v kontexte ústavného zákona č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti.

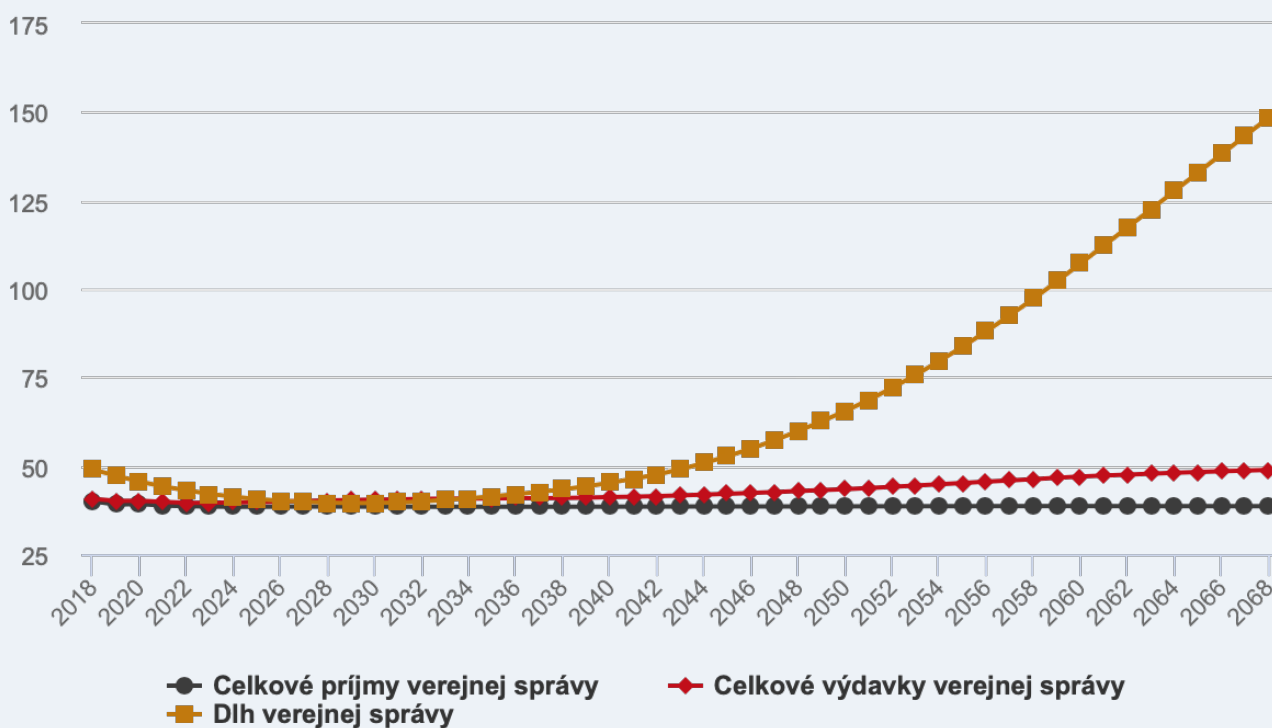
Vývoj v období nasledujúcom po finančnej a hospodárskej kríze ukazuje, že verejná správa (osobitne vláda cez štátny rozpočet) nie je schopná hospodáriť tak, aby sa ňou nadobudnuté príjmy aspoň rovnali jej výdavkom (bez zvyšovania daní a odvodov) ani v časoch, kedy sa ekonomike darí a výber daní významne rastie.

Podľa základného scenára vývoja verejných financií Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) bude medzera medzi príjmami a výdavkami štátu navyše v najbližších dekádach ďalej rásť. Slovenské verejné financie podľa nej nedosahujú dlhodobú udržateľnosť a celkový dlh verejnej správy bude v najbližších piatich desaťročiach prudko narastať (graf 14). Verejné výdavky citlivé na starnutie populácie, napríklad dôchodkové výdavky či výdavky na zdravotnú a dlhodobú starostlivosť, vzrastú podľa prognózy Rady z 18,5 % HDP na 21,6 % HDP.⁵⁰ K tomu sa pridávajú osobitné sekery, ktoré zaťali poslanci v ostatnom období, napríklad v podobe zvýšenia minimálneho dôchodku, minimálnej mzdy a najmä zavedenia stropu na dôchodkový vek.

Graf 14

Základný scenár vývoja verejných financií do roku 2068

(% HDP)



Zdroj: Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, s. 17

Na to, aby bolo počas obdobia do roku 2068 zabezpečené pokrytie rastúcich nákladov spojených so starnutím populácie, ktoré sa intenzívne prejaví najmä po roku 2038, by bolo podľa RRZ potrebné udržiavanie primárneho prebytku bez položiek ovplyvnených starnutím na úrovni približne 1 % HDP. Zníženie a udržiavanie dlhu tesne pod sankčnými pásmami dlhovej brzdy v najbližších dekádach nebude postačujúce, nakoľko starnutie populácie v budúcnosti výrazne sťaží dodržiavanie ústavného limitu na dlh.

50 Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2019), s. 17

Na riziká primárneho salda (salda hospodárenia bez úrokových výdavkov) upozorňuje aj Ministerstvo financií SR, podľa ktorého sa primárne saldo verejnej správy do roku 2062 zhorší takmer o päť percentuálnych bodov v dôsledku starnutia populácie, osobitne v dôsledku minuloročného schválenia stropu dôchodkového veku na 64 rokov.⁵¹ Tým poslanci NR SR schválili nekryté dlhodobé záväzky na dôchodky, najmä kvôli ktorým sa podľa ministerstva financií súčasná hodnota budúcich záväzkov vyplývajúcich zo starnutia zvýšila až o 206,4 % HDP. **Kým v roku 2019 výdavky verejnej správy citlivé na starnutie dosahovali 18,9 % HDP (v tom dôchodkové dávky 8,6 % HDP), v roku 2062 to podľa prognózy Ministerstva financií SR bude až 26,3 % HDP (v tom dôchodkové dávky 13,9 %).**

Celkové implicitné záväzky⁵² verejnej správy v roku 2019 dosiahli 474,9 % HDP, pričom ich gro predstavujú záväzky v rámci neudržateľne nastaveného penzijného systému. Toto nastavenie zhoršilo najmä spomínané zavedenie stropu dôchodkového veku. Časť tohto implicitného dlhu bude po roku 2028 predstavovať každoročne stále väčšiu finančnú diery, ktorú bude potrebné financovať. Zavedený strop na dôchodkový vek tak ide na úkor budúcich platcov odvodov a daní, dôchodcov a destabilizuje verejné financie a ekonomiku.⁵³

Záver

Vývoj verejných financií v uplynulých rokoch ako i prognóza vývoja verejných financií v najbližších desaťročiach ukazuje, že rozsiahla a nehospodárna správa vecí verejných na Slovensku výrazne finančne zaťažuje ľudí, prostredníctvom vládneho prerozdelenia významne zasahuje do ich ekonomických rozhodnutí a ešte väčšiu finančnú záťaž prenáša do budúcnosti. Tento spoločný problém verejných financií pre daňovníkov a ekonomiku sa odvíja od prerozdelenia finančných prostriedkov verejnou správou nad rámec v bežnom roku ňou získaných príjmov (najmä vynútením od daňovníkov) a od rozširovania jej aktivít, vrátane zasahovania do činností, ktoré nepatria medzi funkcie vlády v slobodnej spoločnosti s trhovou ekonomikou.

Poskytovanie rastúceho počtu a objemu „služieb štátu,“ v mnohých prípadoch deklarovaných ako „zadarmo“, nijako nezvyšuje životnú úroveň ľudí. Každú z poskytovaných služieb štát musí financovať buď zo svojich príjmov, predovšetkým z daní a odvodov zaplatených občanmi, alebo prostredníctvom zvyšovania dlhu. Práve deficitmi verejných financií však vytvára fiškálnu ilúziu, keďže sľubuje a poskytuje viac ako je schopný zaplatiť, pričom tie znamenajú prenesenú finančnú záťaž na daňovníkov do budúcnosti, navyše aj s úrokmami. Väčšia miera vládneho prerozdelenia tak vo výsledku znamená buď väčšie skryté zadlžovanie prostredníctvom dlhu alebo vyššie daňové zaťaženie, čo znižuje hospodársky rast a celkový blahobyť.⁵⁴

Veľké vládne výdavky majú celkovo negatívny ekonomický dopad – aj keď môžu z krátkodobého hľadiska zvýšiť hospodársky rast, z dlhodobej perspektívy zvyšujú mieru neefektívnosti ekonomických rozhodnutí a konaní, podkopávajú prosperitu a brzdia životnú úroveň ľudí. To sa v plnej miere prejavuje aj na Slovensku. Ich rast na úkor zvyšovania verejného dlhu je zároveň morálnym hazardom s ohľadom na

51 Ministerstvo financií SR (2019)

52 Podľa ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej implicitné záväzky predstavujú „rozdiel medzi očakávanými budúcimi výdavkami subjektov verejnej správy a očakávanými budúcimi príjmami subjektov verejnej správy, ktoré vyplývajú z finančných dôsledkov spôsobených budúcim uplatňovaním práv a povinností ustanovených právnym poriadkom SR, ak tieto nie sú súčasťou dlhu verejnej správy.“ (<https://zakony.judikaty.info/predpis/ustavny-zakon-493/2011>)

53 Gonda (2020a)

54 Mitchell (2015)

prenášanie dlhového zataženia na ďalšie generácie, ale aj odsúvaním a zväčšovaním fiškálneho bremena v budúcnosti, obzvlášť s ohľadom na starnutie populácie a pokles počtu ľudí v produktívnom veku a tým súvisiacim prudkým rastom verejných výdavkov na dôchodkové zabezpečenie a ďalších výdavkov citlivých na starnutie populácie v najbližších desaťročiach.

Výzvou je zastavenie rastu a znižovanie rozsahu a vplyvu štátu, ktorý rozhoduje o stále väčšom podiele občanmi vytvorených ekonomických hodnôt. Východiskovým prostriedkom toho môžu byť pravidlá, ktoré ústavne obmedzia právomoci vlády zdaňovať, regulovať a prerozdeľovať vytvorené zdroje. K dlhovej brzde by sa tak mohli pridať univerzálne ústavné výdavkové a daňové limity, napríklad podmienenie prijatia každého opatrenia zvyšujúceho daňové bremeno ústavnou väčšinou. Výzvou pre vládu je štrukturálna reforma verejných výdavkov, ktorá umožní ich zásadné zníženie vyjadrené v celkovom objeme výdavkov verejnej správy. Aj v kontexte sociálneho štátu a požiadavky na finančnú udržateľnosť verejných financií a najmä pre prosperitu a životnú úroveň je dôležité, aby vlády na Slovensku (ale aj inde) realizovali systémové výdavkové reformy (dôchodkovú, zdravotnícku či školskú) spolu s nedeficitným hospodárením, znižovaním daní, odvodov, rozsahu, vplyvu a regulačných zásahov štátu a s cieľom presmerovania finančnej zodpovednosti z vlád na jednotlivcov a ich rodiny.

Kľúčové však je, aby si ľudia vo väčšej miere uvedomovali nezamýšľané dôsledky rozsiahleho sociálneho a intervenčného štátu, stotožnili s takýmito výzvami a princípmi a aby vyvíjali tlak na politikov na nižšie vládne aktivity a dane. V tomto duchu sa stotožňujeme s odkazom Milтона Friedmana, že najlepšou ochranou slobody je reakcia verejnosti proti nadmernému zdaňovaniu a proti nadmernej veľkosti vlády.⁵⁵

55 Pavlík (1998), s. 33

Literatúra

- FOCUS (2018), Prieskum verejnej mienky zameraný na vnímanie socializmu. Záverečná správa z kvantitatívneho prieskumu verejnej mienky. Dostupné online: <http://www.konzervativizmus.sk/article.php?6198>
- Gonda, P. (2019), Aké je u nás daňové bremeno? .*tyždeň*. Dostupné online: <https://www.tyzden.sk/stlpceky/57975/ake-je-u-nas-danove-bremeno/>
- Gonda, P. (2020a), Colombova manželka a sekery. .*tyždeň*. Dostupné online: <https://www.tyzden.sk/stlpceky/61559/colombova-manzelka-a-sekery/>
- Gonda, P. (2020b), Nebezpečné mýty a omyly. .*tyždeň*. Dostupné online: <https://www.tyzden.sk/stlpceky/53678/nebezpecne-myty-a-omyly/>
- Gonda, P., Mlýnek, M., Ďurana, R., Sloboda, D. (2010), Verejné financie. In: Gonda, P. (ed.), *Programové vyhlásenie reformnej vlády: sprievodca pre zodpovedných politikov na ceste k slobodnejšej spoločnosti a štíhlejším štátu*. Reformná vláda. Dostupné online: <http://www.reformnavlada.sk/verejne-financie.html>
- Gonda, P. (ed., 2012), Výdavková diéta pre verejné financie. Dostupné online: <https://konzervativizmus.sk/vydavkova-dieta-pre-verejne-financie-ako-konsolidovat-bez-zvysovania-dani-a-odvodov/>
- INESS (2019), Cena štátu. Koľko dlhujeme? Dostupné online: <https://www.cenastatu.sk/kd-kd/2019/>
- Kolektív autorov (2014), *Audit podnikateľského prostredia*. Bratislava : Republiková únia zamestnávateľov.
- Ministerstvo financií SR (2018), 50. daňový report Slovenskej republiky. Dostupné online: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/ekonomicke-analyzy/50-danovy-report-slovenskej-republiky-2018-oktober-2018-2.html>
- Ministerstvo financií SR (2019), Rozpočet verejnej správy na roky 2020 - 2022. Dostupné online: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>
- Mitchell, D. (2005), The impact of government spending on economic growth. The Heritage Foundation. Dostupné online: <https://www.heritage.org/budget-and-spending/report/the-impact-government-spending-economic-growth>
- Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2019), Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Dostupné online: <https://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/412/sprava-o-dlhodobej-udrzatelnosti-verejnych-financii-april-2019>
- Pavlík, J. (ed., 1998), *Milton Friedman v Praze*. Praha : Liberální institut a Centrum liberálních studií.
- Scherhauer, R. (2014), 60%. Daňové zaťaženie občana SR. 660 EUR mesačne platíme na daniach. Dostupné online: <https://eic.eu/clanky/9>
- Scherhauer, R., Gonda, P., Šimek, J., Mesík, M. (2019), Celkové daňové bremeno zamestnanca na Slovensku dosiahlo v priemere 62,5 %. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. Dostupné online: <https://konzervativizmus.sk/celkove-danove-bremeno-zamestnanca-na-slovensku-dosiahlo-v-priemere-625/>
- ***
- Eurostat (2020a), General government gross debt. Dostupné online: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_17_40&plugin=1
- Eurostat (2020b), Total general government expenditure. Dostupné online: (<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00023&plugin=1>)
- Štatistický úrad SR (2020), Ekonomicky aktívne obyvateľstvo podľa veku. Dostupné online: http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome=

Štatistický úrad SR (2020), Priemerná mesačná mzda v hospodárstve SR. Dostupné online: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/demography/cost/ind>

Štatistický úrad SR (2020), Priemerná mesačná mzda podľa odvetví. Dostupné online: http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome=



Foto: Michal Dolnik (unsplash.com)

1.3 SOCIÁLNY SYSTÉM A SOCIÁLNE ZABEZPEČENIE

★ Jakub Šimek, ★ Peter Gonda

Úvod

Nezanedbateľná časť verejnosti na Slovensku stále verí v schopnosť štátu zabezpečovať dosiahnutú úroveň sociálneho zabezpečenia a myslí si, že štát by mal zohrávať dôležitú úlohu vo vzťahu k ich životným podmienkam. Potvrdili to napríklad aj výsledky prieskumu agentúry FOCUS z apríla 2018.⁵⁶ Jedným zo zistení je presvedčenie ľudí, že štát dokáže dlhodobo garantovať výšku dôchodkov minimálne na ich súčasnej úrovni, preto je podľa nich štátny dôchodkový systém lepší ako súkromný. Túto mienku zastáva o niečo viac ako polovica z opýtaných. Až tri štvrtiny respondentov prieskumu veria tomu, že bez zásahov štátu a ním poskytovaných dávok by sa značná časť spoločnosti ocitla v chudobe.

Silné kolektivistické postoje ľudí na Slovensku potvrdilo aj to, že až 67,5 % respondentov podľa toho istého prieskumu preferovalo tvrdenie, že „štát by mal zabezpečiť každému prácu a slušnú životnú úroveň,“ zatiaľ čo iba 16 % sa priklonilo k alternatíve, že „o svoju prácu a životnú úroveň by sa mal postarať predovšetkým každý sám.“ Zároveň mnohí prejavujú skepsu voči dobrovoľnej solidarite a schopnostiam súkromných poskytovateľov v sociálnom systéme. Až 69 % respondentov uvedeného prieskumu uviedlo, že ľudia nie sú ochotní si dostatočne dobrovoľne pomáhať v núdzi, preto sa musí o nich postarať štát. Veľa ľudí tak má stále neprimerané očakávania od vlády a rôzne sociálne dávky vnímajú ako samozrejmosť, a to i bez ohľadu na objektívne preukázateľnú potrebu.

Takéto predstavy ľudí súvisia s pretrvávajúcimi deformáciami v ich myslení zo socializmu a s veľkými a navyše rastúcimi garanciami sociálneho štátu, ktoré sa týkajú ich životných udalostí a celkovo životných podmienok. Živia ich aj „sociálne balíčky“ a opierajú sa o ekonomické mýty „získavania niečoho zadarmo“ či „nespravodlivosti trhu“ a potreby jeho korekcií štátom, napríklad na vyrovnávanie príjmových a majetkových rozdielov. Zároveň sa opierajú o dôveru v napĺňanie deklarovaných cieľov rozmáhajúceho sa sociálneho štátu ako „sociálna solidarita“ a „sociálna spravodlivosť.“⁵⁷

⁵⁶ FOCUS (2018)

⁵⁷ V texte kapitoly sa zameriavame na kontext „sociálnej solidarity“, ktorá má priamu väzbu na podobu sociálneho

Tieto a podobné ilúzie podporujú rast štátu a bývajú ospravedlnením jeho zásahov do vlastníctva a osobných slobôd ľudí. Silný príklon k sociálnemu a intervenčnému štátu má pritom viacero príčin, napríklad príjemnejšie sociálne pohodlie ako tlak konkurencie, nevedomovanie si jeho nezamýšľaných dôsledkov či nevnímanie sociálneho zabezpečenia v kontexte osobnej zodpovednosti a ďalších princípov, ktoré sú nosné pre fungovanie slobodnej spoločnosti. V kapitole rámcovo približujeme tieto súvislosti pôsobenia štátu v sociálnej sfére v podmienkach Slovenska.

1.3.1 Rozsiahla vládou garantovaná sociálna solidarita

Hlavnou systémovou charakteristikou sociálneho systému nielen u nás je rozsiahla vládou garantovaná „sociálna solidarita,“ ktorá sa odvíja od nadmernej úlohy, veľkosti, miery a zasahovania vlády v spoločnosti a je súčasťou sociálneho systému s dominanciou verejných schém a princípu povinnosti. Predstavuje de facto centrálnu prerozdelenie vytvorených finančných zdrojov, ktoré vláda získava vynucovaním a poskytuje ich ľuďom s cieľom zabezpečovania ich životných podmienok.

Ľudia sú tak prostredníctvom daní a odvodov nedobrovoľnými klientmi verejného sociálneho systému a mnohí aj jeho poberateľmi, vrátane tých, ktorí sociálne dávky a služby vzhľadom na svoje finančné možnosti nepotrebujú. Sociálny systém je tiež príliš komplikovaný a komplexný na to, aby bežný človek dokázal uchopiť jeho fungovanie, pričom stále existuje početná skupina tých, ktorým štát pre nízku flexibilitu nedokáže pomôcť.

Zo strany rozdeľovania prostriedkov tak znamená zložitú štruktúru vyše osemdesiatich sociálnych dávok a služieb v rámci štátnej sociálnej podpory, sociálnej pomoci a sociálneho poistenia a z pohľadu zdrojov príjmy z daní a sociálnych odvodov. Jeho súčasťou sú aj organizačné, administratívne či iné plnenia verejných inštitúcií a orgánov, ktoré sú tiež financované z daní a odvodov (napríklad ministerstvo práce a Sociálna poisťovňa) a v širšom chápaní aj ďalšie vládne politiky, programy či nástroje prerozdelenia vytvorených zdrojov s cieľom podpory životných podmienok ľudí, vrátane takých opatrení akými sú „vlaký zadarmo.“⁵⁸

Vládou vynucovaná solidarita je pritom rozsiahla a rastúca, pričom poskytuje ľuďom široko garantované nároky, bez dostatočných limitov, neraz relatívne veľké, univerzálne bez kritérií objektívnej oprávnenosti a finančného krytia (osobitne v starobnom dôchodkovom zabezpečení). **Podporovaním nárokov ľudí na benefity v sociálnom systéme bez ohľadu na možnosti zdrojov popiera kľúčový ekonomický koncept: vzácnosť. Veľký rozsah a rast nárokov a tým aj výdavkov na sociálne zabezpečenie sa odvíja najmä od ich zákonných nastavení, opierajúcich sa aj o ústavou garantované pozitívne práva a dokumenty EÚ, prípadne iných medzinárodných inštitúcií, ktoré sú pre Slovensko záväzné.**⁵⁹

systému v krajine. Aj keď „sociálnej spravodlivosti“ explicitne nevenujeme pozornosť, tak implicitne je v texte obsiahnutá, keďže je úzko prepojená so sociálnou solidaritou. Obe stoja na kolektívnom princípe a prerozdelení legálnym vynútením získaných zdrojov. Snaha o „sociálnu spravodlivosť“, teda aj „sociálnu solidaritu“, sa podľa nás opiera o prístupy, ktoré podkopávajú základy dnešnej civilizovanej spoločnosti: konštruktivistický racionalizmus vedome ju organizovať a oživovanie vrodenných inštinktov na celospoločenskú úroveň. Kritický pohľad na podstatu „sociálnej spravodlivosti“ opierame o argumenty viacerých autorov, ktorí skúmali tento koncept, primárne Friedricha Hayeka, rozpracované najmä v jeho knihe *Právo, zákonodárstvie a svoboda* (Hayek, 1973). Viac Gonda, Šimek (2020), s. 204 – 205.

58 V takomto širšom chápaní tvoria sociálny systém jeho zdroje, teda dane a odvody a nástroje na prerozdelenie týchto zdrojov – verejné statky, služby, dotácie zo štátneho rozpočtu, zdravotná starostlivosť, legislatíva upravujúca pracovno-právne vzťahy, ale aj štátne školstvo, bývanie či doprava (Durana, 2006, s. 14). Niektoré z týchto nástrojov, ktorým nevenujeme v texte kapitoly pozornosť, sú osobitne prezentované v iných kapitolách publikácie: 1.4 Práca, zamestnanosť a regulácie trhu práce, 1.5 Zdravotníctvo a 1.6 Vzdelávací systém.

59 Napríklad Dohovor o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia (č. 102) publikovaný ako Oznámenie Federálneho

Ústava Slovenskej republiky otvára legislatívne „dvere“ takýmto nárokom v sociálnom systéme napríklad garantovaním práva občanom na prácu, na odmenu za prácu nie nižšiu ako je minimálna mzda, na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu. Deklaruje tiež, že vek potrebný na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe nesmie presiahnuť 64 rokov, každý má právo na ochranu zdravia a to, že na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť (viac v kapitole 1.5 Zdravotníctvo).⁶⁰

Centrálne prerozdelenie vyžadujúca sociálna solidarita je široko nastavená, keďže sa pretavuje aj do dávok, ktoré sú v rámci klasického chápania sociálnej politiky (zameranej na chudobných a objektívne znevýhodnených) spochybniteľné. Patria medzi ne dávky, ktorých reálnym cieľom je univerzálna podpora všetkých poberateľov, napríklad jednorazové nesystémové dávky štátnej sociálnej podpory a prídavky na deti a iné rodinné dávky. Súčasťou rozširovania sociálnej solidarity sú rôzne selektívne „podpory“ spoločenským skupinám, napríklad študentom či dôchodcom ako „obedy a vlaky zadarmo.“ Spôsobujú nezamýšľané dôsledky ako nižšiu zodpovednosť ich užívateľov, väčšie plytvanie, neefektívnosť, nižšiu kvalitu služieb a dodatočné náklady.

Sociálna solidarita je zároveň štedro nastavená vo viacerých segmentoch sociálnej sféry, aj keď nastavenie je podstatne nižšie ako vo viacerých sociálnych štátoch na Západe. Štedrosť nastavenia sociálnej solidarity na Slovensku vnímame najmä vo vzťahu k jej zameraniu významne nad rámec pomoci a k obmedzeným zdrojovým možnostiam. Týka sa to predovšetkým priebežného dôchodkového systému a iných súčastí „sociálneho poistenia.“ Tie na rozdiel od adresnejších dávok (typu hmotnej núdze) financujú najmä z odvodov životnú úroveň, ktorá výrazne prevyšuje základný životný štandard reálne chudobného.

Takáto rozsiahla sociálna solidarita spolu s ostatnými systémovými deformáciami ako dominantnosť povinného princípu (osobitne vo financovaní), verejného piliera a obmedzenej a deformovanej konkurencie spôsobujú závislosť mnohých ľudí od štátu v sociálnej sfére, nízku mieru motivácie a postarania sa o seba a svoju rodinu, pascu ekonomickej neaktivity, pasivitu a spoliehanie sa na štát, cudzie zdroje a (politické) rozhodnutia. Tým sa zároveň výrazne oslabuje zodpovednosť jednotlivca za svoj vlastný život. Príkladom je starobný dôchodkový systém, v ktorom sú ľudia značne závislí od cudzích zdrojov a politických rozhodnutí a kde sa vytratila väčšina osobnej iniciatívy. Takto nastavený systém vyvoláva nemorálne očakávania získavania podpory z peňazí iných a motivuje ľudí k snahe o ich získavanie.

Súčasný sociálny systém tak prehľbuje zo socializmu zdedenú *kultúru závislosti a mentalitu nárokovateľnosti*, vytláča dobrovoľnú (reálnu) solidaritu a súkromné aktivity v sociálnej sfére, a spôsobuje vysoké a do budúcnosti devastačné náklady.

1.3.2 Finančne nákladný systém

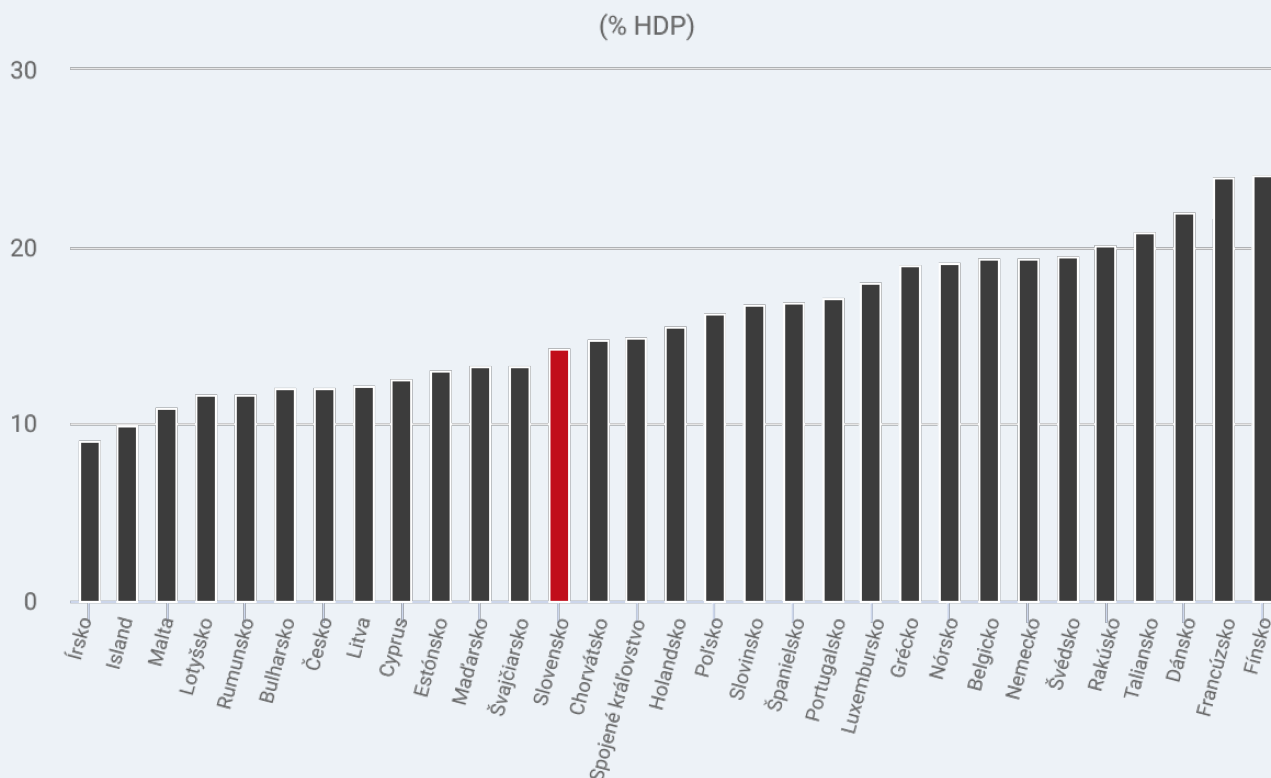
Takýto sociálny systém výrazne tlačí na zdroje financovania a generuje veľké objemy výdavkov v súčasnosti a neúmerne finančné nároky do budúcnosti, tak u nás ako inde, najmä v rozsiahlych sociálnych štátoch. **Neprehľadný a administratívne náročný verejný systém sociálneho zabezpečenia prináša plytvanie zdrojov a dodatočné náklady. Celkovo tak vyžaduje značné príjmy z daní a odvodov. Veľká záťaž týmito administratívne vynútenými platbami tiež vytláča dobrovoľnú solidaritu a súkromnú iniciatívu ľudí.**

⁶⁰ ministerstva zahraničných vecí č. 461/1991 Zb. a Európska sociálna charta (revidovaná) Štrasburg, 3. 5. 1996 Ústava Slovenskej republiky, ústavný zákon c. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, články 35 až 40

Výdavky na celkové sociálne zabezpečenie na Slovensku predstavovali v roku 2018 až 34,3 % celkových verejných výdavkov, pričom ich pomer k HDP zodpovedal vyše 14 % HDP.⁶¹ Je to menej ako vo viacerých európskych krajinách s rozsiahlym sociálnym štátom, najmä vo Fínsku a Francúzsku, ale viac ako v niektorých iných krajinách, predovšetkým ako v Írsku a na Islande. Výrazný rozdiel je tiež napríklad medzi Švajčiarskom (s nižším pomerom aj ako na Slovensku) a napríklad Nemeckom, Švédskom, Rakúskom a najmä Francúzskom, ktoré analyzujeme v druhej sekcii publikácie ako príklady sociálnych štátov (graf 15).

Graf 15

Verejné výdavky na sociálne zabezpečenie v roku 2018



Zdroj: Eurostat

Štátna sociálna podpora a sociálna pomoc

Z daní sú financované najmä výdavky v rámci štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci, ktoré sú na centrálnej úrovni⁶² dominantnou súčasťou výdavkov kapitoly Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR). Celkové výdavky kapitoly ministerstva sú rozpočtované v roku 2020 na 2,9 mld. eur, čo je takmer 3 % HDP. V porovnaní so schváleným rozpočtom na rok 2019 to predstavuje zvýšenie o 494 mil. eur, teda o 22,4 %, a to najmä v dôsledku zmeny spôsobu výpočtu minimálneho dôchodku, zvýšenia rodičovského príspevku, zdvojnásobenia výšky vianočného príspevku, zvýšenia peňažného príspevku na opatrovanie a finančný príspevok na poskytovanie sociálnej služby v zariadeniach podmienených odkázanosťou.⁶³

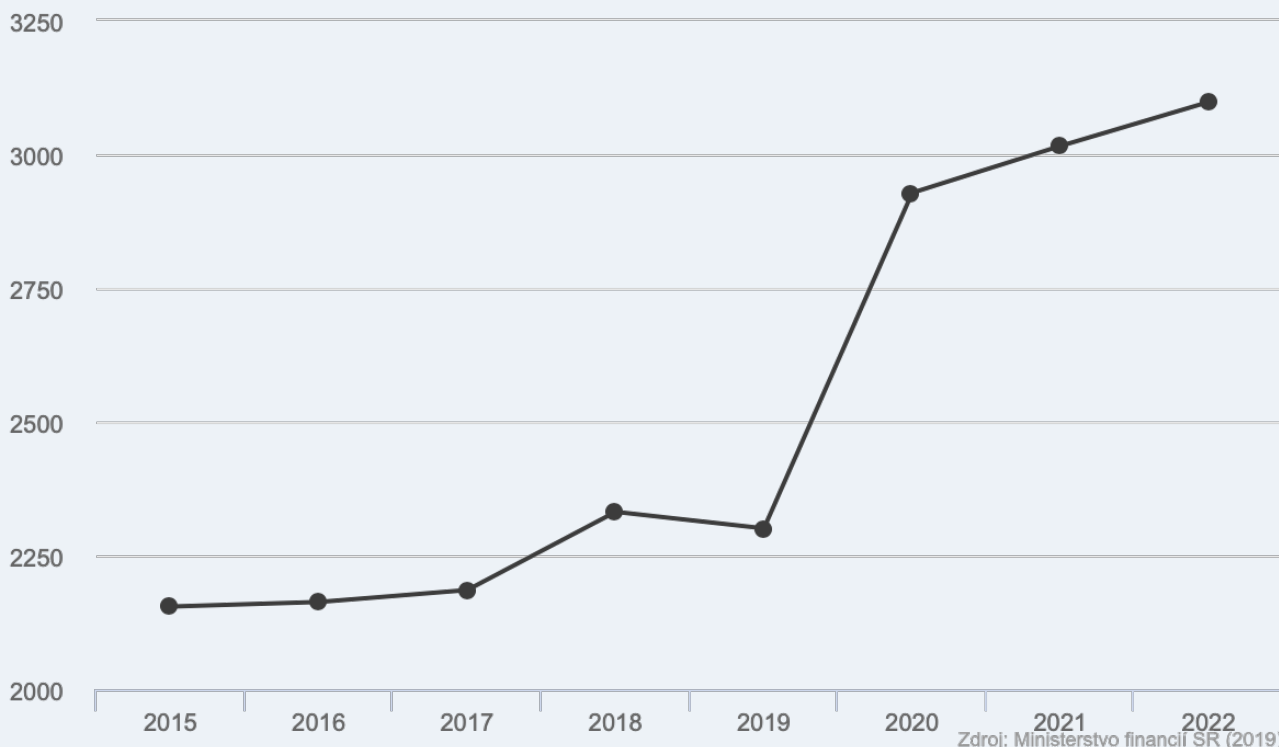
61 Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

62 Na samosprávnej úrovni sú z daní financované ďalšie výdavky, ktoré sú súčasťou sociálnej pomoci, primárne sociálne služby.

63 Ministerstvo financií SR (2019), Hlavná kniha, s. 4

Výdavky kapitoly MPSVR SR (v eur)

v mil. eur



Komentár ku grafu 16: Údaje za roky 2015 až 2018 predstavujú skutočnosť, rok 2019 rozpočet a roky 2020 až 2022 sú ministerstvom financií naplánované údaje.

V rámci nich sú výdavky na rodinnú politiku a sociálnu pomoc súčasťou „sociálnej inklúzie“, ktorá predstavuje približne 80 % výdavkov kapitoly ministerstva (príloha 3). Zatiaľ čo výdavky na štátnu podporu rodiny sa v minulých rokoch mierne zvyšovali a v roku 2020 sa rozpočtuje ich nárast až o 183 mil. eur, tak výdavky na pomoc v hmotnej núdzi majú klesajúci trend a v roku 2020 sa rozpočtujú iba vo výške 139 mil. eur. Ich podiel na výdavkoch kapitoly ministerstva práce je tak malý (5,7 %) a na celkových výdavkoch na sociálne zabezpečenie úplne zanedbateľný (v roku 2018 na úrovni približne 1,1 %). Pritom práve systém hmotnej núdze považujeme oproti ostatným vládnym nástrojom za relatívne zdôvodniteľnejší, keďže je bližší svojim zameraním na pomoc reálne chudobným.⁶⁴

⁶⁴ Jeho striktniejšiu podobu – adresne garantované existenčné minimum financované z daní (pasívnym iba v naturálnej podobe) – prezentoval Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika v minulosti ako cieľovo jedinú úlohu vlády v sociálnej sfére. Bližšie napríklad Gonda, Novota, Dostál (2005) a Gonda, Ďurana, Mlýnek (2010).

Tabuľka 1: Sociálna inklúzia (v mil. eur)

	2015 S	2016 S	2017 S	2018 S	2019 R	2020 N
Sociálna inklúzia zdroje spolu	1 787,72	1 737,70	1 746,87	1 863,27	1 972,41	2 447,12
EÚ zdroje + spolufinancovanie	26,97	0,18	4,88	5,21	6,23	12,65
presun z minulých rokov	36,51	15,55	10,04	9,59	0	0
Sociálna inklúzia, z toho:	1 723,92	1 721,66	1 731,92	1 848,45	1 966,10	2 434,38
pomoc v hmotnej núdzi	235,94	202,69	171,84	140,94	152,41	139,13
podpora rodiny	718,67	718,99	722,53	737,49	756,38	939,30
poistné platené štátom	227,76	231,50	242,91	295,38	259,55	309,26
kompensácia sociálnych dôsledkov ŤZP	232,01	226,73	244,16	293,22	375,49	423,47
iniciatívy v oblasti sociálnej inklúzie	2,69	2,98	2,88	2,78	3,11	3,21
starostlivosť o ohrozené deti	85,96	89,44	94,73	98,31	123,35	143,29
nesystémové dávky sociálneho poistenia	66,33	85,81	84,56	87,00	87,42	167,98
vianočný príspevok	81,52	81,30	80,07	80,00	61,30	152,68
podpora sociálnych služieb	73,04	82,21	88,24	113,33	147,09	156,06

Legenda: S – skutočnosť, R – rozpočet, N – naplánované údaje, ŤZP ťažké zdravotné postihnutie.

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2019)

Rozsiahlejšia štátna podpora rodiny s deťmi je v rámci kapitoly ministerstva práce tvorená finančnými jednorazovými a opakovanými štátnymi dávkami (v roku 2020 vo výške 939 mil. eur), pričom prevažnú časť týchto výdavkov tvorí rodičovský príspevok a prídavok na dieťa (tabuľka 2). Pri ich poskytovaní sa nesleduje a ani netestuje príjem rodiny.⁶⁵ Napríklad nárok na prídavok na dieťa vzniká tým, že sa oprávnená osoba stará o nezaopatrené dieťa a má trvalý alebo prechodný pobyt na území SR.

Tabuľka 2: Podpora rodiny s deťmi (v mil. eur)

	2015 S	2016 S	2017 S	2018 S	2019 R	2019 OS	2020 N
Podpora rodiny zo štátneho rozpočtu	718,67	718,99	722,53	737,49	756,38	765,20	939,30
Prídavok na dieťa	315,36	312,93	311,44	313,07	320,75	322,51	334,47
Rodičovský príspevok	355,28	352,44	361,30	368,69	382,06	376,34	551,27
Ostatné príspevky na podporu rodiny	45,58	47,86	48,13	48,12	48,81	49,81	48,80
Príspevok na starostlivosť o dieťa	2,45	5,76	1,66	7,61	4,76	5,00	4,76
Dotácia na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa ¹			0,00	0,00	0,00	11,53	0,00

Legenda: S – skutočnosť, R – rozpočet, N – naplánované údaje, ŤZP ťažké zdravotné postihnutie.

Komentár k tabuľke 2:¹ Údaj o očakávanom čerpaní dotácie na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa v roku 2019 predstavuje už poskytnutý objem finančných prostriedkov na daný účel (zabezpečenie príspevku na stravu pre deti v poslednom ročníku materskej školy) v čase tvorby návrhu rozpočtu, nie je zohľadnené poskytovanie príspevku pre žiakov základných škôl od septembra 2019.

⁶⁵ Z dávok na podporu rodiny je testované len náhradné výživné.

Tieto dávky boli zavedené s cieľom pomôcť rodičom so zabezpečením starostlivosti o nezaopatrené deti s ich výchovou a výživou. Sú výrazne zamerané na peňažné benefity na úkor služieb oproti iným krajinám EÚ.⁶⁶ Ich plošným poskytovaním sa dostávajú aj do rodín, ktoré ich vzhľadom k svojim vyšším príjmom nepotrebujú a stráca sa tak pri nich zmysel pomôcť tým, ktorí pomoc reálne potrebujú. Aj chudobnejší daňovníci tak nedobrovoľne prispievajú na prídavky na deti či rodičovský príspevok bohatším rodičom. K tomu sa pridáva ďalšia deformácia, ktorá je obsiahnutá v rodičovskom príspevku, a to nárok na neho aj poberateľovi, ktorý zároveň v tom čase pracuje.

Foriem štátnej podpory rodiny je viac a celkovo predstavujú väčší objem peňazí ako sme zatiaľ uviedli. Napríklad podľa prepočtov INESS je celková výška štátnej podpory na priemernú rodinu počas prvých piatich rokov až na úrovni takmer 9900 eur ročne, resp. 824 eur mesačne.⁶⁷ Súčasťou tejto podpory je aj dávka materskej dovolenky, ktorá je tiež plošná a navyše je značne štedrá. Z nemocenského poistenia garantuje poberateľom až 75 % ich hrubej mzdy. Nárok majú aj otcovia (dokonca aj súčasne matka i otec), pričom priemerná výška otcovskej dávky bola v roku 2019 až 891 eur mesačne.⁶⁸ Táto štedrá a navyše v čase zvyšovaná podpora z peňazí iných (v tomto prípade prostredníctvom nemocenského poistenia) a motivuje k jej získaniu. Výsledkom je rýchly nárast poberateľov, najmä u otcov. Aj to je v menšom meradle príklad absurdného nastavenia viacerých sociálnych dávok, ktoré spoločne neúmerne tlačia na rast nákladov.

Dôchodkový systém

Náklady sa najvýraznejšie kumulujú celkovo v odvodovom systéme, zameranom predovšetkým na financovanie nárokov na dôchodky a zdravotníctvo (ktorému sa venujeme v kapitole 1.5 Zdravotníctvo). Celkové odvodové zaťaženie predstavovalo na Slovensku v roku 2018 až takmer 35 % mzdových nákladov zamestnanca s priemernou mzdou, pričom záťaž odvodov do Sociálnej poisťovne bola na úrovni 21,6 %. Takéto veľké odvodové zaťaženie výrazne finančne zaťažuje ich platcov, zvyšuje náklady práce, obmedzuje podnikanie, zamestnávanie a čisté mzdy zamestnancov.⁶⁹ Odčerpáva tak veľký podiel z vytvorených zdrojov a zároveň motivuje zamestnávať „načierno.“

Najväčšiu záťaž v súčasnosti a enormné finančné tlaky predstavujú do budúcnosti nároky na dôchodky. Systémové finančné, morálne a celospoločenské problémy vyplývajú z podstaty priebežného financovania dôchodkového systému, v ktorom ekonomicky činní povinne odvádzajú príspevky na financovanie dôchodkov dnešných dôchodcov a im vznikajú nároky na dôchodky v budúcnosti, ktoré im v tom čase budú platiť ekonomicky činní.⁷⁰

V spoločnosti pritom prevláda názor, že štát je schopný zabezpečiť minimálne súčasnú výšku dôchodkov aj do budúcnosti. Verejnosť si však plne neuvedomuje systémovo deficitný charakter priebežného piliera, ktorý bol prehĺbený nedávnymi zmenami ako minimálny dôchodok, trinásť dôchodok a najmä zastropovanie dôchodkového veku. Výdavky na starobné dôchodky pritom už v súčasnosti raketovo rastú (graf 17). Pri zavádzaní opatrení tohto typu sa zabúda, odkiaľ pochádzajú zdroje financovania. Tie vytvára súčasná produktívna časť populácie a následne sa len prerozdeľujú na dôchodky a iné sociálne dávky.

66 Ministerstvo financií SR (2019), Hlavná kniha, s. 68

67 Ďurana (2019)

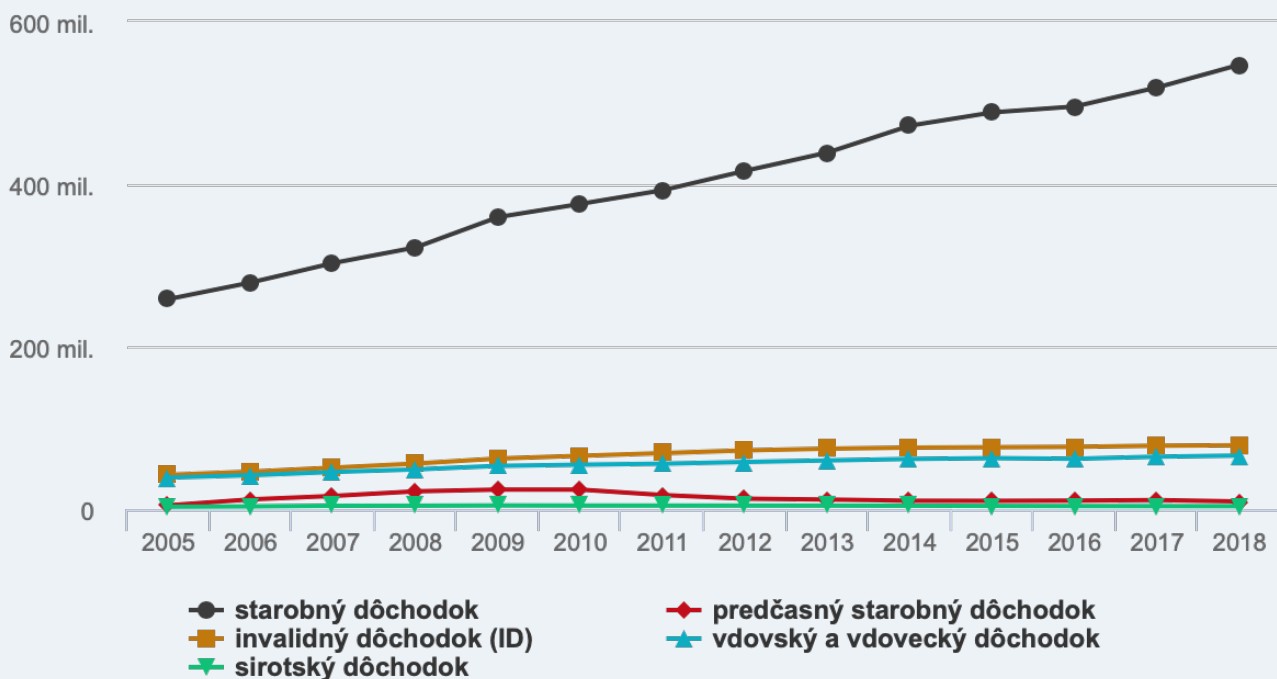
68 Sociálna poisťovňa, <https://www.socpoist.sk/aktuality-materske-prudko-rastie-aj-vyska-davky--aj-pocet-poberatelov/48411s68241c>

69 Spolu s daňou z príjmov fyzických osôb odkrojili z mzdových nákladov zamestnanca 44,7 % a tomu tak ostala čistá mzda na úrovni 55,3 % (Scherhauer, Gonda, Šimek, Mesík, 2019). Tým sa však celkové daňové bremeno ani zďaleka nekončí (viac v kapitole 1.2 Vládne prerozdelenie a verejné financie).

70 Národný systém priebežného financovania dôchodkov a ďalších zložiek sociálneho poistného prvýkrát zaviedol do praxe Otto von Bismarck v Nemecku v 80-tych rokoch 19. storočia (viac v kapitole 2.3 Nemecko).

Kumulatívne výdavky na dôchodkové dávky Sociálnej poisťovne

(v tis. eur)



Zdroj: Sociálna poisťovňa

Pre finančnú udržateľnosť priebežného dôchodkového systému je dôležitý pomer prispievateľov a dôchodcov. Problém nastáva vtedy, ak sa výdavky automaticky neupravujú k výške zaplatených odvodov. Keby sa pomer podpory rovnal hodnote 100 v priebežnom dôchodkovom systéme, znamenalo by to, že jeden prispievateľ by mal odvieť dostatočnú sumu odvodov na pokrytie jedného dôchodku. Tento pomer podpory by sám o sebe nemusel byť problémom, ak by sa znížila miera náhrady (teda pomer priemerneho starobného dôchodku k priemernej mzde). Tá je však na Slovensku v súčasnosti na úrovni 42,2 %. Znamená to, že pri pomere podpory 100 by jeden prispievateľ s priemernou mzdou z nej odvádzať približne 42 % len na financovanie dôchodku jedného dôchodcu. Je ťažké si predstaviť pracujúceho človeka ochotného financovať niekomu takto vysoký dôchodok. Odvodové zaťaženie je už príliš vysoké. Zníženie dôchodkov, teda nižšia miera náhrady, je veľmi pravdepodobný scenár.⁷¹

Vo verejnom priebežnom dôchodkovom systéme sa tak aj s vedomím takto vysokej kompenzácie vytráca individuálna zodpovednosť a zainteresovanosť za svoje finančné zabezpečenie v starobe. Postupné znižovanie miery kompenzácie a výdavkov z priebežného piliera by prispelo k udržateľnosti verejných financií a k zvýšeniu sebastačnosti občanov, s cieľom priznať, podporovať a umožniť plnú zodpovednosť jednotlivcov za dôchodkové zabezpečenie v starobe a ich vyviazania sa z verejného dôchodkového systému.⁷²

71 Ďurana (2016), s. 13 - 14

72 Gonda, Ďurana, Mlýnek (2010)

Dnešný dôchodkový systém je financovaný hlavne z povinných odvodov pracujúcich, pričom mzdové odvody sa pritom delia na zamestnanecké a zamestnávateľské, čo znižuje transparentnosť financovania. Pracujúcich zaujíma, koľko im príde na účet a zamestnávateľov to, koľko ich bude zamestnanec stáť celkovo jedno pracovné miesto. Týmto delením si ľudia dostatočne neuvedomujú skutočné náklady práce a ani celkovú veľkosť odvodov.

Na výplatu súčasných dôchodkov sa pritom používajú všetky príjmy z odvodov a zostávajúca nepokrytá časť sa hradí z iných súčastí systému sociálneho poistenia a transferom zo štátneho rozpočtu, teda z daní. V súčasnosti zamestnanec odvádza z celkovej odmeny za prácu 18,5 % do priebežného systému, keďže na výplatu starobných dôchodkov nie je používaný len odvod 18 %, ale aj 4,75 % do rezervného fondu solidarity a 2,25 %, ktoré tvoria prebytky ostatných fondov.⁷³

Štát miesto úpravy výdavkovej časti pristupuje k riešeniu problému zo strany príjmov. Zmenou z roku 2012 sa rozšíril vymeriavací základ pre výpočet odvodov, a to dvomi spôsobmi. Radikálne sa zvýšil vymeriavací základ, vďaka čomu dnes už len 0,5% poistencov presiahne strop odvodov sociálneho poistenia. V zdravotných odvodoch strop zmizol úplne. Druhým spôsobom bolo zmenšenie príjmov II. piliera. Každé zvýšenie odvodovej sadzby do II. piliera dnes znamená zníženie nákladov I. piliera v budúcnosti.⁷⁴

Čiastočnou úpravou systému sociálneho poistenia z priebežného systému na súkromný kapitalizačný systém sa začali tvoriť predpoklady na určité, i keď obmedzené a nedostatočné, redukovanie úlohy štátu v dôchodkovom zabezpečení. Dôchodková reforma z rokov 2004 a 2005 spustila II. pilier, do ktorého sa presmerovalo 9 % z hrubej mzdy na sporiace účty sporiteľov. Týmto klesli zdroje I. piliera a najjednoduchšou cestou pre politikov bolo opätovné navýšenie sadzby do I. piliera s ďalšími reformami podporujúcimi navýšenie toku peňazí do tohto piliera. V roku 2012 sa príspevky na starobné dôchodkové sporenie znížili na 4 % z vymeriavacieho základu. Od roku 2017 sa sadzba každoročne zvyšuje o 0,25 percentuálneho bodu až do roku 2024, kedy dosiahne 6 %.

Obmedzovanie slobodných rozhodnutí sporiteľov

V roku 2009 sa zmenila investičná stratégia správcov úspor sporiteľov zavedením garancií. Dôchodkovým správcovským spoločnostiam bola uložená povinnosť dosiahnuť počas šiestich po sebe idúcich kalendárnych mesiacoch nezáporné zhodnotenie majetku.⁷⁵ Malo to za následok pokles akcií v akciových a zmiešaných fondoch. Sledované obdobie šiestich mesiacov sa v nasledujúcich rokoch predlžovalo a garancie výnosov boli ponechané len v dlhopisových fondoch.⁷⁶

Majetok sporiteľov bol navyše z akciových, indexových a zmiešaných negarantovaných fondov prevedený do dlhopisového garantovaného fondu, ak sporitelia, na základe rozhodnutia vlády, nedoručili dôchodkovej správcovskej spoločnosti vyhlásenie o zotrvaní v negarantovanom fonde. Ku koncu roka 2017 boli týmto presunom z výnosovo vyšších negarantovaných fondov sporitelia pripravení o zhodnotenie majetku vo výške 13 % úspor v II. pilieri.⁷⁷

Podľa zákona sa sporiteľom po dovŕšení veku 52 rokov začne presúvať majetok z negarantovaných fondov do garantovaného dlhopisového fondu po 10 % každý rok až do 61 roku života, kedy musia mať 100 % majetku v tomto fonde.⁷⁸ Ide o ďalšie nedobrovoľné obmedzenie nakladania so súkromným majetkom

73 Ďurana (2020)

74 Ďurana (2016), s. 5

75 Zbierka zákonov č. 137/2009

76 Fodor, Cenker (2019), s. 2

77 Tamže, s. 3

78 Zbierka zákonov č. 43/2004 § 92 ods. 1

jednotlivcov, ktoré obmedzuje ich slobodu výberu fondu podľa vlastných preferencií počas celej dĺžky života, pričom viac ako polovica sporiteľov pri dosiahnutí nároku na úspory z druhého piliera, volí programový výber (jednorazový alebo postupný výber dôchodkových úspor, a to pri ponechaní doživotného minimálneho dôchodku).

Výsledkom je opätovné posilnenie úlohy vlády v dôchodkovom systéme a jej rozhodovania o dôchodkoch ľudí, popri tom, že rozhoduje aj o sadzbách v druhom pilieri. Reguláciami ho podkopala, obmedzila výnosnosť, a tým ešte zhoršila vyhliadky ľudí ohľadne ich budúcich dôchodkov. Dnes tak sporitelia majú najviac prostriedkov uložených v konzervatívnejších garantovaných fondoch (príloha 4). Tie im dosahujú nižšie zhodnotenie, čo vytvára a tým aj riziko nižších výplat dôchodkov v budúcnosti.

Zastropovanie veku odchodu do dôchodku a rámcový výhľad do budúcnosti

Problémy dôchodkového systému, primárne priebežného prvého piliera, bude čoraz viac prehĺbovať demografický vývoj. Predpokladá sa zníženie počtu obyvateľov a intenzívne populačné starnutie. Počet obyvateľov v produktívnom veku sa do roku 2060 výrazne zníži a zníži sa aj podiel osôb v tejto skupine. Starnutie obyvateľstva so sebou prinesie zvýšenie počtu a podielu obyvateľov v poproduktívnom veku.⁷⁹ To si bude vyžadovať výrazne vyššie náklady na starobný dôchodkový systém, ako aj na zdravotnú starostlivosť a dlhodobú starostlivosť o starších obyvateľov.

Starnutie populácie je pritom dlhodobo známym problémom a preto bolo prijatých viacero parametrických aj systémových zmien (v rokoch 2004, 2005 a 2012), ktoré čiastočne zmiernujú negatívne dôsledky tohto vývoja na priebežný dôchodkový pilier. Podľa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť bol „jednou z najvýznamnejších zmien z pohľadu zlepšenia dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému bolo naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života s účinnosťou od roku 2017.“⁸⁰

Dôchodkový vek je dôležitým parametrom, ktorý priamo ovplyvňuje počet pracujúcich a počet dôchodcov. Vplýva teda aj na saldo Sociálnej poisťovne, pričom naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života stabilizuje počet rokov prežitých na dôchodku pre budúcich dôchodcov, bez ohľadu na to, ako sa bude vyvíjať dĺžka života.

Ústavným zákonom však poslanci v marci 2019 schválili zavedenie stropu na vek odchodu na 64 rokov (resp. matkám s deťmi ešte menej). Graf 18 dokumentuje nárast implicitného deficitu dôchodkového systému v priebehu nasledujúcich desaťročí vplyvom zavedenia tohto dôchodkového stropu. Do roku 2067 by podľa RRZ narástol o 1,6 % HDP a do roku 2080 až na 2,3 % HDP pri zachovaní súčasného stropu veku odchodu do dôchodku.⁸¹

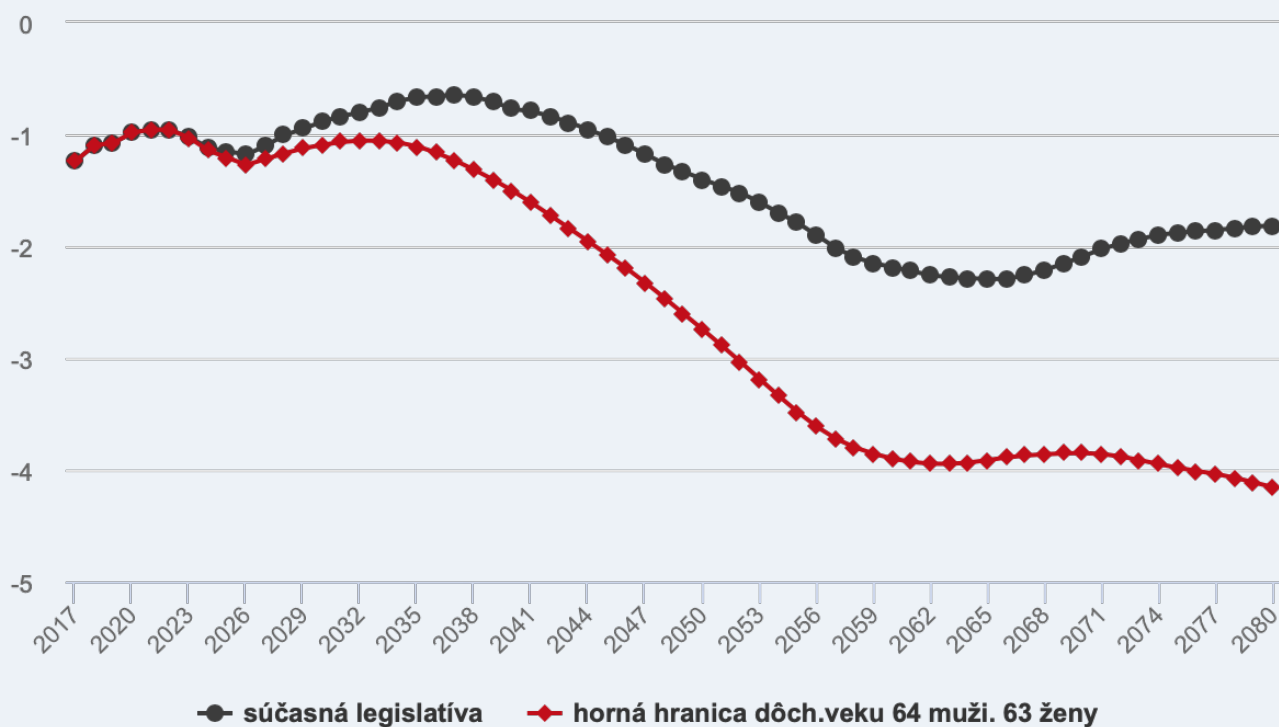
79 Slovenská štatistika a demografia, s. 5 - 6

80 Porubský, Novysedlák (2018), s. 5

81 Tamže, s. 8

Saldo dôchodkového systému

(% HDP)



Najmä kvôli zavedeniu dôchodkového stropu sa preto výrazne zvýšia každoročné výdavky na dôchodkové dávky (podľa MF SR o 3,2 % HDP do roku 2062)⁸² a **enormne narastie dlh v systéme**. Poslanci tak týmto opatrením schválili veľké nekryté dlhodobé záväzky na dôchodky, najmä kvôli ktorým sa podľa ministerstva financií súčasná hodnota budúcich záväzkov vyplývajúcich zo starnutia zvýšila až o úroveň zodpovedajúcu dvojnásobku celoročného hrubého domáceho produktu celej ekonomiky.⁸³ Zavedenie dôchodkového stropu tak ešte zhoršilo finančné vyhliadky dôchodkového systému, a to tak pre platcov a ich zaťaženie, ako aj pre poberateľov a výšku ich dôchodkov.

Záver

Slovenský sociálny systém so široko a v značnej miere štedro a neadresne nastavenou sociálnou solidaritou spôsobuje závažne ekonomické, morálne a iné negatívne dôsledky, pričom prehľbuje systémové deformácie zo socializmu. Jeho problémy sa odvíjajú od nadmernej angažovanosti vlády v sociálnej sfére, hoci podstatne menšej ako pred vyše 30-timi rokmi. Tá sa prejavuje v garantovaní a zabezpečení životnej úrovne mnohých ľudí z daní a odvodov, ktorá neraz prevyšuje základný životný štandard reálne chudobného. Príkladom sú priebežný dôchodkový systém a dávky určené na podporu rodín. Sociálny systém tak deformuje podstatu solidarity ako dobrovoľnej pomoci ľuďom v núdzi.

82 Ministerstvo financií SR (2019), Príloha 5, s. 3

83 Tamže, s. 2

Naopak, povinná a vynucovaná solidarita s široko a vysoko nastavenými garanciami nárokov spôsobuje nezamýšľané dôsledky ako závislosť mnohých ľudí od štátu, nízku mieru motivácie a postarania sa o seba a svoju rodinu, pascu ekonomickej neaktivity, pasivitu a spoliehanie sa na štát, cudzie finančné zdroje a rozhodnutia. Tým sa zároveň výrazne oslabuje zodpovednosť jednotlivca za svoj vlastný život, napríklad v starobnom dôchodkovom systéme. Práve v ňom sú ľudia značne závislí od cudzích zdrojov a politických rozhodnutí. Ak sa človek pri zabezpečovaní staroby spolieha na štát, vytratí sa osobná angažovanosť a zmysel vidieť do budúcnosti až po starobu. Ľudia si pritom často neuvedomujú, kde všade sú pripravovaní o slobodu v rozhodovaní. Politické rozhodnutia sú pritom zvyčajne uskutočňované krátkozrakými úmyslami nehladiac na dlhodobé dôsledky.

Dôsledkom je aj výrazný tlak na zdroje financovania, veľké objemy výdavkov v súčasnosti a neúmerne finančné nároky do budúcnosti. Komplikovaný verejný systém sociálneho zabezpečenia prináša plytvanie zdrojov, dodatočné náklady a celkovo veľkú záťaž daňami a najmä odvodmi. To ľuďom odoberá disponibilné zdroje a spolu so štátnou ingerenciou v sociálnej sfére vytláča ich dobrovoľnú solidaritu, ktorá bola aj u nás pred reálnym socializmom rozvinutá. V nepomerne väčšej miere úlohu súkromného sociálneho zabezpečenia plnila aj cirkev, charitatívne inštitúcie a iné formy dobrovoľnej solidarity.

Súčasný sociálny systém tak prehĺbuje zo socializmu zdedenú kultúru závislosti a mentalitu nárokovateľnosti, podporuje morálny hazard, vytláča skutočnú solidaritu, súkromné aktivity v sociálnej sfére, znižuje sebaúctu a dôstojnosť a spôsobuje vysoké a do budúcnosti devastačné náklady, pri zohľadnení demografického vývoja najmä v dôchodkovom systéme, ale aj v zdravotnej a dlhodobej starostlivosti. Finančné vyhliadky zhoršia v nasledujúcich rokoch dôsledky vírusu COVID-19 a dlhodobo zavedenie stropu na dôchodkový vek. Systémovo defektný verejný priebežný dôchodkový systém a celkovo rozsiahly sociálny štát tak rýchlejšie smerujú ku kolapsu.

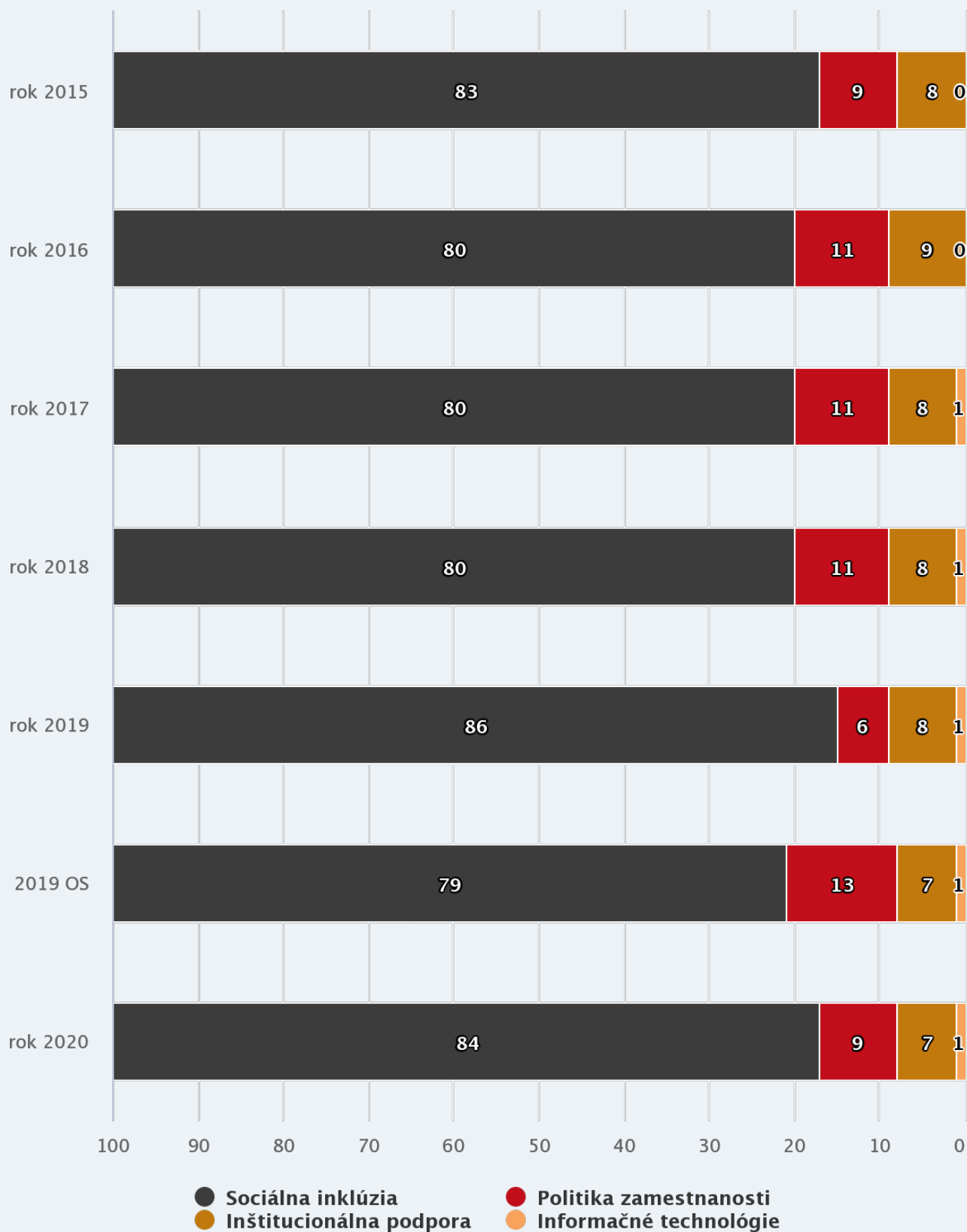
Výzvou je preto realizovanie zásadnej sociálnej reformy, postavenej na princípoch individuálnej zodpovednosti a súkromných iniciatív namiesto kolektivismu a vládnych programov, dobrovoľnosti a dobrovoľnej solidarity namiesto vynucovania a povinnej sociálnej solidarity, decentralizácie namiesto centralizácie, či cielene adresnej podpory na úrovni existenčného minima namiesto masívneho prerozdeľovania vytvorených zdrojov. Za cieľovo želateľný stav takejto reformy považujeme podmienky, kde jednotlivci a ich rodiny budú sami zodpovedať za svoje sociálne zabezpečenie, dominantné budú dobrovoľné vzťahy a súkromné financovanie na dobrovoľnom princípe a verejný pilier bude doplňujúci, poslednou inšinciou, ktorý bude z daní kryť adresné existenčné minimum ako základný životný štandard jednotlivcov.⁸⁴

Dlhodobým cieľom takejto reformy by malo byť vyviazanie sa ľudí zo sietí verejného sociálneho systému, tak aby boli čo najviac nezávislí od štátu a jeho rozhodnutí a niesli primárnu zodpovednosť za financovanie a zabezpečenie svojich životných podmienok. Aj keď takéto presmerovanie dnes vyzerá nerealisticky, posun k nemu môžu vyvolať kumulované finančné problémy a problémy s jeho funkčnosťou. Predpokladom takýchto zmien však je, že ľudia si budú vo väčšej miere uvedomovať systémové deformácie dnešného sociálneho zabezpečenia a jeho nezamýšľané dôsledky.

84 Bližšie napríklad Gonda, Novota, Dostál (2005) a Gonda, Ďurana, Mlýnek (2010)

Oblasti smerovania výdavkov kapitoly MPSVR SR

(v %)



Zdroj: Ministerstvo financií SR (2019)

Príloha 4

Tabuľka: Prehľad výšky spravovaného majetku v dôchodkových fondoch a postúpených príspevkov dôchodkovým správcovským spoločnostiam k 31.12.2019 (v mil. eur):

DSS	Dlhopisové g.d.f.	Zmiešané n.d.f.	Akciové n.d.f.	Indexové n.d.f.	Spolu	Podiel v %
Allianz-Slovenská d.s.s., a.s.	2 279,68	0	624,38	0	2 904,06	31,10%
AXA, d.s.s, a.s.	1 642,43	0	223,98	677,94	2 544,35	27,30%
DSS Poštovej banky, d.s.s., a.s.	389,98	0	64,48	38,81	493,27	5,30%
NN d.s.s., a.s.	1 274,57	45,18	213,07	190,32	1 723,14	18,50%
VÚB Generali d.s.s., a.s.	1 142,89	55,79	115,26	345,68	1 659,62	17,80%
Spolu	6 729,55	100,97	1 241,17	1 252,75	9 324,44	100,00%
% podiel	72,20%	1,10%	13,30%	13,40%		

Zdroj: MPSVR SR

Literatúra

- Đurana, R. (2019), Koľko stojí rodina?, Dostupné online: <https://www.iness.sk/sk/kolko-stoji-rodina>
- Đurana R. (2016), *Dôchodky v politickom ohrození. Udržateľnosť prvého piliera bude bolieť*. Bratislava : INESS.
- Đurana, R. (2020), *Zvyšovanie dôchodkov na rast sociálnych služieb nestačí*. Bratislava : INESS.
- FOCUS (2018), Prieskum verejnej mienky. Záverečná správa z prieskumu verejnej mienky. Dostupné online: <https://konzervativizmus.sk/prieskum-verejnej-mienky-zamerany-na-vnimanie-socializmu/>.
- Fodor, J., Cenker, J. (2019), Čo nezhodnotíš dnes, na dôchodku nenájdeš. Inštitút finančnej politiky MF SR. Dostupné online: https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/komentare-z-roku-2019/4-co-nezhodnotis-dnes-dochodku-nenajdes.html?fbclid=IwAR2PNIM-ZJrFKbeDqa4fFbUHXp6lsq1Ezh-vz_nGjrFal0pjokq1Irs6ZUU
- Gonda, P., Đurana, R., Mlýnek, M. (2010), Sociálny systém. In: Gonda, P. (ed.), *Programové vyhlásenie reformnej vlády: sprievodca pre zodpovedných politikov na ceste k slobodnejšej spoločnosti a štíhlejšiemu štátu*. Dostupné online: <http://www.reformnavlada.sk/socialny-system.html>
- Gonda, P., Novota, M., Dostál, O. (2005), *Návrh sociálnej reformy na Slovensku*. Bratislava : Stála konferencia Občianskeho inštitútu (SKOI). Dostupné online: https://konzervativizmus.sk/wp-content/upload/pdf/KI_socreform.pdf
- Gonda, P., Šimek, J. (2020), Sociálna spravodlivosť v praxi. In: Gonda, P., Zajac (eds.), *Socializmus: realita namiesto mýtov*. Bratislava : Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika.
- Hayek, F. A. (1991): *Právo, zákonodárstvá a svoboda*, Praha : Academia.
- Ministerstvo financií (2019), Rozpočet verejnej správy na roky 2020-2022. Dostupné online: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>
- Porubský, M., Novysedlák, V. (2018), *Dôchodkový vek: mýty a fakty*. Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Dostupné online: https://www.rozpocetovarada.sk/vo_download/2018_02_krrz_komentar_strop_na_doch_vek_64.pdf
- Slovenská štatistika a demografia, Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2/2019, ročník 29, ISSN 1339-6854
- Scherhauser, R., Gonda, P., Šimek, J., Mesík, M. (2019), Celkové daňové bremeno zamestnanca na Slovensku dosiahlo v priemere 62,5 %. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. Dostupné online: <https://konzervativizmus.sk/celkove-danove-bremeno-zamestnanca-na-slovensku-dosiahlo-v-priemere-625/>
- ***
- Eurostat, Government Finance and EDP Statistics. Dostupné online: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>
- Ústava Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, články 35 až 40. Dostupné online: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>



Foto: pixabay.com

1.4 PRÁCA, ZAMESTNANOSŤ A REGULÁCIE TRHU PRÁCE

★ Róbert Chovanculiak, ★ Radovan Potočár

Úvod

Podľa vžitých predstáv mnohých ľudí a ekonomických mýtov, ktoré sú prítomné vo verejnom diskurze nielen v slovenskej spoločnosti, je úlohou štátu „pomáhať ľuďom,“ ktorí sú na trhu práce znevýhodnení, napríklad obyvateľom zaostalejších regiónov, administratívnymi opatreniami, napríklad inštitútom minimálnej mzdy, „zabezpečiť“ rast ich miezd či reguláciami trhu práce „chrániť“ zamestnancov pred svojvôľou zamestnávateľov. Z týchto predstáv pramení presvedčenie mnohých ľudí, že úlohou, ba dokonca schopnosťou, štátu – politikov je zabezpečiť rast ich miezd.

Výsledky prieskumu agentúry FOCUS z roku 2018 ukázali, že takmer tri štvrtiny ľudí (74 %) súhlasia s tvrdením, že „ak by Zákonník práce nechránil zamestnancov pred svojvôľou zamestnávateľov, zamestnanci by mali horšie pracovné podmienky, prichádzali by častejšie o prácu a nezamestnanosť by bola vyššia. Viac ako dve tretiny respondentov (69 %) sa stotožnili s tvrdením, že „minimálna mzda pomáha ľuďom s nízkou kvalifikáciou.“⁸⁵ Pretrvávajúcim mýtom je taktiež presvedčenie mnohých ľudí, že povinnosťou a úlohou štátu je „garantovanie“ pracovných miest. Sociálny štát ľudí zároveň „učí,“ že sa nemusia báť o prácu, pretože keď ju stratia, dostanú sociálne dávky a „štát sa o nich postará.“⁸⁶

Odmena zamestnancov za prácu podľa silne zakorenených predstáv mnohých ľudí nezáleží primárne od vzájomnej a dobrovoľnej dohody zamestnávateľa a zamestnanca vyplývajúcej z produktivity práce, ale od regulačnej politiky štátu v tejto oblasti. Ekonomická realita trhu práce na Slovensku i v ostatných krajinách však ukazuje, že tieto a ďalšie mýty spojené s fungovaním trhu práce sa zakladajú na skreslených predstavách.

85 FOCUS (2018)

86 Šichtářová (2016)

1.4.1 Zákonník práce

Slovensko patrí ku krajinám, ktoré výrazným spôsobom zasahujú do trhu práce a je pre ne charakteristický „hrubý“ Zákonník práce. Ten na Slovensku výrazným spôsobom reguluje všetky kľúčové fázy pracovného pomeru: prijímanie nových zamestnancov, samotný pracovný čas a na záver aj prepúšťanie.

Vo fáze prijímania nového zamestnanca ide predovšetkým o časové obmedzovanie zmlúv na dobu určitú, ktoré je na Slovensku len 24 mesiacov (pričom napríklad v Českej republike je to až 108 mesiacov), stanovovanie skúšobnej doby a určovanie minimálnej mzdy, čomu sa budeme podrobnejšie venovať nižšie.

Regulácia pracovného času zahŕňa zákonné požiadavky na maximálny týždenný počet pracovných dní, na prácu počas dní odpočinku, nadčasy, či obmedzenia nočnej práce a počet dní dovolenky. V ostatných rokoch tiež rástli a boli zavádzané nové príplatky za prácu cez sviatok, v noci, v sobotu a v nedeľu.

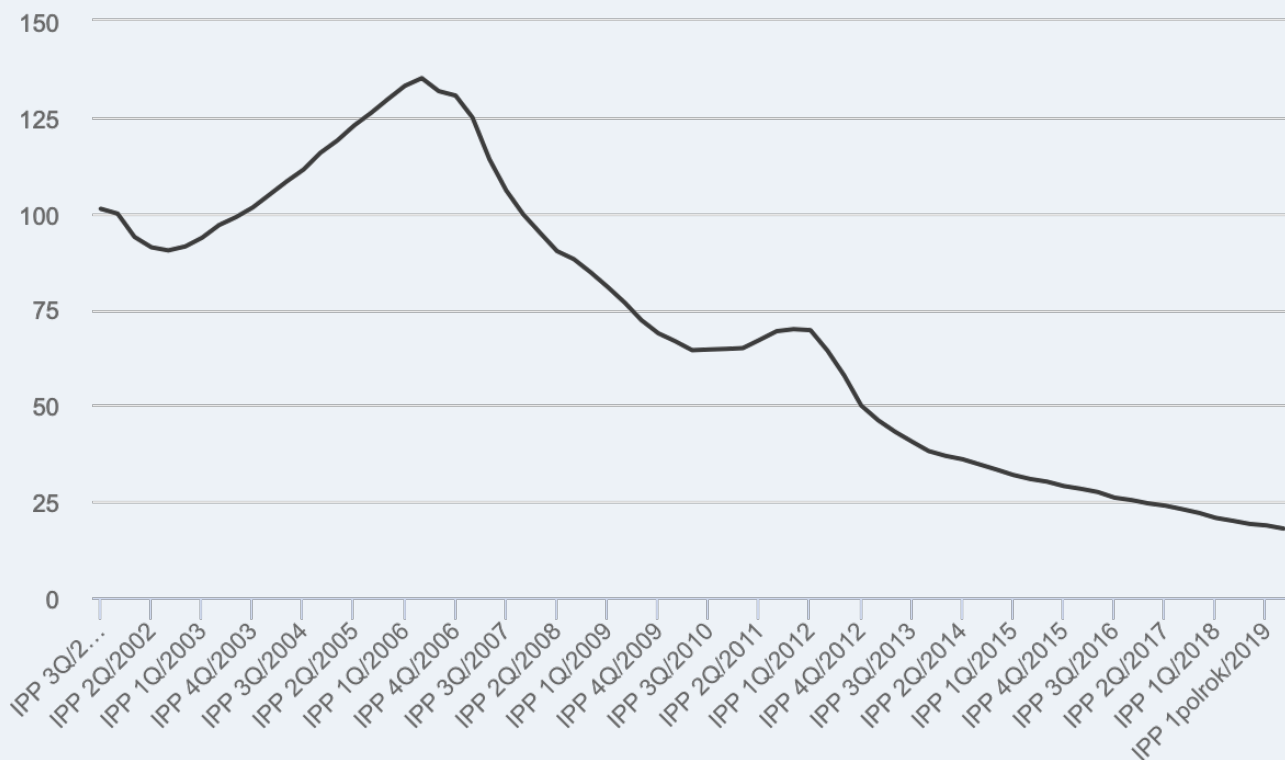
Vo fáze prepúšťania sú regulované možné dôvody ukončenia pracovného pomeru, ďalšie obmedzenia sa týkajú prepúšťaní či výpovedných lehôt. Reguluje sa i výplata odstupného. Pre porovnanie možno uviesť, že kým na Slovensku máme výpovednú dobu po 10-tich rokoch práce 13 týždňov, tak v Českej republike je to 8,7 týždňa.

Najlepší zhrnutím silnej regulácie politiky trhu práce je umiestnenie a vývoj Slovenska v rebríčku pružnosti zamestnávania. V roku 2020 sa Slovensko umiestnilo na 35. mieste zo 41. krajín. Od roku 2018, kedy sa rebríček začal zostavovať, sa prepadlo o 10 miest.⁸⁷ Tento prepad je výsledkom politickej snahy o zvyšovanie volebných preferencií cez centralizované zasahovanie do trhu práce. Výsledkom nie je len **nepružný Zákonník práce, vyššia miera nezamestnanosti a krehký trh práce**, na ktorom sa situácia výrazne zhorší, ak dôjde k ekonomickej recesii. Problémom je aj to, že štát takto nahradil decentralizované **rozhodovanie, vyjedávanie a objavovanie tých správnych podmienok práce na úrovni podniku medzi zamestnávateľmi a zamestnancami**.

Nepriaznivý vývoj regulačného prostredia na slovenskom pracovnom trhu zachytil aj Index podnikateľského prostredia, ktorý vydáva Podnikateľská aliancia Slovenska. V rámci tohto indexu sa hodnotí aj vývoj pracovnoprávnej legislatívy. Vývoj indexu napríklad ukazuje, že vnímanie nastavenia pracovnoprávnej legislatívy na Slovensku od roku 2006 takmer neustále zhoršuje (graf 19).

87 Ďurana (2020)

Index podnikateľského prostredia: pracovnoprávna legislatíva



Zdroj: Podnikateľská aliancia Slovenska (vlastné spracovanie)

1.4.2 Vývoj priemernej a minimálnej mzdy

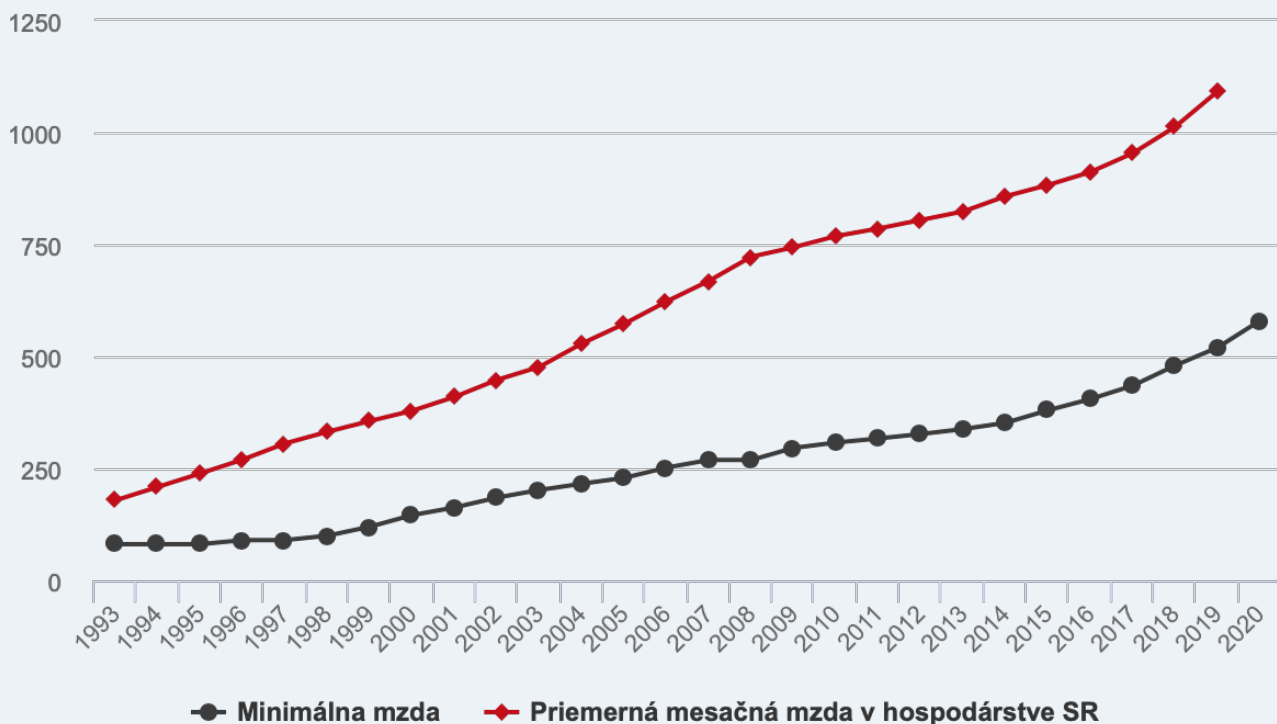
Ukážkou mylného presvedčenia mnohých ľudí o úlohe štátu pri „zabezpečovaní“ rastu miezd je prístup politikov k minimálnej mzde v uplynulých rokoch. Kým v roku 2013 dosahovala minimálna mzda 337,7 eur, v nasledujúcich siedmich rokoch vzrástla o viac ako 70 % na 580 eur v roku 2020 (graf 20). V porovnaní s rýchlosťou rastu priemernej mzdy v národnom hospodárstve, ktorá vzrástla z 824 eur v roku 2013 na 1092 eur v roku 2019,⁸⁸ to predstavuje viac ako dvojnásobné tempo rastu. V prípade, ak by minimálna mzda proporčne narastala rýchlosťou priemernej mzdy, v roku 2019 by dosahovala iba 415 eur.⁸⁹

88 Štatistický úrad SR (2020), statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome=

89 Chovanculiak (2019)

Vývoj priemernej a minimálnej mzdy na Slovensku

(v eur)



Zdroj: Štatistický úrad SR, Inštitút zamestnanosti

V roku 2019 bol navyše schválený zákon, podľa ktorého má v roku 2021 vzrásť minimálna mzda na úroveň 60 % priemernej mzdy z dvoch rokov dozadu (2019). Už pri schvaľovaní tohto zákona bolo jasné, že v podmienkach SR zabetónuje vysokú minimálnu mzdu a zároveň vnesie do jej rastu systematické riziko. Ak sa totižto minimálna mzda v roku t+1 bude stanovovať na základe rastu priemernej mzdy v roku t-1, tak v prípade príchodu ekonomickej recesie to bude znamenať rýchly rast minimálnej mzdy pri raste nezamestnanosti. A to sa aj skutočne stalo. V prvom štvrtroku roku 2020 po príchode koronakrízy klesol odhadovaný rast priemernej mzdy na rok 2020 zo 4,7 % na 1,6 %, ale výška minimálnej mzdy sa už nezmenila a plánovaný rast na ďalší rok je rekordných 13 %. Otázkou ostáva, aký rast dosiahne vývoj priemernej mzdy za rok 2021. V súčasnosti prebiehajúca ekonomická kríza naznačuje, že tento rast nebude príliš vysoký. Výsledkom tak môže byť výrazné roztváranie nožníc medzi rastom priemernej a minimálnej mzdy, čo je veľmi nebezpečné.

Vývoj rastu minimálnej a priemernej mzdy v SR

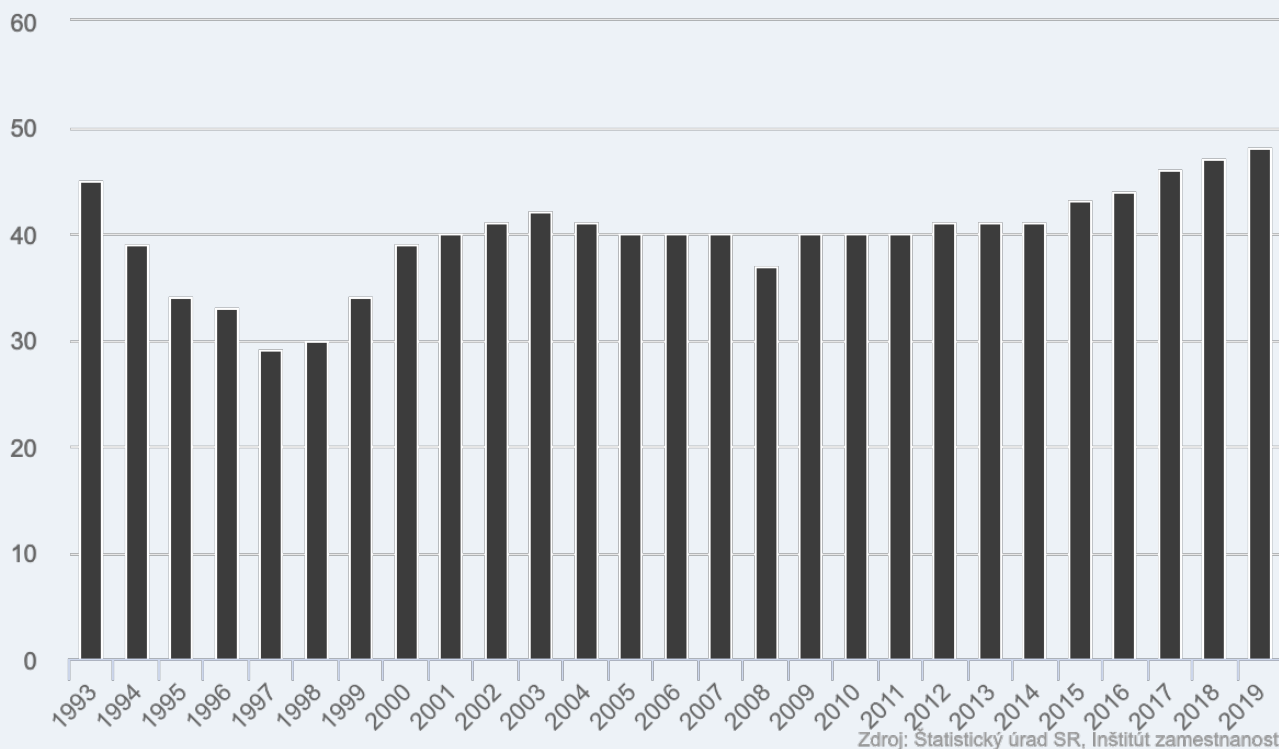
(v %)



Ako ukazuje graf 22, podiel minimálnej mzdy na priemernej mzde na Slovensku v roku 2002 prekročil hranicu 40 % a v roku 2019 sa priblížil 50-percentnej hranici (48 %), ktorú pravdepodobne v roku 2020 prekročí.

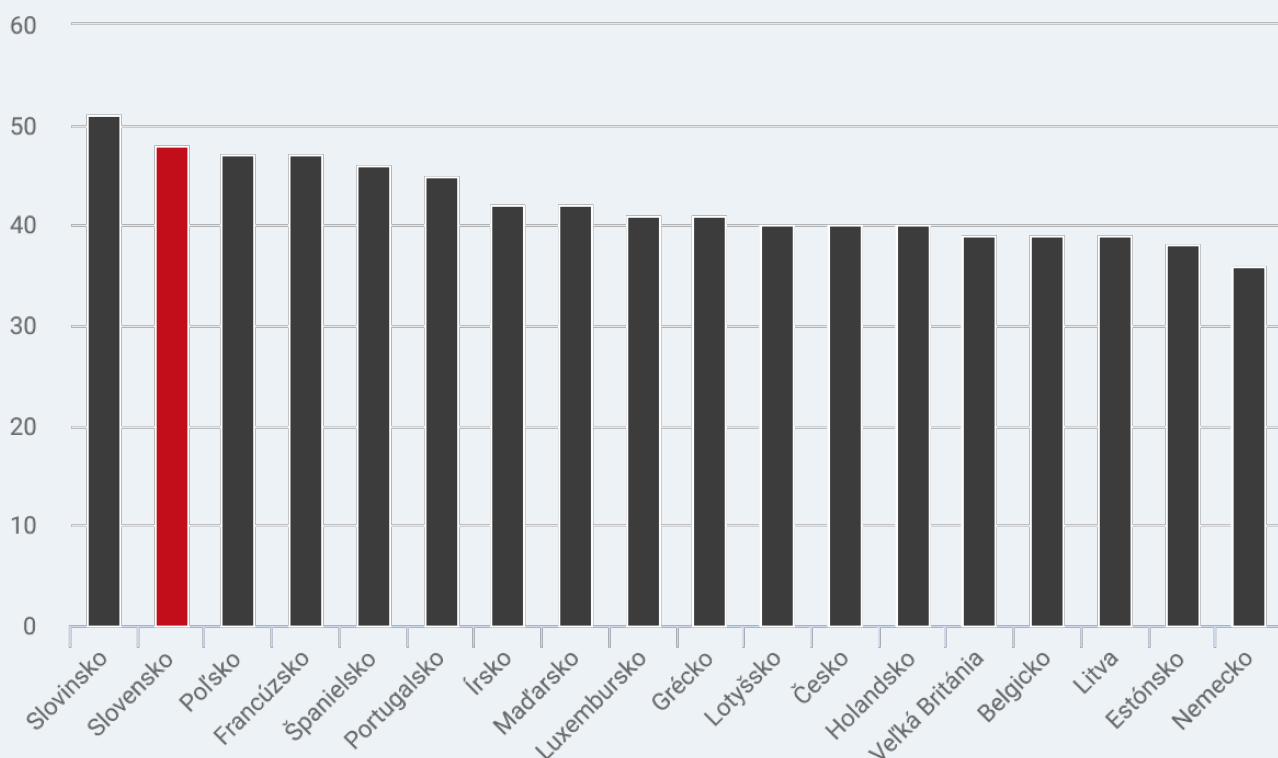
Podiel minimálnej mzdy na priemernej mzde

(v %)



V ukazovateli podielu minimálnej mzdy na priemernej mzde sme sa dostali v roku 2019 dokonca na druhé miesto z pomedzi 18-tich krajín EÚ. Predbehlo nás len Slovinsko. My sme však predbehli krajiny ako Francúzsko a Španielsko, ktoré sú dlhodobo považované za krajiny s vysokou minimálnou mzdou (graf 23).

Podiel minimálnej mzdy na priemernej mzde v roku 2019



Zdroj: Eurostat, vlastné prepočty

Na tomto mieste je taktiež potrebné spomenúť, že Slovensko patrí medzi krajiny s najväčšími regionálnymi rozdielmi v EÚ a zároveň má vysoký podiel dlhodobo nezamestnaných ľudí. Tí tvoria na Slovensku až 60 % zo všetkých nezamestnaných.⁹⁰ V porovnaní so susednými krajinami je to dvojnásobok (Maďarsko 35 %, Česko 32 % a Poľsko 22 %). V tomto ukazovateli sa skôr približujeme južanským krajinám ako Grécko (65 %) a Taliansko (54 %).⁹¹

Raketový rast minimálnej mzdy v uplynulých rokoch znamená, že podnikateľom – zamestnávateľom, ktorí podnikajú v zaostávajúcich regiónoch alebo zamestnávali nízko produktívnych ľudí, extrémnou rýchlosťou rastú ich mzdové náklady, čo ohrozuje existujúce pracovné miesta a sťažuje tvorbu nových. Netreba pritom zabúdať na ďalšie pásma minimálnej mzdy, ktoré definuje Zákonník práce. „Ak sa človek dotkne hotovosti pri práci, tak sa naňho bude uplatňovať druhý stupeň teda skoro 700 eur, čo predstavuje mzdové náklady 950 eur. To však nie je všetko, čo zamestnávateľ platí – je tu aj 13. a 14 plat, gastro lístky, príplatky za prácu v noci, cez víkend alebo sviatky, rekreačné poukazy a v neposlednom rade dovolenky. Takto sa mzdové náklady na zamestnanca vyšplhajú dokonca nad 1000 eur.“⁹² To znamená, že pre existenciu a udržanie pracovného miesta musí zamestnanec vyprodukovať hodnotu na úrovni aspoň 1000 eur, čo je predovšetkým v prípade nízko kvalifikovaných, ktorým má administratívne určená minimálna mzda „pomáhať“ priam sifyfóvská úloha.

Výrazne zvyšovanie ceny práce ľudí s minimálnou mzdou však automaticky neznamená aj výrazne zvyšovanie čistých miezd. Paradoxne, zvyšovanie minimálnej mzdy v posledných rokoch prinieslo viac zdrojov

90 Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (2020)

91 Eurostat (2020b)

92 Chovanculiak (2019)

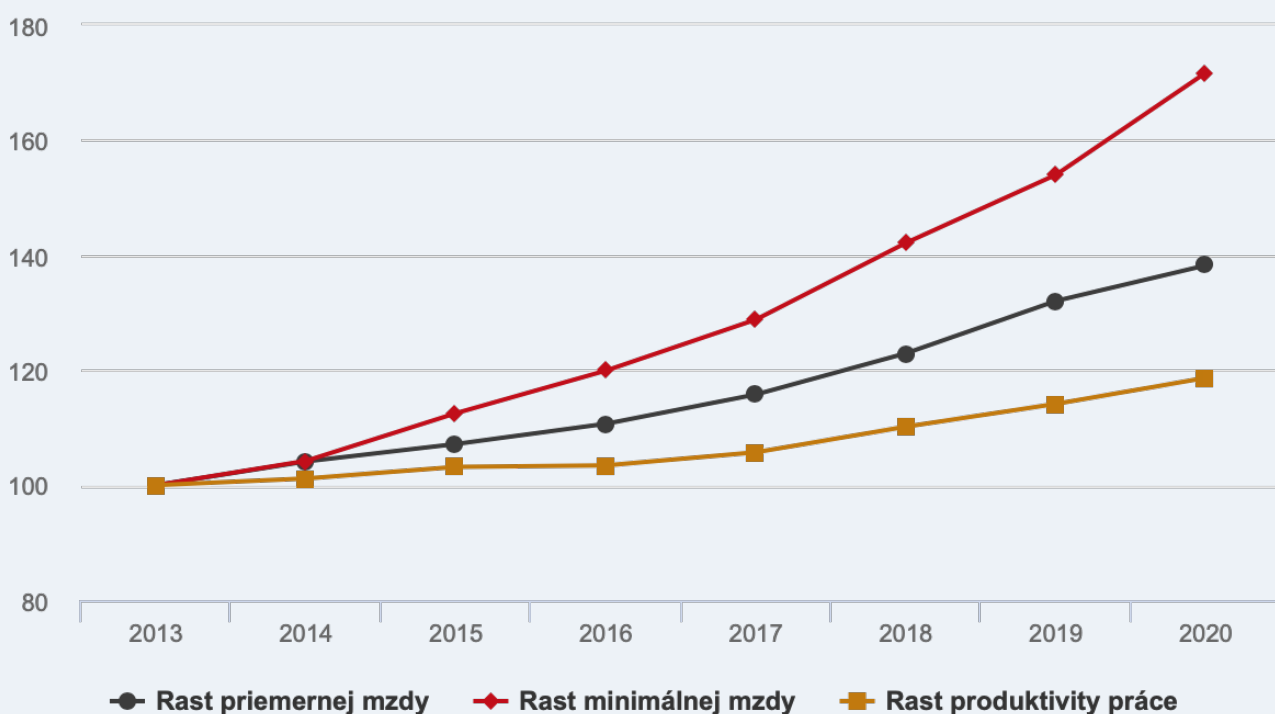
do verejnej kasy ako do peňaženiek obyčajných ľudí. Napríklad zvýšenie minimálnej mzdy medzi rokmi 2018 a 2019 zvýšilo čistú mzdu o 6 %, ale dane a odvody platené z minimálnej mzdy vzrástli o 11 %. Kým ešte v roku 2014 bolo celkové daňovo-odvodové zaťaženie minimálnej mzdy na úrovni 29 %. V roku 2020 dosiahlo toto zaťaženie 39,2 %. Príčinou je, že rast nezdaniteľnej časti základu dane dlhodobo zaostával za rastom minimálnej mzdy. A taktiež to, že odvodová odpočítateľná položka zo zdravotných odvodov bola nadefinovaná ako konštanta a teda s rastúcou minimálnou mzdou jej efekt vymizol. V roku 2020 človek s minimálnou mzdou už neodpočíta žiadne zdravotné odvody. Okrem toho časť odpočítateľnej položky platená zamestnávateľom bola už v roku 2018 zrušená.

1.4.3 Vývoj produktivity práce

Kľúčovým faktorom, ktorý ovplyvňuje výšku mzdy, je produktivita práce. Rozdiel v produktivite práce vysvetľuje aj podstatnú časť mzdových rozdielov medzi Slovenskom a inými krajinami. Bez zvyšovania produktivity je prakticky vylúčené, aby mzdy z dlhodobého hľadiska reálne rástli. Avšak, kým medzi rokmi 2013 až 2020 vzrástla minimálna mzda o viac ako 70 % a priemerná mzda o približne 38 %, produktivita práce v tempe rastu výrazne zaostávala a zvýšila sa iba o 18 % (graf 24).

Graf 24

Kumulatívny rast produktivity práce, priemernej mzdy a minimálnej mzdy v SR za roky 2013-2020



Zdroj: Štatistický úrad SR, Inštitút finančnej politiky MF SR

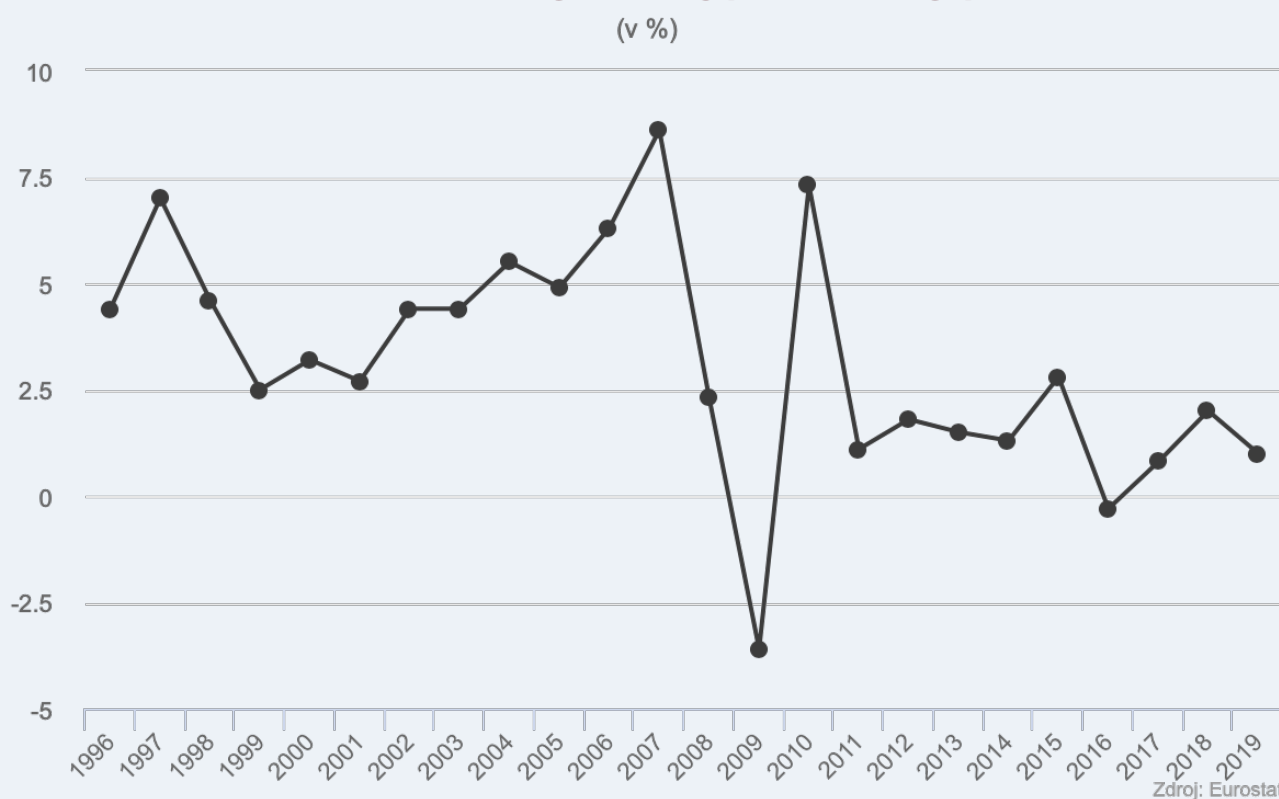
Priemerné mzdy na Slovensku sú napríklad v porovnaní s Rakúskom alebo Nemeckom nižšie práve najmä kvôli relatívne nižšej produktivite práce, pridruženým faktorom vplyvujúcim na túto mzdovú medzeru je však, napríklad, aj odvetvová štruktúra ekonomiky.⁹³ Ekonóm UniCredit Bank pre Slovensko Ľubomír Koršňák v tejto súvislosti uviedol:

„Pridaná hodnota, ktorú v priemere v súčasnosti vytvorí zamestnanec na Slovensku, nie je nižšia len ako produktivita práce v Nemecku a Rakúsku, ale je dokonca o takmer štvrtinu nižšia ako náklady práce v Nemecku a takmer o tretinu nižšia ako náklady práce v Rakúsku. Mzda na úrovni priemeru Nemecka, či Rakúska tak jednoducho nedáva ekonomický zmysel.“⁹⁴

Gro konvergenencie produktivity práce na Slovensku smerom k priemeru EÚ prebehlo do roku 2008. V uplynulých rokoch však rast produktivity de facto stagnuje, čím sa roztvárajú nožnice medzi produktivitou práce a rastom nielen priemernej mzdy, ale predovšetkým aj extrémnym nárastom štátom vynucovanej minimálnej mzdy. Takýto stav odporujúci základným ekonomickým zákonitostiam nie je dlhodobo udržateľný a v konečnom dôsledku ohrozuje práve tých, ktorými chce štát prostredníctvom inštitútu minimálnej mzdy podporovať a „chrániť.“

Graf 25

Medziročné zmeny reálnej produktivity práce



93 Ďurana (2018)

94 Koršňák (2018), s. 22 – 27

Záver

Najlepšiu ochranu zamestnanca a tlak na rast miezd neprináša rigidný a zamestnancov „ochraňujúci“ zákonník práce, vysoká minimálna mzda a celkovo nadmerne regulovaný trh práce, ale konkurenčný trh práce. Tam, kde prebieha súťaž o zamestnancov a je nízka miera nezamestnanosti, musia zamestnávateľia ponúkať kvalitné a bezpečné pracovné miesta, rôzne benefity a v neposlednom rade aj dostatočne vysoké mzdy. Inak jednoducho nenájdu potrebných zamestnancov.

Že nejde len o prázdne tvrdenia, ukazujú aj príklady rôznych krajín. Napríklad spomínaná Česká republika je v rebríčku pružnosti zamestnávania na 8. mieste a zároveň mala v roku 2019 veľmi nízku mieru nezamestnanosti na úrovni okolo 2 % a to s takmer pol miliónom zamestnaných cudzincov.

To, že pružný zákonník práce a absencia štátom stanovovanej minimálnej mzdy dokáže vygenerovať vysoké mzdy, zasa dokladá Dánsko. Dánsko patri dlhodobo medzi krajiny s najpružnejším zákonníkom práce na svete a ten definuje len minimum obmedzení pri zamestnávaní ľudí. Väčšina podmienok vzniku a ukončenia pracovného pomeru je ponechaná čisto na dohodu zamestnávateľov a zamestnancov. Napriek tomu bola v tejto krajine v roku 2018 priemerná mzda okolo 5 500 eur mesačne.⁹⁵

Na Slovensku je najvyšší čas zastaviť rast minimálnej mzdy a do čo najväčšej miery odpolitizovať rozhodovanie o cene práce a jej podmienkach. Pragmatickým krokom k tomu môže byť zmrazenie minimálnej mzdy, prípadne naviazanie jej zmeny na produktivitu práce. Systémovým riešením však je zrušiť zákonný inštitút minimálnej mzdy, ktorý obmedzuje zmluvnú slobodu ľudí, je prostriedkom politického populizmu a živí korporativistický štát. Odkaz politikom je: neregulujte cenu práce a nechajte ju na dohodu medzi zamestnancami a zamestnávateľmi.⁹⁶

95 OECD (2020)

96 Gonda (2019)

Literatúra

Ďurana, R., (2018), Prečo sú mzdy na Slovensku nižšie ako v Európe. Dostupné online: <https://iness.sk/sk/preco-su-mzdy-na-slovensku-nizsie-ako-v-europe>

Ďurana, R. (2020), Index pružnosti zamestnávania. INESS. Dostupné online: <https://iness.sk/sk/int-12020-index-pruznosti-zamestnavania-2020>.

FOCUS (2018), Prieskum verejnej mienky zameraný na vnímanie socializmu. Záverečná správa z kvantitatívneho prieskumu verejnej mienky. Dostupné online: <http://www.konzervativizmus.sk/article.php?6198>.

Gonda, P., (2019), Odpolitizujte cenu práce! Týždeň. Dostupné online: <https://konzervativizmus.sk/odpolitizujte-cenu-prace/>

Chovanculiak, R., (2019), Aká je skutočná cena zamestnanca, INESS. Dostupné online: <https://www.iness.sk/sk/aka-je-skutocna-cena-zamestnanca>

Inštitút zamestnanosti (2020), Minimálna mzda. Dostupné online: <https://www.iz.sk/sk/projekty/data/minimalna-mzda>

Koršňák, L. ,(2017), Analýza nákladov a produktivity práce. UniCredit Bank. Dostupné online: https://iness.sk/sites/default/files/documents/pdf/other/unicredit_bank_special_notes_2018.pdf

Šichtářová, M. (2016), Žaluj náš sociálny štát. Idnes.cz. Dostupné online: <https://sichtarova.blog.idnes.cz/blog.aspx?c=554275>

Eurostat (2020a), Real labour productivity per person employed – annual data. Dostupné online: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsna70/default/table?lang=en>

Eurostat (2020b), Long-term unemployment. Dostupné online: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_upgan&lang=en

OECD (2020), *Average annual wages*. Dostupné online: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE

Podnikateľská aliancia Slovenska (2020), Index podnikateľského prostredia. Podkladové dáta.

Štatistický úrad SR, (2020), Náklady práce. Dostupné online: statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome=

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (2020), Nezamestnanosť – mesačné štatistiky. Dostupné online: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky.html?page_id=1254



Foto: pixabay.com

1.5 ZDRAVOTNÍCTVO

★ Peter Pažitný, ★ Rudolf Zajac, ★ Beáta Gavurová

Úvod

Cieľom tejto kapitoly je zhodnotiť systém zdravotníctva na Slovensku v kontexte konceptu sociálneho štátu. Pre účely tejto kapitoly používame optiku pohľadu na sociálny štát podľa vymedzenia moderného štátu blahobytu Thomasom Marshallom, v ktorom je súčasne kombinácia (1) demokracie, (2) kapitalizmu a (3) blahobytu.⁹⁷

Ad demokracia. Kým napríklad Maďarsko a Poľsko otvorene čelia kritike, že sú dnes neliberálnou demokraciou,⁹⁸ tak Slovensku sa v hodnotení demokracie darí. Podľa Global State of Democracy (2019) je demokratický výkon Slovenska v štyroch hodnotených parametroch vysoký a len v jednom je stredný. Slovensko je v hodnotení demokracie na tom lepšie než Česko (šesť miest za Slovenskom) a Poľsko (osem miest za Slovenskom) a výrazne lepšie než Maďarsko (to je až dvanásť miest za Slovenskom).

Ad kapitalizmus. Ten, ako ekonomický systém postavený na súkromnom vlastníctve výrobných prostriedkov s funkciou zisku, čelí v súčasnosti kritike z prostredia Východnej Európy,⁹⁹ ako aj Západnej Európy¹⁰⁰. Napriek tomu je dominantným spoločenským zriadením vyspelého sveta. Zároveň Mihályi a Szelenyi¹⁰¹ sa zaoberajú otázkou, nakoľko je kapitalizmus pevne spojený s liberálnou demokraciou a či je možné, aby kapitalizmus fungoval aj v neliberálnych demokraciách. Podľa výsledkov porovnania rebríčka Indexu ekonomickej slobody 2020 Heritage Foundation patrí Slovensku 60. miesto a sme v skupine stredne ekonomicky slobodných krajín. Na porovnanie, Česku patrí 23. miesto, Poľsku 46. a Maďarsku 62. miesto.

97 Marshall (1950)

98 Sata (2020)

99 Žižek (2012)

100 Piketty (2015)

101 Mihályi, Szelenyi (2020)

Ad blahobyt. Európa a Severná Amerika, kde žije približne 15 % obyvateľstva zeme, vytvára až 57 % jej celkového bohatstva.¹⁰² Z hľadiska tvorby bohatstva podľa HDP na obyvateľa patrí Slovensku celosvetovo 40. priečka.¹⁰³ Česko je síce tesne pred nami (36. priečka), ale Maďarsko (47.) a Poľsko (56.) za nami.

Na základe týchto údajov môžeme povedať, že Slovensko je demokratická, kapitalistická krajina s relatívne vysokou mierou blahobytu. V tomto kontexte nie je otázkou to, či Slovensko je moderným štátom blahobytu. Určite ním je. Zaujímavejšou otázkou je, ako so svojim blahobytom nakladá.

Rámček 2: Sociálny štát v zdravotníctve – historické míľniky v Európe

Historicky bolo financovanie zabezpečenia zdravotnej starostlivosti vecou jednotlivca alebo rodiny. Dobrým príkladom je známy príbeh o kopáčovi a troch dukátoch. V prípade, že na to rodina nemala zdroje, fungovala tzv. komunitná solidarita (cechy a podobne) a charita včítane cirkvi, niektoré činnosti poskytovali obce a mestá (existovali obecné a mestské nemocnice, karantény a podobne).

Až v 19. storočí sa objavili snahy štátov najprv iba organizovať systém sociálnej ochrany (zdravotnej starostlivosti, pomoci v núdzi a dôchodkov). Na štátnej úrovni sa inštitucionalizoval systém organizácie solidarity. Pre financovanie zdravotnej starostlivosti je potlačená zásluhovosť - kto a koľko prispel nemá dosah na čerpanie, práve naopak. Vyššia miera zásluhovosti je skôr v dôchodkovom zabezpečení a vo finančnej ochrane počas nezamestnanosti.

Vyvrcholením inštitucionálnej solidárnosti sa stali Bismarckov a Beveridgeov model. **Zavedenie zdravotného poistenia a zdravotnej dane spolu so sociálnymi odvodmi možno považovať za základ vzniku sociálneho štátu.**

Bismarckov systém zdravotného (a sociálneho) poistenia (poistný systém)

Nemecko ako prvá krajina sveta v roku 1883 implementuje národný systém sociálneho poistenia, a to na báze solidarity a priebežného systému financovania – „pay as you go“. Kľúčovým princípom je solidarita financovaná z povinných odvodov z miezd a plátov. Zamestnanci platia 2/3 odvodov a zamestnávateľia 1/3. Koncom 19. storočia pokrývalo cca 10 % populácie, dnes v zjednotenom Nemecku cca 90 %. Zvyšných 10 % populácie s vysokým príjmom má súkromné poistenie. Kontrola nákladov má nemecký štýl a je založená na koncepte „príjmovovo orientovanej výdavkovej politike“. Na území Slovenska bol Bismarckov model v medzivojnovom období a potom od roku 1993 do 2004.

Semaškov systém štátneho zdravotníctva

Budovaný v Rusku po prvej svetovej vojne ako univerzálny a bezplatný zdravotný systém. Kľúčovým princípom je zodpovednosť vlády za zdravie obyvateľov, univerzalita, dôraz na prevenciu a bezplatnosť. Všetci zdravotní pracovníci sú zamestnanci štátu. Systém je centrálné riadený, prísne hierarchický, financovaný z daní

102 Global Wealth Report (2019)

103 IMF (2019)

a s dôrazom na regionálnu dostupnosť – každý okres musel mať hygienicko-epidemiologickú stanicu, nemocnicu, polikliniku, špeciálnu liečebňu v súlade s centrálnymi normami. Na území Slovenska bol tento model v rokoch 1951 až 1992.

Beveridgeov systém univerzálneho zdravotného systému (daňový)

Pod vplyvom Beveridgeovej správy britská vláda po II. svetovej vojne predstavila zákon o Národnej zdravotnej službe (NHS). Prvý pacient NHS bol ošetrovaný v roku 1946. Kľúčovým cieľom bolo dosiahnutie spravodlivého prístupu k zdravotnej starostlivosti vytvorením bezplatných zdravotných služieb v mieste ich poskytnutia. Hlavnými piliermi modelu sú univerzalita (zahrňuje celú populáciu), a primárne financovanie zo štátneho rozpočtu.

Manažovaná konkurencia **Alaina C. Enthovena**

Holandsko je prvou krajinou sveta, ktorá od roku 2006 účinne implementuje zdravotný systém postavený na princípe manažovanej konkurencie. Riadená konkurencia je tu definovaná ako nákupná stratégia s cieľom získať maximálnu hodnotu pre spotrebiteľa. Kľúčovú rolu tu zohráva vláda, ktorá ako regulátor štrukturuje a nastavuje trhy. Zároveň je prítomný nezávislý dohľad, ktorý dohliada nad správnym fungovaním trhu. Spotrebiteľia majú slobodu výberu zdravotnej poisťovne (dnes 22 zdravotných poisťovní združených v 11 koncernoch) a vo výbere poskytovateľa. Každý je povinný sa poistiť (univerzalita). Zdravotné poisťovne sú povinné poskytovať rozsah definovaný v základnom balíku, ale môžu si konkurovať cenou tohto balíku (tzv. nominálne poistenie), kvalitou a môžu ponúkať dobrovoľné zdravotné poistenie. Zdravotné poisťovne majú slobodu v uzatváraní zmlúv s poskytovateľmi (selektívne zazmluvnenie) a je očakávané, že tieto rozhodnutia robia na základe kvality a ceny. Slovensko sa cestou manažovanej konkurencie vydalo v roku 2005, po schválení tzv. Zajacovej reformy zdravotníctva.

Zdroj: Bismarckov systém: Busse, Riesberg (2004), Semaškov systém: Tragakes, Lessof (2003), Beveridgeov systém: Boyle (2011), Enthovenov model: Enthoven (1993) a Schäfer et al. (2010)

1.5.1 Vymedzenie blahobytu v zdravotníctve

Vzhľadom na jedinečnosť každej krajiny a jedinečný kultúrno-spoločenský kontext je potrebné pochopiť naplnenie konceptu „sociálneho štátu“ v danom kontexte. Konkrétnu náplň mu dávajú až samotní občania a ich politickí predstavitelia.

V tomto pochopení budeme so „sociálnym štátom“ pracovať ako s určitým naratívom, ktorého definícia na Slovensku nie je jasne daná. Aby sme však dokázali určitým spôsobom sociálny štát vymedziť, zameriame sa na deklaratórne prejavy „sociálneho štátu“ a čo je ešte dôležitejšie, čím sú tieto deklaratórne prejavy finančne kryté. Pod prejavmi budeme rozumieť kľúčové spoločensky dôležité, dlhodobé komunikované a populáciou akceptované deklarácie. A budeme ich konfrontovať s ich reálnym naplnením.

1.5.2 Ústava a jej gramatický výklad

Prvým kľúčovým deklaratórnym prejavom sociálneho štátu v zdravotníctve je článok 40 Ústavy. Ten hovorí: „Každý má právo na ochranu zdravia. Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.“¹⁰⁴ Spôsob výkladu tohto prejavu zároveň vyvoláva rôzne očakávania.

Ak by sme sa držali gramatického výkladu, tak dôraz budeme klásť na časť „na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť.“ Tento typ výkladu vyvoláva očakávania, že už samotná prítomnosť zdravotného poistenia garantuje bezplatnú zdravotnú starostlivosť. Zároveň je ešte viac umocnený 40-ročným dedičstvom socialistického zdravotníctva, ktorého jedným z pilierov bola od roku 1960 práve bezplatná zdravotná starostlivosť. Zároveň v slovenskom jazyku je špecificky prítomná tenká deliaca čiara medzi pojmami sociálny a socialistický, čo môže interpretačne ešte viac podnecovať očakávania ľudí spájané s tým, že na základe zdravotného poistenia majú tak, ako to bolo v minulosti, nárok „na všetko“ a bezplatne.

Navyše, je dôležité podčiarknuť zmenu vnímania „sociálnosti“ v čase a s ňou súvisiacej bezplatnosti zdravotníctva. Je silný predpoklad, že budú radikálne rozdiely medzi vnímaním tejto hranice v závislosti od veku pacienta a jeho chorôb, ústiace do rôznych generačných názorov. Staršia generácia síce pamätá na socialistické zdravotníctvo a bezplatnosť, ale do úvahy je potrebné brať aj štruktúru mortality, ktorá bola výsledkom vtedajšej kvality a pokročilosti diagnostiky, liečby a hospitalizácie. Keďže nebola taká vyspelá zdravotnícka technika ako je v súčasnosti, aj diagnostika bola značne oneskorená, resp. nesprávna, či nepresná. Ľudia na neliečiteľné choroby skôr umierali a doba dožitia bola omnoho kratšia ako je v súčasnosti. Tzv. finančná záťaž systému zdravotníctva bola nižšia, nebolo k dispozícii toľko nákladných liekov alebo finančne nákladných procedúr na liečbu daných chorôb.

Živiť v sebe predstavy z pokolenia na pokolenie o bezplatnom zdravotníctve a osadzovať ho ako centrálny pozitívny jav socialistického zriadenia, ktorý by sa mal tzv. „dediť“, sa dnes staršej generácii už zrejme nepodarí. Súčasná populácia v produktívnom veku pociťuje silne negatívne zdravotné dopady zmien životného prostredia, nezdravého životného štýlu, negatívne efekty globalizačných trendov, informatizácie a s ňou spojených sociálnych sietí a pod. Výrazne narastajú chronické neprenosné ochorenia, zvyšuje sa chorobnosť a menia sa postupne aj mortalitné štruktúry v regiónoch, výrazne sa znižuje hranica prvého zasiahnutia vážnych chorôb u jedinca, čo znamená, že čoraz dlhšie obdobie života človek prežije pod liečbou, či už vysoko alebo menej nákladnou (predlžuje sa súčasne čas dožitia).

Aj napriek týmto faktom v systéme zdravotníctva Slovenska sa takmer vôbec neskloňuje slovo „udržateľnosť“ a nerealizujú sa ani žiadne komplexné viacdimenzionálne štúdie udržateľnosti zdravotného systému. Aj to je možno primárnym dôvodom „chceného“ neuvedomovania si zdravotnej záťaže systému zdravotníctva a urgentnej potreby zabezpečenia jeho finančného krytia do budúcnosti, zohľadňujúc aktuálny demografický vývoj, zdravotný status, ako aj vývoj zdravotnej záťaže populácie. Očakávame síce od ľudí uvedomovanie si nákladnosti liečby, šetrenia so zdravotníckymi produktmi, materiálmi, službami, ale kým jedinca nevidia a nepocítia vyčerpatelnosť zdrojov, budú považovať systém zdravotníctva za samozrejmy sociálny prvok, ktorý by mal zotrvať v štáte bez ohľadu na typ vládnej štruktúry a jej preferencie a budú sa dožadovať jeho nemenného statusu. Absentuje cielená informovanosť smerujúca k uvedomeniu si dôležitosti udržateľnosti zdravotného systému.

104 Ústava Slovenskej republiky (1993)

Čisto gramatický výklad tak vytvára **nerovnosť medzi nekonečnými potrebami občanov a ekonomicky prísne obmedzenými zdrojmi**. Je príznačné, že takýto gramatický výklad Ústavy bol vlajkovou loďou posledných 14 rokov (2006 až 2020). A to až do takej miery, že poplatky zavedené v roku 2003 boli až na malé výnimky znížené na nulu, potenciálna spoluúčasť pacienta sa pod hrozbou sankcií obmedzila na nulu a priestor na aktívnu finančnú účasť pacienta na úhrade zdravotných služieb je v maximálnej miere limitovaná. Navyše, zo spoplatnenia zdravotníctva sa stala jedna z kľúčových politických otázok a dnes žiadna relevantná politická strana ani nepripúšťa, žeby zdravotné služby mali byť spoplatnené.

To pomáha politickým stranám hlavne po voľbách ľahšie sa etablovať so svojimi politickými programami a byť akceptovateľnou politickou stranou bežnou populáciou počas celého funkčného obdobia vo vláde. Riešiť problematiku spoplatnenia zdravotníctva by primárne pomohlo začať riešiť problematiku udržateľnosti zdravotného systému, ktorá bude pre populáciu stále veľmi citlivou témou a vzhľadom na časovú obmedzenosť funkčného obdobia vlády bude stále odsúvanou a nepopulárnou. Tým nedávame šancu populácii zmeniť nesprávne chápanie vzťahu medzi bezplatným systémom zdravotníctva a udržateľnosťou zdravotného systému, pretože si tieto dva komponenty vôbec nespájajú a nikto na to neupozorňuje. Toto krátkozraké videnie negatívnej stránky finančnej udržateľnosti zdravotného systému Slovenska môže mať v blízkej budúcnosti pre našu populáciu fatálne dôsledky.

1.5.3 Ústava a jej teleologický výklad

Ak by sme však držali teleologického výkladu, tak dôraz je potrebné klásť na druhú vetu súvetia článku 40, konkrétne na časť „... za podmienok, ktoré ustanoví zákon.“ Teleologický výklad totiž skúma, aký bol úmysel zákonodarcu a aký je účel rozoberanej právnej normy.¹⁰⁵ Takýto výklad Ústavy umožňuje nastoliť rovnováhu medzi potrebami a zdrojmi a to tým, že zákon bude definovať podmienky, za ktorých je možné stanoviť rozsah zdravotnej starostlivosti hradenej z verejných zdrojov, teda z povinných zdravotných odvodov a z daní. O tento výklad sa opierali aj spoluautori tejto kapitoly v rokoch 2002 až 2006 v čase reformy zdravotného systému. Zároveň nie je zrejmé, že by takýto teleologický, resp. výklad „v duchu doby“ spôsobil rozklad štátu blahobytu na Slovensku. Práve naopak, kombinácia tzv. inteligentnej schémy spoluúčasti¹⁰⁶ a anticyklického spôsobu financovania¹⁰⁷ spolu so zavedením poplatkov¹⁰⁸ postavila základ pre rovnováhu medzi potrebami obyvateľstva a obmedzenými zdrojmi.

Napriek pozitívnym príkladom pri hľadaní ciest k tejto rovnováhe sa tieto príklady nerozvíjali ďalej, a nehľadali sa na tejto platforme ďalšie modifikované cesty, aj keď základ bol k tomu pripravený. Ak by to tak bolo, dnes by sme mali k dispozícii mnohé scenáre optimálneho fungovania zdravotného systému, ktorým by sa dokázala zabezpečiť spokojnosť populácie so zdravotným systémom, jej blahobyt a z makroekonomického hľadiska by sa postupne dosahovala/hľadala rovnováha medzi potrebami a zdrojmi. To je veľmi dôležité, nakoľko finančná nerovnováha v zdravotnom systéme má negatívny dopad na ďalšie systémy hospodárstva a celej spoločnosti. Nekonečné presúvanie zdrojov medzi rezortmi, presvedčanie relevantných subjektov o záchrane formou oddĺženia sú dnes nielenže nepopulárne trendy, ale svedčia o mnohých systémových poruchách a procesných zlyhaniach.

Podľa nášho názoru je aj dnes možné vyrovnať rovnicu medzi očakávaniami a zdrojmi, a to konkrétne šesticou reformných zákonov z roku 2004, čo potvrdili 4 rozhodnutia Ústavného súdu. Konkrétne:

105 Řeřichová (2015)

106 Zajac, Pažitný, Marcinčin (2004)

107 Szalay et al. (2009)

108 Pažitný, Zajac (2004)

1. poplatky za služby súvisiace so zdravotnou starostlivosťou, teda aj „dvadsaťkorunáčky“, sú v súlade s Ústavou,
2. rozsah zdravotnej starostlivosti môže byť definovaný podzákonnými normami, presnejšie pojem rozsah hradenia samotnej zdravotnej starostlivosti z verejného zdravotného poistenia a spoluúčasť občana na úhrade musí byť v zákone ale spôsob a výška spoluúčasti môže byť v podzákonnej norme,
3. zdravotné poisťovne môžu byť akciové spoločnosti,
4. obmedzenie zisku zdravotných poisťovní nie je v súlade s ústavou.

Samozrejme, pre politické garnitúry je jednoduché zdôrazňovať, že práve gramatický výklad Ústavy a „bezplatná zdravotná starostlivosť“ je skutočným prejavom sociálneho štátu. Problematické však je, že táto deklarácia nemá od roku 2006, keď boli zrušené poplatky, žiadne reálne rozpočtové krytie. A práve tento gramatický výklad Ústavy, dnes akceptovaný politickým mainstreamom, spôsobuje tri fundamentálne zlyhania:

1. štát občanom sľubuje viac, ako môže reálne uhradiť (vysoké očakávania vs. striktný svet ekonomie),
2. štát občanom sľubuje súčasne bezplatnosť a dostupnosť (politický populizmus),
3. štát sa v snahe dostať k nereálnym sľubom snaží pasovať do úlohy aktívneho účastníka hry (ako regulátor nie je schopný vymedziť hranice blahobytu a pokúša sa ich dodať ako poisťovateľ, či poskytovateľ).

Výsledkom toho je fakt, že štát si našiel dosť nepopulárnu alternatívu krytia nepredvídaných, resp. vysoko finančne nákladných krytí zdravotnej starostlivosti v individuálnych prípadoch formou dobročinných zbierok, sociálnych sietí jednotlivcov, zbierkami cez nadácie a podobne.

Dostávame sa do stavu, kedy týchto diagnóz s vysokonákladnou liečbou, založenou často na využívaní nových liečebných preparátov vyvíjaných v zahraničí, pribúda, a ozýva sa čoraz viac tých, ktorí túto zdravotno-ekonomickú pomoc žiadajú a vyvolávajú sa silné emočné tlaky v populácii aj vďaka sociálnym sieťam. Tieto aktivity by mali zostať ako podporné, nie ako primárne. Inak hrozí, že sa to stane každodennou realitou. Štátu takýto model bude vyhovovať, pretože tieto aktivity iniciované mimo neho ho finančne odbremeňujú a nenesie za to žiadnu zodpovednosť. Populácia sa tak dostáva do novej sociálnej roly v zdravotníctve. Otázkou zostáva, či pri vysokom náraste týchto nárokov je to udržateľný model. Je to tzv. anomália v systéme zdravotníctva, ktorá problém nerovnováhy medzi očakávaniami a zdrojovým krytím vôbec nevyrieši. Ukazuje ďalšiu nepopulárnu cestu a odďaľuje hľadanie riešenia udržateľnosti systému zdravotníctva a v rámci neho rovnováhy v ňom.

1.5.4 Zlyhanie 1: štát občanom sľubuje viac, ako môže reálne uhradiť

Vyrovnanie rovnice medzi potrebami a očakávaniami občanov a reálnym finančným krytím je možné dvomi spôsobmi. Znižovaním očakávaní alebo zvyšovaním objemu zdrojov. Čo sa týka očakávaní, tie boli v posledných rokoch skôr zvyšované a aj nové programové vyhlásenie vlády tieto očakávania ešte zvyšuje (napríklad, že onkologickí pacienti budú operovaní do 14 dní). Čo sa týka finančných zdrojov, tie sú v princípe dva – verejné zdroje zo zdravotného poistenia a daní a súkromné zdroje občanov. A práve v čase zvýšených očakávaní občanov vlády v predchádzajúcich rokoch sa obmedzovali verejné zdroje v zdravotníctve a zároveň neumožnili ani legálnu spoluúčasť občanov. Zdravotný systém sa tak ocitol v situácii dvoch

uzavretých finančných kohútikov. Verejné zdroje vláda nepúšťala a súkromné zdroje nedovolila. Výsledkom je enormné zadlženie nemocníc (a to paradoxne po štvrtej vlne oddlženia od roku 2005) a vysoký investičný dlh. Následným prejavom na úrovni pacienta sú čakacie zoznamy, neistota, či sa vlastne dostane k diagnostike a liečbe a veľmi netradičné formy domáhania sa „nároku“.

V mnohých vyspelých krajinách sa efektívnosť systému zdravotníctva hodnotí práve cez procesy – diagnostické a liečebné, ku ktorým sú explicitné dáta, čím sa dokáže včas odhaliť neefektívnosť v niektorých procesných článkoch, či nevhodnosť fungovania zdravotníckeho subjektu. Na Slovensku aj keď tieto dáta máme a čakacie listiny jednoznačne vypovedajú o poruchách v zdravotníckom systéme, nie je tendencia využiť tieto aspekty ako strategický materiál na zmenu, ktorú je možné kvantifikovať a vyhodnocovať. Otázka znie, prečo je to tak? Do pozornosti sa tak dostáva úloha národného registra (Národného centra zdravotníckych informácií - NCZI) a jeho strategická pozícia v zdravotnom systéme.

V tejto situácii je **nevyhnutné zrealizovanie očakávaní občanov a obmedzenie nároku financovaného z verejných zdrojov**. V sociálnych štátoch však takéto stratégie „zmenšovania“ nie sú vôbec populárne a len málokedy vznikajú okná príležitostí na ich realizáciu. Podľa Piersona (1996) radikálne zmenšenie je možné iba v prípade, ak vláda si myslí, že je v takej pozícii, že je schopná absorbovať voličské následky nepopulárnych rozhodnutí. Druhou možnosťou sú momenty rozpočtovej krízy. V tomto momente práve nedostatok zdrojov je legitímnym dôvodom zmenšenia „štátu blahobytu.“ Treťou stratégiou úspešného zmenšovania je znižovanie viditeľnosti reformy, čiže presadzovanie zmien takým spôsobom, aby reformy boli schválené, avšak pre obyvateľov menej viditeľné. V tomto prípade úspech závisí od dizajnu politického systému a organizácie jednotlivých hráčov, ako aj toho, či reforma je univerzalistická, alebo mierená na špeciálne cieľové skupiny.

Prakticky, ako je v prípade Slovenska možné určiť rovnováhu medzi potrebami a očakávaniami občanov na jednej strane, a mixom verejných a súkromných zdrojov na strane druhej? Zavedením reálnej *ceny* zdravotných služieb. Táto cena má odzrkadľovať hodnotu, pri ktorej je poskytovateľ ochotný danú zdravotnú službu produkovať a zároveň má reflektovať reálnu ochotu pacientov platiť. A táto ochota platiť sa skladá z kombinácie úhrady zdravotnej poisťovne a spoluúčasti pacienta. Následne potom vznikajú tri možnosti:

1. zdravotná starostlivosť a služby s jej poskytovaním spojené sú plne hrazené zdravotnou poisťovňou (spoluúčasť pacienta je nula),
2. zdravotná starostlivosť a služby s jej poskytovaním spojené sú hrazené čiastočne zdravotnou poisťovňou a čiastočne pacientom,
3. zdravotná starostlivosť a služby s jej poskytovaním spojené sú plne hrazené pacientom.

Kľúčovým bodom takéhoto prístupu je podporenie angažovanosti pacientov na rozhodovaní o nákupe zdravotných služieb, ich finančnej zainteresovanosti a vytvorenie inovatívnych modelov poskytovania a financovania zdravotnej starostlivosti. Ale hlavne, politické priznanie toho, že **nie je možné sľubovať neobmedzený rozsah zdravotných služieb za obmedzené peniaze**.

1.5.5 Zlyhanie 2: sľub bezplatnosti a dostupnosti

Okrem dimenzie rozsahu je v kontexte finančného krytia dôležitý kompromis medzi dostupnosťou a bezplatnosťou (z pohľadu pacienta). V princípe ide o dilemu, či je možné zároveň poskytovať dostupné a bezplatné zdravotné služby. Za bezplatnosť sa platí časom a neuspokojenými potrebami. Ako príklad

uvedme čakacie doby na totálnu endoprotézu (TEP) bedrového kĺbu. Podľa údajov VŠZP a ZP Dôvera v roku 2019 čakalo na totálnu endoprotézu bedrového kĺbu 1013 poistencov a priemerná vážená čakacia doba bola 199 dní v tzv. zmluvných zariadeniach, kde sú operácie TEP poskytované bezplatne.¹⁰⁹ Oproti tomu v zariadeniach so spoluúčasťou pacienta bola čakacia doba 45 dní.

Aj tento jednoduchý a veľmi transparentný príklad ukazuje na protichodný vzťah medzi bezplatnosťou a dostupnosťou. A to hovoríme ešte o situácii, v ktorej vieme povedať, že daná zdravotná služba sa poskytuje a vieme jej parameter aspoň sčasti odmerať. Avšak v mnohých situáciách sme „slepí“ a tak ani nevieme, či je daná služba vlastne produkovaná, keďže úhrada zdravotnej poisťovne nemusí kryť náklady produkcie takejto služby.

Napríklad v roku 2019 média poukázali na to, že v Považskej Bystrici ľudia čakajú na lekára neurológa už od polnoci, aby sa dostali na rad. Prísť o druhej, alebo tretej sa už dokonca neoplatí, lebo pacienti sa v ten deň už nemusia dostať na rad. Dokonca sa našli špekulanti, ktorí „miesto“ v rade pacientom predávajú za 10 až 20 eur. Podľa lekárov za situáciu môže kombinácia „nedostatku špecialistov a málo peňazí“. V tomto prípade išlo o typické systémové zlyhanie, keď vláda trvá na bezplatnosti bez garancie adekvátnych verejných zdrojov. Ako vidíme, ľudia sú ochotní zaplatiť 10 či 20 eur za miesto na dennej „čakačke.“ Prečo by tieto zdroje nemohli platiť priamo lekárovi?

Dnes máme na Slovensku aj také prípady, že existujú na liečbu špecifických diagnóz na Slovensku len dvaja, traja lekári, kde je objednávací čas v mesiacoch a cestuje sa cez celú republiku. Pri vhodnej finančnej motivácii týchto lekárov by ich počet určite narastal a obmedzená geografická dostupnosť by sa značne eliminovala. Avšak na takéto prípady sa poukazuje až v ich extrémnych stavoch, kedy mnohokrát média poukážu na tento defekt v zdravotnom systéme. Ich cieľom nie je systémová zmena v zdravotníctve, ale náplň obsahu správ. Problém nedostatočnej motivácie v systéme zdravotníctva však neotvára nikto.

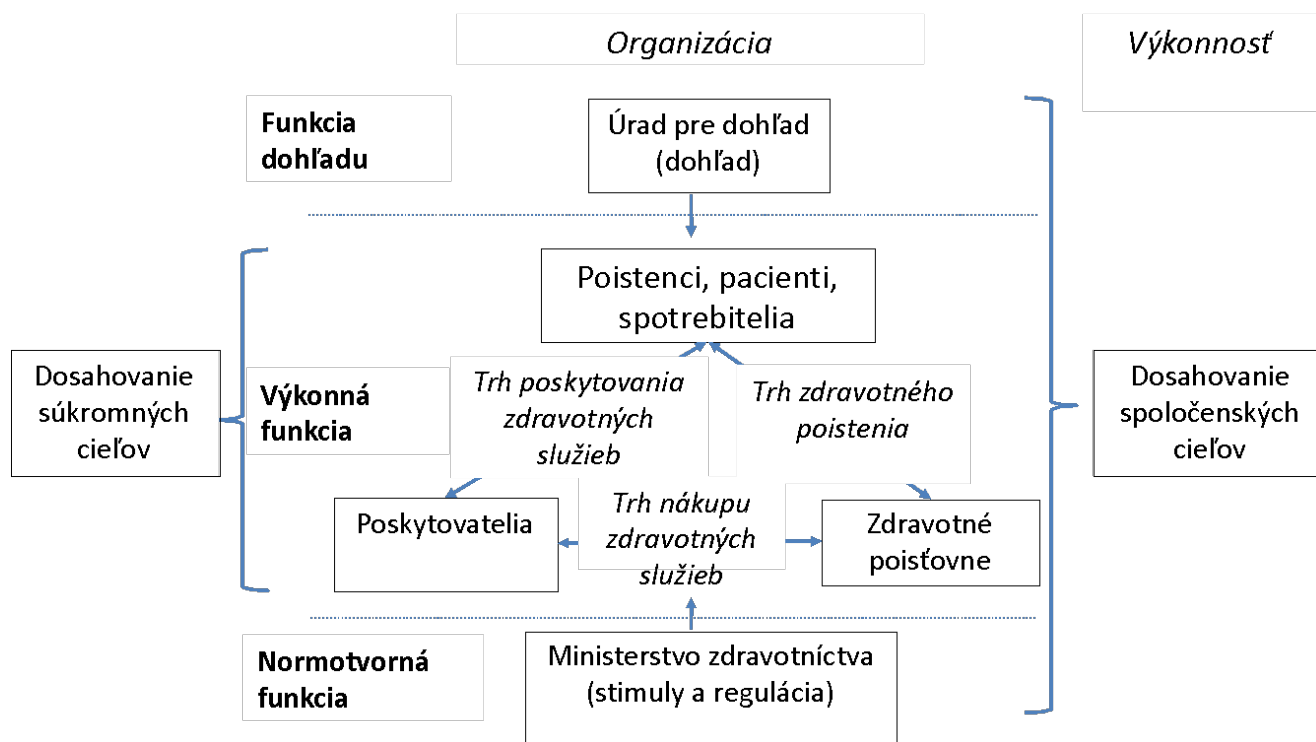
1.5.6 Zlyhanie 3: sľub dostupnosti a snaha o jej produkciu

Vlády od roku 2006 sa nedokázali zdržať toho, aby posilňovali pozíciu štátu ako producenta zdravotných služieb a poisťovateľa. Tento ich prístup má korene v tom, že rovnica finančne nekrytých potrieb a očakávaní je vyrovnávaná prostredníctvom aktívnej činnosti vlády a štátu. A to v zmysle, že jedine štát svojou aktívnou činnosťou je schopný dodať zdravotné služby v primeranej kvalite a zároveň bezplatne. Toto sa však deje na úkor kvality, efektívnosti a zadlžovania.

Aj v sociálnom štáte nemusí byť producentom zdravotných služieb štát. Klúčovou úlohou je, aby štát vytváral také podmienky, pri ktorých sú produkované také zdravotné služby, ktoré sú občanmi želané a preferované a zároveň aby občania boli chránení pred katastrofickými nákladmi na tieto zdravotné služby. A to je možné jedine tak, že štát sa bude sústreďovať na normotvornú funkciu, produkčnú funkciu prenechá súkromnému sektoru a funkciu dohľadu zase nezávislému regulátorovi. Vycúvanie štátu z pozície producenta zdravotných služieb nie je obmedzovaním blahobytu, ktorý cieľovo deklaruje aj sociálny štát. Práve naopak, efektívnejším rozdelením úloh a zavedením systému normotvorca (štát) – súkromní producenti a poisťovatelia – nezávislý dohľad je šanca vytvoriť vyššiu hodnotu pre občanov (produkcia preferovaných a želaných služieb) a zvýšiť tak mieru blahobytu pre všetkých.

¹⁰⁹ Všeobecná zdravotná poisťovňa (2020) a Dôvera zdravotná poisťovňa (2020)

Schéma 1



Zdroj: Pažitný (2018)

V tejto súvislosti hovoríme o pozitívnom záväzku štátu, v ktorom je nakódovaná otázka, čo má štát vykonávať a čo má štát zabezpečiť. Ak by sa sme držali gramatického výkladu, tak by sme podobne (ako vlády od roku 2006) preferovali aktívnu činnosť vlády v zdravotníctve – štátnu poisťovňu, štátne nemocnice, štátne záchranky a pod. Navyše, štát v takomto prípade je v konflikte záujmov, keďže ako normotvorca vytvára legislatívu aj pre svoje subjekty (VšZP, štátne nemocnice) a zároveň má pod kontrolou úrad pre dohľad (nominuje a odvoláva jeho predsedu). Ale ak sa však budeme držať teleologického výkladu, tak štát musí zabezpečiť zákony (normotvorná funkcia), ktorá je v súlade s Ústavou, listinou základných ľudských práv a medzinárodnými dohovormi a všetky ostatné funkcie môže zabezpečiť súkromný sektor (poisťovne, poskytovatelia, lekárne, ...) a skutočne nezávislý dohľad.

Analógia s poľnohospodárstvom. V súčasnej dobe snád nikto neočakáva, že štát bude producentom potravín. A uznajme, že bezpečné a kvalitné potraviny sú pre prežitie minimálne rovnako dôležité ako dostupné a kvalitné zdravotné služby. Ak je jedlo rovnako dôležité pre prežitie ako zdravotné služby, ako je možné, že poľnohospodárske produkty nevyrába, nedistribuuje a nepredáva štát? Jednoducho to nie je jeho rola. Tou je vytvorenie legislatívneho rámca (zákony, nariadenia), ochrana spotrebiteľa (Slovenská obchodná inšpekcia) a nezávislý dohľad na kontrolu bezpečnosti a zdravotnej neškodnosti výrobkov (Úrad verejného zdravotníctva a Štátna veterinárna a potravinová správa). Produkcia, distribúcia a predaj potravín je výlučne v súkromných rukách.

1.5.7 Klúčová výzva: ako budovať udržateľné zdravotníctvo v modernom štáte blahobytu?

Jednoducho povedané, mali by sme vytvárať taký zdravotný systém, kde je možné dosahovať spoločenské a súkromné ciele zároveň. A zároveň nesľubovať nesplniteľné. Prakticky to znamená univerzálne zdravotníctvo s vysokou mierou finančnej ochrany, vysokou angažovanosťou pacienta v rozhodovaní o preferovaných zdravotných službách a primeranou finančnou spoluúčasťou. V takomto systéme štát a súkromník nie sú nepriateľmi, ale partnermi, z ktorých každý má svoju rolu a dôležitosť. Štát má stanovovať pravidlá hry, súkromník má podľa týchto pravidiel hrať a na dodržiavanie pravidiel hry má dozeráť nezávislý rozhodca.

Čo je teda rola štátu v zdravotníctve v modernom štáte blahobytu? Po prvé, uistiť občanov o nevyhnutnosti univerzality zdravotného systému a zároveň formovať ich očakávania s akcentom na fakt, že verejné zdroje sú obmedzené. Po druhé, vysvetliť, že finančná ochrana obyvateľstva neznamená, že zdravotné služby sú bezplatné, ale to, že výdavky domácností na zdravie nemajú prekročiť určitý prah (10 – 25 %) ich disponibilného príjmu.¹¹⁰ Po tretie, predstaviť súbor regulácií pre súkromný sektor, aby pri produkovani zdravotných služieb boli naplnené spoločenské ciele (finančná ochrana, spravodlivosť, kvalita, dostupnosť, ...). Po štvrté, predstaviť súbor motivácií, aby súkromní hráči mohli dosahovať svoje súkromné ciele (trhový podiel, ziskovosť, hodnota firmy, návratnosť investícií, spokojnosť spotrebiteľov, ...). A na záver snažiť sa o to, aby regulácie a stimuly boli vo vzájomnej rovnováhe.

Čo súkromní hráči? Poskytovatelia, poisťovne, lekárne, laboratóriá, farma priemysel. Ich klúčová úloha je prichádzať s inováciami a manažérskymi nástrojmi tak, aby vyhovelí normotvorcovi v spĺňaní spoločenských cieľov a zároveň aby mohli naplniť svoje vlastné súkromné ciele. Najpodstatnejšie budú tie aktivity, pri ktorých dochádza k napĺňaniu spoločenských a súkromných cieľov súčasne. Napríklad programy pre chronicky chorých, koordinácia zdravotnej starostlivosti, manažment pacienta, vytváranie „hodnoty“ v zdravotníctve, či strategický nákup.

Je silný predpoklad, že nimi vytvorené programy budú vysoko účinné, pokiaľ budú mať adekvátny podnikateľský priestor, kde sa vytvorí zdravé konkurenčné prostredie a podmienky na podnikanie. Výrazne to ovplyvní „sortiment“ ponúkaných zdravotných produktov a produktových balíčkov, ktoré prispievajú k vytváraniu blahobytu občanov. Aj v prípade už uvádzaných potravín, vieme si porovnať sortiment a štruktúru, dostupnosť a kvalitu v socialistickom zriadení a v súčasnosti, kde sú dostupné produkty v rôznej cenovej kategórii pre uspokojenie čo najrozmanitejších potrieb a zákazník je spokojný, chce si vyberať podľa viacerých aspektov, ktoré sa môžu v čase meniť.

Čo dohľad? Úrad pre dohľad musí byť skutočne nezávislý od normotvorcu a hráčov. Dohliada na trh zdravotných poisťovní, ich licencovanie a solventnosť. Zároveň kontroluje správne poskytovanie zdravotnej starostlivosti (lege artis) a riadi súdno-lekárske a patologicko-anatomické pracoviská (medicínsky audit). Z hľadiska posilnenia nezávislosti by kompetencie úradu mali byť rozdelené medzi jeho predsedu a správnu radu. Predsedu úradu by mohla voliť ústavná väčšina a členov správnej rady by mali menovať tri oddelené inštitúcie (parlament, prezident, vláda). Ani jeden z nich by nesmel byť v konflikte záujmov s dohliadanými subjektmi a funkčné obdobie predsedu by bolo 6 rokov a jednotlivých členov správnej rady by malo byť 3, 5 a 7 rokov. Vzhľadom k zabezpečeniu čo najväčšej nezávislosti úradu musí byť jeho financovanie nezávislé na vláde.

¹¹⁰ Cylus, Thomson, Evetovits (2018)

Záver

Kvalita sociálneho štátu nie je závislá len od systému výberu peňazí, ale od množstva iných faktorov. Semaškov model, postavený na centrálnom plánovaní a striktnej hierarchii, úplne deformoval prirodzené ekonomické vzťahy, väzby a pravidlá. Tak ako bolo socialistické plánované hospodárstvo historicky odsúdené na zánik, tak Semaškov model veľmi vážne deformoval myslenie ľudí. Dodnes v hlavách ľudí a žiaľ aj politikov pretrváva idea, že v sociálnom štáte je dôležité, aby štát nielen organizoval pravidlá pre spravodlivé poskytovanie sociálno-zdravotnej ochrany a ich vymáhanie, ale aby ich aj aktívne vykonával. Toto inštitucionálne centrovanie právomocí, kompetencií a zodpovednosti bude v budúcnosti čoraz viac narúšať dôveru populácie v stabilný, ekonomicky vyrovnaný systém zdravotníctva. K tomu budú prispievať tzv. skúšky ako aktuálna pandémia covid-19, ktorá dokáže rýchlo odhaliť všetky procesné medzery v organizácii zdravotného systému.

Tak sa stalo, že na Slovensku a aj v iných krajinách strednej a východnej Európy máme v kapitalistickom prostredí zasadené štátne podniky, ktoré poskytujú poistenie a ústavnú nemocničnú starostlivosť. Výsledkom takejto politiky sú neprimerane vysoké očakávania občanov najmä o bezplatnosti, nízka efektivita systému a nekvalitné zdravotné služby.

Štát blahobytu nie je synonymom toho, aby samotný štát poskytoval služby sociálno-zdravotnej ochrany. Štát na Slovensku robí to, čo by nemal (produkuje zdravotné služby), ale nerobí to, čo by mal (prakticky nulová strategická príprava na pandémiu COVID-19). Veľmi jasne sa tak môžeme stotožniť s viac ako 20 ročným citátom Tonyho Blaira, že vláda je tu na to, aby „kormidlovala, a nie na to, aby veslovala.“¹¹¹

111 Blair (1998)

Tabuľka 3: Úlohy štátu a súkromného sektora v zdravotníctve

	Rola štátu (aby si splnil spoločenský cieľ)	Rola súkromného sektora (aby si splnil súkromný cieľ)
Výber zdrojov	<p>Každý je poistený (princíp univerzality zdravotného poistenia)</p> <p>Každý si môže slobodne vybrať zdravotnú poisťovňu (princíp slobodnej voľby)</p> <p>Štát definuje „koľko“ verejných peňazí sa vyberie (veľkosť fiškálnej kapacity verejných zdrojov)</p>	<p>Efektívny výber pohľadávok (princíp motivácie)</p> <p>Konkurencia – súťaž o poistencov trhový podiel (princíp konkurencie) a ziskovosť (princíp motivácie podnikateľ)</p>
Akumulácia a prerozdelenie zdrojov	<p>Poistenie poistencov voči nepoistiteľným rizikám (princíp finančnej ochrany poistencov)</p> <p>Prerozdelenie poistného podľa prediktorov s vysokou mierou predikčnej schopnosti (potlačenie princípu selekcie rizika a podpora princípu strategického nákupu)</p>	<p>Povinnosť poistiť každého bez ohľadu na zdravotné riziká (princíp univerzality) a nemožnosť odmietnuť poistenca</p> <p>Akumulácia zdrojov na úrovni zdravotných poisťovní (Princíp integrovaných zdravotných poolov).</p>
Platobné mechanizmy	<p>Minimálna sieť podľa geografickej a časovej dostupnosti (princíp dostupnosti)</p> <p>Vytvoriť nezávislý dohľad nad poskytovaním a kontrahovaním služieb</p>	<p>Selektívne zazmluvnenie poskytovateľov</p> <p>Slobodná voľba platobného mechanizmu a zmluvné ceny</p>
Rozsah	<p>Jasné stanovenie nároku vo vecnej, časovej a finančnej dimenzii (princíp spravodlivosti).</p> <p>Rozsah tohto nároku definuje, koľko verejných peňazí je potreba.</p>	<p>Finančné krytie zákonom definovaného nároku a tvorba nových produktov (zdravotných plánov), ktoré vyhovujú definícii nároku.</p> <p>Čo ak štát „ponúka“ občanom väčší rozsah, než je ten, na aký zdravotná poisťovňa vyberie peniaze? Kľúčová možnosť – stanoviť cenu základného balíka (princíp nominálneho poistného) a zároveň umožniť spoluúčasť poistenca, keď verejné zdroje sú nižšie ako náklad na nárok (princíp spoluúčasti).</p>

Literatúra

- Boyle, S. (2011), *Health Systems in Transition, United Kingdom, (England)*, *Health Systems Review*, The European Observatory on Health Systems, and Policies. [online]. 13 (1), ISSN 1817-6127.
- Busse, R., Riesber, A. (2004), *Health Care Systems in Transition, Germany*, The European Observatory on Health Systems, and Policies [online]. 6 (9), ISSN 1020-907.
- Blair, T., Schroeder, G. (1998), *Europe: The Third Way/Die Neue Mitte*, Friedrich Ebert Foundation South Africa.
- Cylus, J., Thomson, S., Evetovits, T. (2018), *Catastrophic health spending in Europe: equity and policy implications of different calculation methods*. *Bulletin of the World Health Organization*, 2018 .
- Dôvera ydravotná poisťovňa (2020), *Prehľad čakacích lehôt v nemocniciach*.
- Enthove, A. (1993), *The history and principles of managed competition*, *Health Affairs*
- Global State of Democracy 2019 (2019), International Institute for Democracy and Electoral Assistance, s. 215 a 216.
- Global Wealth Report 2019 (2019), Credit Suisse Research Institute.
- Index of Economic Freedom 2020, Heritage foundation, 2020
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge University Press.
- Mihályi, P., Szelenyi, I. (2020), *The Two Forms of Modern Capitalism: Liberal and Illiberal States. A Criticism of the Varieties of Capitalism Paradigm*, *Comparative Sociology* 19 (2020) 155-175.
- Pažitný, P. (2018), *Manažérske nástroje, stimuly, regulácie a spätná väzba v zdravotnom systéme SR*.
- Pažitný, P. Zajac, R. (2004), *Ozdravené zdravotníctvo v službách občanov - Príbeh reformy od koncepcie po implementácii. Pre reformu zdravotníctva*. ISBN 80-969201-2-X.
- Pierson, P. (1996), *The New Politics of the Welfare State*, *World Politics*, Vol 48, No. 2, pp 143 – 179, Cambridge University Press, 1996
- Piketty, T. (2015), *Kapitál v 21. storočí*, Universum.
- Řeřichová, M. (2015), *Teleologický výklad práva*, *Visegrad Journal of Human Rights*, 2015..
- Sata, R., Karolewski, I. P. (2020), *Caesarean politics in Hungary and Poland*, *East European Politics* 2020, 36:2, 206-225
- Schafer et al. (2010), *The Netherlands: Health system review*. *Health Systems in Transition*; 12(1):1–229. ISSN 1817-612.
- Syalay, T., Morvay, K. Pažitný, P., Syalaová, A., MORvazová, I. (2009), *Slovenské zdravotníctvo 2009 Dopady krízy*. Health Policy Institute. ISBN 987-80-969907-5-7.
- Tragakes, E., Lessof, S. (2003), *Health care systems in transition: Russian Federation*. Copenhagen, *European Observatory on Health Systems and Policies*, 2003: 5(3) ISSN 1020-907
- Ústava Slovenskej republiky (1993), článok 40.
- Všeobecná zdravotná poisťovňa (2020), *Informácia pre poisťencov zaradených na čakacie listiny*.
- World Economic Outlook (2019), International Monetary Fund, 2019
- Zajac, R., Pažitný, P., Marcinčin, A. (2004), *Slovak Reform of Health Care: From Fees To Systematic Changes*. *Czech Journal of Economics and Finance*. roč. 54, č. 9-10405–420. ISSN 0015-1920.
- Žižek, S. (2012), *Occupy Wall Street: what is to be done next?*, *The Guardian*, 2012.



Foto: Bima Rahmanda (unsplash.com)

1.6 VZDELÁVACÍ SYSTÉM

★ Martin Reguli

Úvod

Jednou z často ignorovaných oblastí sociálneho štátu je zodpovednosť za vzdelávací systém krajiny. Dôsledky nesprávneho manažmentu tejto oblasti majú významný dosah na ekonomickú, sociálnu ako aj politickú budúcnosť krajiny. Výsledky školstva a vzdelávacieho systému majú totiž kľúčový dopad na vývoj spoločnosti a na jej pripravenosť obyvateľstva na produktívnu fázu života ako aj na účasť obyvateľstva na občianskom živote cez voľby a verejnú diskusiu. Práve preto je dopad zlyhania sociálneho štátu v oblasti vzdelávania výrazne problematickejší a to nielen z hľadiska hospodárskych dôsledkov. Slovenský vzdelávací systém je podobne ako iné aspekty sociálneho systému je až na malé výnimky pod kontrolou verejnej siete vzdelávacích inštitúcií. To siaha od predškolskej dochádzky až po vysoké školstvo, ktoré sú dostupné pre obyvateľstvo bezplatne.

Verejnnosť podporuje tento trend a vníma vzdelávanie ako právo, ktoré im má verejný sektor poskytovať. Prieskum názorov o sociálnom štáte poukázal na to, že ľudia na Slovensku najviac podporujú kolektivistický prístup a rolu štátu v prípade intervencie štátu v oblastiach zdravia, školstva, pracovno-právnych vzťahov, sociálnej starostlivosti a životnej úrovne. V oblasti vzdelávania dokonca až 81 % účastníkov prieskumu súhlasí s názorom, že „spoplatnenie vysokoškolského štúdia by bránilo chudobnejším ľuďom študovať na vysokých školách, preto musí štát garantovať bezplatné vzdelávanie od základnej až po vysokú školu.“¹¹² Vzdelávanie teda je jednou z oblastí, podobne ako zdravotníctvo, kde obyvateľstvo na Slovensku nesúhlasí s pohľadom, že služby v týchto oblastiach by mali byť nakupované ako tovar, ale majú byť bezplatne poskytované všetkým obyvateľom rovnako. Toto právo na „bezplatné vzdelávanie“ vrátane vysokoškolského je garantované aj v Ústave SR. Zároveň neexistuje celospoločenská diskusia o tom ako využiť nové technologické vymoženosti na rozvoj školstva cez zavedenie konkurencie a slobodu voľby. Práve naopak, snahy o zmenu sa takmer výlučne zameriavajú na zmenu prostredníctvom centrálného nastavenia systému.

112 FOCUS (2018)

Obhajoba verejného systému vzdelávania stojí na niekoľkých deklarovaných cieľoch, ktoré má tento systém plniť:

1. zlepšiť materiálne postavenie obyvateľstva cez prípravu študentov na prácu, z toho hľadiska má teda významný dopad na zabezpečenie vyššej produktivity obyvateľstva a jeho uplatnenia sa na trhu práce. Školstvo je tak zodpovedné aj za prípravu pracovnej sily pre potreby priemyslu a služieb, ktoré dominujú v ekonomike,
2. civilizačná funkcia zabezpečiť osvojenie podporu demokratického systému,
3. zabezpečiť rovný prístup ku kvalitnému vzdelávaniu pre všetky sociálne skupiny obyvateľstva, najmä s ohľadom na obyvateľstvo ohrozené chudobou, aby sa znížilo riziko predčasného ukončenia školskej dochádzky¹¹³.

1.6.1 Slabé výsledky systému verejného školstva na Slovensku

Napriek takto nastaveným cieľom a očakávaniam je však realita slovenského školstva dosť odlišná. Zo systému sociálneho štátu s garanciou spoločensky prospešných cieľov sa na Slovensku v praxi vytvoril byrokratizovaný systém, ktorého výsledky sú s ohľadom na ciele nedostatočné. Slovenské verejné školstvo za deklarovanými cieľmi zaostáva, čo sa prejavuje aj v medzinárodnom porovnaní od KPMG s názvom *The Growth Promise Indicators* z roku 2018, podľa ktorej je najväčšou slabinou Slovenska práve oblasť rozvoja ľudského kapitálu, teda oblasť vzdelávania. Do tohto hodnotenia sa započítavajú faktory ako výsledky vedomostných textov, ako aj kvalita vzdelávania s ohľadom na potreby trhu práce.

Ďalším špecifickým problémom je významná nerovnosť kvality poskytovaného vzdelávania.¹¹⁴ Slovenské školstvo teda v praxi zaostáva v kľúčových oblastiach, ktoré mali byť slúbenými pozitívami verejne poskytovaného a z daní plateného systému vzdelávania.

Problémom je fakt, že teoreticky poňatý sociálny štát v oblasti vzdelávania sa v praxi prejavuje v podobe dominancie verejného sektora voči partnerom v súkromného a tretieho sektora, centrálne nastavených osnôv, obmedzovanie konkurencie ako aj slobody voľby pre študentov a rodičov. Tento systém sa v praxi dá charakterizovať vznikom množstva silných záujmových skupín, ktoré v systéme obhajujú svoje postavenie na úkor zamerania sa na predstavy klientov tohto systému, študentov.

V tejto kapitole sú rámcovo predstavené **hlavné zlyhania** takéhoto nastavenia sociálneho štátu v oblasti vzdelávania, ktoré **vychádzajú z povahy verejne poskytovaného ako aj financovaného systému vzdelávania** od základného cez stredné až po vysoké školstvo.

Týmito tromi problémami sú:

- nízka efektívnosť verejnej správy školstva,
- odolnosť systému voči tlakom na jeho reformu,
- absencia voľby v procese a teda aj motivácií na znižovanie cien a zvyšovanie kvality výučby.

113 Ministerstvo školstva, vedy a výskumu a športu SR (2013)

114 TASR (2018)

1.6.2 Neefektívna verejná správa slovenského školstva

Prvým hlavným problémom slovenského školstva, z ktorého plynú jeho ďalšie problémy, je neefektívna inštitucionálna správa verejných inštitúcií spravujúcich školstvo s minimálnou šancou na jeho reformu. Do systému rozhodovania o regionálnom školstve vstupuje príliš veľa aktérov. Patria sem aktéri na národnej úrovni (Ministerstvo školstva, vedy a výskumu a športu SR, Ministerstvo financií SR, Ministerstvo vnútra SR), regionálnej úrovni (vyššie územné celky) ako aj lokálnej úrovni (obce) a samotné školy. To vedie k nízkej transparentnosti celého systému ako aj nejasnej inštitucionálnej kapacite rozdelenej medzi týchto aktérov. Tento proces vedie k prílišnej byrokracii systému, ktorá vedie k jeho komplikácii a následne absencii motivácií smerom k lepšiemu rozhodovaniu o systéme v prospech študentov.¹¹⁵

Systém správy financií v regionálnom školstve je práve z tohto dôvodu príliš komplikovaný a absentuje v ňom tlak na efektívnejšiu správu týchto zdrojov. Výsledkom je napríklad absencia tlaku na reformu siete škôl s ohľadom na vývoj demografickej krivky. To vedie k plytvaniu zdrojmi na školy (na úrovni základného, stredného ako aj vysokého školstva), ktoré by sa v prirodzenom trhovom prostredí museli zlúčiť kvôli externým faktorom. Ďalšie nesprávne motivácie vychádzajú z nastavenia platieb v rámci tohto systému, ktoré sa pozerá na počet žiakov, čo vedie k nesprávnym motiváciám pre školy. Rovnako aj absentuje prispôsobovanie sa inštitúcií tlaku trhu práce, ktoré by ohrozili existujúcich aktérov v systéme. Ilustráciou tohto stavu je správa Najvyššieho kontrolného úradu z roku 2016, ktorý zhodnotil, že „zložitosť financovania regionálneho školstva pramení z jeho viaczdrojovosti, čo má vplyv predovšetkým na administratívnu náročnosť sledovania výdavkov podľa zdrojov.“¹¹⁶

1.6.3 Absencia reforiem a systému na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti

Druhým súvisiacim problémom je odolnosť systému voči snahám na jeho reformu, ktoré trvajú od konca 20. storočia. Napriek desiatkam rokov snáh sa systém nedokázal prispôbiť zmenám na trhu práce a jeho súčasný stav sa stáva ukázkou kontrastu súkromného a verejného sektora. Prvou oblasťou je neschopnosť systému oceniť prácu učiteľov a dostať ich platovo na úroveň kvalitných odborníkov, ktorí sa uchytia v súkromnom sektore. Platy vychádzajú práve z dôvodu silného postavenia tradičných záujmových skupín v školstve z tabuliek, kde učiteľovi náleží plat bez ohľadu na to, ako kvalitné vzdelávanie poskytuje a bez spätnej väzby od študentov. Napriek úpravám systém kreditov a zvyšovaní plátov nevedol k zvýšeniu atraktívnosti učiteľskej profesie oproti pozíciám v súkromnom sektore. Nástupný plat učiteľov v regionálnom školstve sa aj v roku 2019 nachádzal pod úrovňou 1000 eur, čo je pod úrovňou priemernej mzdy.¹¹⁷

Toto je prvý moment, ktorý ovplyvňuje kvalitu ľudí uchádzajúcich sa o prácu učiteľa v školstve. Ten má za následok primárne nízku kvalitu vzdelávania a teda zhoršovanie výsledkov regionálneho a vysokého školstva. Dlhodobo má však tento systém problém z hľadiska vlastnej stability, ktorá je ohrozená postupným zvyšovaním priemerného veku učiteľov. Inými slovami, kvôli absencii motivácií pre kvalifikovaných ľudí na ich vstup do školstva sa stáva, že v školstve postupne dominujú starší učители a hrozí postupne v niektorých predmetoch ich nedostatok už v priebehu nasledovných rokov. Kým v roku 2009 bol priemerný vek učiteľov 41 rokov, v roku 2014 bol tento vek na úrovni 45 rokov. To znamená, že v systéme chýbajú mladí učители, ktorí by nahrádzali odchádzajúcich do dôchodku.¹¹⁸ Fakt, že štát nie je schopný

115 Kubánková, Korintuš, Sládečková, Zátorská (2017)

116 NKÚ (2015)

117 Gröhling (2019)

118 SITA (2017)

zabezpečiť a zaplatiť učiteľov, ohrozuje stabilitu systému a spochybňuje základné argumenty za jeho zachovanie v rámci sociálneho štátu.

Problémom je aj nerovnaká kvalita poskytovaného vzdelávania, ktorá sa prejavuje najmä vo výsledkoch testovania žiakov deviatych ročníkov škôl po celom Slovensku. Výsledky poukazujú významné rozdiely medzi kvalitou poskytovaného vzdelávania medzi okresmi. Za celoslovenským priemerom výrazne zaostávajú regióny s vyššou mierou chudoby, čo naznačuje zlyhanie sociálneho štátu v oblasti vzdelávania z hľadiska rovnosti kvality vzdelávania ako kľúčového aspektu úspechu v pracovnom živote.¹¹⁹

1.6.4 Absencia následkov voľby štúdia, konkurenčného tlaku a systému motivácií

Doteraz spomenuté problémy školstva vychádzali z jeho centrálného nastavenia a neschopnosti prispôbiť systém na zachovanie kvality vzdelávacieho systému pre učiteľov. Posledným aspektom zlyhania sociálneho štátu v oblasti vzdelávania je aspekt poskytovania vzdelávania „zadarmo,“ teda bez existencie finančnej motivácie a slobody voľby zo strany študentov a ich rodičov. Na Slovensku sa táto diskusia vzťahuje najmä na vysoké školstvo. To čelí viacerým problémom práve pre absenciu nákladov voľby zo strany študentov a pre absenciu konkurenčného tlaku, ktorý by nútil vysoké školy prispôbiť sa týmto zmenám.

Základnou charakteristikou slovenského verejného vysokého školstva je jeho dostupnosť bezplatne po dobu piatich rokov štúdia. To je pre záujemcov financované zo štátneho rozpočtu, kde sa 37 % rozpočtu na vysoké školy alokuje podľa počtu študentov, zatiaľ čo zvyšok sa pridružuje podľa výstupov vedeckej činnosti vysokých škôl a univerzít (39 %), sociálnych potrieb študentov (12,6 %), investičných potrieb vysokých škôl, návrhov na rozvoj vysokých škôl a v neposlednom rade ako paušál na nakupovanie tovarov a služieb.¹²⁰ Toto nastavenie v kombinácii s dominanciou verejných vysokých škôl vedie k absencii tlaku na reformu vnútorných aspektov kvality najmä zo strany správy vysokého školstva a kvality výstupov, ako ukazovali výsledky medzinárodného porovnania.

1.6.5 Neprepojenie štúdia a uplatnenia na trhu práce

Výsledkom týchto procesov je množstvo nesprávnych motivácií. V prvom rade záujemca o štúdium na strednej alebo vysokej škole nepociťuje ekonomické dopady voľby výberu štúdia. To znamená, že nezohľadňuje náklady na štúdium na vybranej inštitúcii s ohľadom na finančný prínos, ktorý mu toto štúdium prinesie po jeho doštudovaní. Zároveň školy nie sú nútené reformovať svoje fungovanie ako aj kvalitu a relevantnosť poskytovaného štúdia s ohľadom na hospodársku súťaž, ktorej by museli čeliť v akomkoľvek inom odvetví. Štúdium sa stáva prostriedkom k získaniu titulu, ktorý vyžadujú zamestnávateľia bez ohľadu na pridanú hodnotu a zvyšovanie produktivity absolventov alebo ich uplatnenie na trhu práce. Tieto motivácie v rozhodovacom procese študentov absentujú.

Inými slovami, absolvent vychádza z univerzity a môže pôsobiť v odbore, ktorý vôbec neštudoval, a často na pozícii, kde by mu mohla stačiť stredná škola. Zároveň v kombinácii s možnosťou študovať odbor bez ohľadu na hodnotenie „návrtnosti takejto investície“ sa vďaka verejnému financovaniu vysokých škôl ocitlo v stave, kedy počet študentov spoločenskovedných odborov oproti roku 2006 stúpol na takmer

119 Ministerstvo školstva, vedy a výskumu a športu SR (2013)

120 TO DÁ ROZUM (2017)

trojnásobok do roku 2010.¹²¹ Stalo sa tak bez toho, aby existovala potreba zvyšovania absolventov v týchto odboroch alebo kontrola kvality absolventov alebo minimálne kvality získaných prenositeľných zručností (transferable skills). Navyše tento vývoj nastal práve v období najcitelnejšej hospodárskej krízy posledných 30 rokov, kedy práve dopyt po tejto pracovnej sile nerástol.

Dopad v kontexte Priemyslu 4.0

Špecifickým sa stal tento problém nesúlady medzi štúdiom a uplatnením na trhu práce v kontexte zavádzania Priemyslu 4.0, ktoré vyžaduje silnejšie prepojenie medzi potrebami trhu práce a vzdelávacieho systému. V kontexte rýchlo napredujúcich potrieb zamestnávateľov na Slovensku je ambícia vytvoriť mechanizmus na prepojenie ich potrieb s vzdelávacím systémom s ohľadom na kritickú dostupnosť kvalifikovanej pracovnej sily v budúcnosti. Z pozície štátu je veľmi náročné nastaviť rámec diskusie medzi zamestnávateľmi a vzdelávacími inštitúciami. Oveľa jednoduchšie toto prepojenie vytvorí cenový mechanizmus. Ten v kombinácii s osobnou zodpovednosťou bude signalizovať študentom, ktoré odbory štúdiá by boli pre nich najperspektívnejšie

Základným spoločným menovateľom týchto problémov je preto **absencia motivácie študentov dbať na hodnotu tejto investície do ich budúcnosti**. Pokiaľ študent ide študovať odbor bez tlaku nato, aby z neho získal vyššiu produktivitu alebo uplatniteľné zručnosti, uspokojí sa s nízkou kvalitou škôl a zameraním sa na získanie titulu bez zodpovedajúcej kvalite vzdelania. Preto ani nikoho neprekvapí, že tento trend sa na Slovensku spustil v dôsledku dopadov hospodárskej krízy po roku 2007, kedy narástol počet mladých nezamestnaných ľudí. Nastalo teda rozhodnutie prijať mladých ľudí na štúdium najmä v spoločenskovedných odboroch. Počet študentov týchto odborov prekonal celkový počet vysokoškolských študentov v predkrízovom období. Napriek postupnému doznievaniu hospodárskej krízy sa však návrat do pôvodných počtov študentov nedostavil.¹²²

V neposlednom rade, pokiaľ sa človek zameria na mýtus, ako štátom dotované školstvo pomáha chudobným dosiahnuť vyššie vzdelanie, výsledok môže byť dosť odlišný. Podľa výskumu zameraného na programy vysokého štúdia v Spojených štátoch poukazujú na to, že štátom preplácané „bezplatné“ programy štúdia môžu odrádzať študentov z chudobných komunit a prospievať práve bohatším vrstvám, ktorých štúdiom by tak bolo dotované z peňazí všetkých obyvateľov, teda vrátane nižších vrstiev. Miesto zamerania sa na „bezplatné“ štúdiom by sa teda skôr mohli zvažovať programy štipendií pre nízkopríjmové skupiny, aby bola skutočná pomoc šikovným študentom z chudobného prostredia efektívnejšia. Tieto výsledky pomáhajú spochybniť mýtus efektívnosti „bezplatného“ poskytovania štúdia so zámerom na podporu prístupu všetkých sociálnych skupín ku kvalitnému vysokoškolskému vzdelaniu.¹²³

Záver

Prísľub sociálneho štátu v oblasti vzdelávania zlyhal v porovnaní s realitou, ktorá spočíva v skostnatenom systéme bez schopnosti reagovania na zmeny v rámci demografie, hospodárstva alebo kvalifikácií, ktoré študentom poskytuje.

Vzdelávací systém na Slovensku je tradične oblasťou, kde mýtus potreby sociálneho štátu pretrváva bez ohľadu na jeho dopady v praxi. Sociálny štát v oblasti vzdelávania má mýtus v podobe vytvárania rovnej

121 Drotován (2010)

122 Gröhling (2018)

123 Whistle, Hiler (2019)

štartovacej plochy pre všetkých obyvateľov a zabezpečenie minimálneho štandardu vzdelávania v celej krajine. Tieto deklarované ciele sú však v rozpore so súčasným stavom regionálneho ako aj vysokého školstva na Slovensku.

Vzdelávací systém na Slovensku nedokáže napĺňať svoje dlhodobé ciele a zároveň zlyháva v schopnosti adaptovať sa na nové výzvy v ekonomike. Tie sa v budúcnosti môžu veľmi negatívne prejavíť na schopnosti udržať dostatok učiteľov vo vzdelávacom systéme ako aj dosiahnuť prispôsobenie sa obsahu vzdelávania potrebám trhu práce. V systéme absentujú základné trhové mechanizmy na vyriešenie týchto problémov.

Preto je nevyhnutné poukazovať na nebezpečné následky pokračovania tohto systému dominovaného centralizovanou byrokraciou a netransparentným systémom. Pomôcť v tomto môžu viaceré trhové opatrenia na zavedenie cenových signálov, konkurencie a zákazníckeho prístupu na zabezpečenie kvalitného systému vzdelávania.

Riešenia existujú v možnosti liberalizácie systému vzdelávania z hľadiska hneď v niekoľkých smeroch. Prvým, ktorý vychádza zo snahy zaviesť zákaznícky prístup vo vzdelávaní, je možnosť využívania vzdelávacích kupónov na nákup preferovaného vzdelávania od jeho poskytovateľov. To by prinieslo právomoc do rúk rodičov žiakov a študentov a zároveň by motivovalo konkurenčné správanie sa poskytovateľov vzdelávania. Tento systém bol navrhnutý Miltonom Friedmanom a v obmedzenej miere bol zavedený v niektorých krajinách ako Čile, Kolumbia, Írsko alebo Hongkong.¹²⁴

Druhým bodom by bola liberalizácia na strane poskytovateľov cez prizvanie nových partnerov zo súkromného sektora a rozšírenie ponuky vzdelávacích programov. Výsledkom by mala byť konkurencia nových učebných postupov, učebných osnov a hľadanie optimálneho vzdelávacieho modelu, s ohľadom na špeciálne potreby konkrétnych skupín obyvateľstva. Samozrejmosťou súčasťou by bolo otvorenie trhu s učebnicami a ďalším vzdelávaním učiteľov v systéme základného a stredného školstva. To by prispelo k spusteniu procesov racionalizácie siete verejného vzdelávacieho systému a mohlo by byť nasledované zrušením neefektívnych priamo riadených organizácií ministerstva školstva.

Posledným aspektom by bolo zrušenie byrokratických nastavení vychádzajúcich z centralizovanej podoby systému vzdelávania. Táto zmena by zahŕňala napríklad zmenu spôsobu plnenia povinnosti vzdelávať sa, zníženie rozsahu a tiež dĺžky jej plnenia. Zároveň by sa mohli liberalizovať platy učiteľov a stať sa závislé od dopytu po ich službách alebo vyhodnotení ich kvality. Tieto zmeny by výrazne posunuli vzdelávací systém na Slovensku dopredu.

124 Friedman (1955)

Literatúra

- Drotován, M. (2010), *Má vzdelanie nejakú hodnotu?*, Blog, Sme.sk, 29. júla 2010. Dostupné online: <https://drotovan.blog.sme.sk/c/236524/Ma-vzdelanie-nejaku-hodnotu.html>
- FOCUS (2018), Prieskum verejnej mienky zameraný na vnímanie socializmu. Záverečná správa z kvantitatívneho prieskumu verejnej mienky. Dostupné online: <http://www.konzervativizmus.sk/article.php?6198>.
- Friedman, M. (1955) „The Role of Government in Education“. In: Solo, R. A. (ed.) *Economics and the Public Interest*, New Jersey: Rutgers University Press. Dostupné online: <http://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEEFriedmanRoleOfGovttable.pdf>
- Gröhling, B. (2018), Ako kríza vytvorila absolventov bez uplatnenia, *Denník N*, Blog, 24. júna 2018. Dostupné online: <https://dennikn.sk/blog/1161606/ako-kriza-vytvorila-absolventov-bez-uplatnenia/>
- Gröhling, B. (2019), *Kolko zarobia učitelia od 1.9.2019?*, Blog, Sme.sk, 5. mája 2019. Dostupné online: <https://grohling.blog.sme.sk/c/508324/kolko-zarobia-ucitelia-od-1-9-2019.html>
- Kubánková, M., Korintuš, K. Sládečková, J., Zátorská, M. (2017), *Financovanie regionálneho školstva v SR: analýza stavu a návrhy možných zmien*, Bratislava : Slovak Governance Institute. Dostupné online: https://www.governance.sk/wp-content/uploads/2017/03/osf_final.pdf
- Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (2013), *Správa o stave školstva na Slovensku a o systémových krokoch na podporu jeho ďalšieho rozvoja*, Bratislava, September 2013, na <https://www.minedu.sk/data/att/5250.pdf>
- Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (2016), *Výsledky Testovania 9 opäť potvrdili regionálne rozdiely vo vedomostiach žiakov*, Bratislava, 2. júna 2016. Dostupné online: <https://www.minedu.sk/vysledky-testovania-9-opat-potvrdili-regionalne-rozdiely-vo-vedomostiach-ziakov/>
- NKÚ (2015), *Súhrnná správa o výsledku kontrolnej akcie financovania regionálneho školstva*, Bratislava, august 2015. Dostupné online: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/c00442b2-1f76-4855-857e-67fd5c83880c>
- SITA (2017), Učitelia starnú a hrozí ich nedostatok v konkrétnych predmetoch, *SITA*, 28. marca 2017. Dostupné online: <https://www.webnoviny.sk/vskolstve/ucitelia-starnu-a-hrozi-ich-nedostatok-v-konkretnych-predmetoch/>
- TASR (2018), Slovenské školstvo dostalo otrasné hodnotenie, nestíha ani s krajinami V4, *Trend.sk*, 8. marca 2018. Dostupné online: <https://www.etrend.sk/ekonomika/slovenske-skolstvo-dostalo-otrasne-hodnotenie-nestiha-ani-s-krajinami-v4.html>
- TO DÁ ROZUM (2017), Mýty o slovenskom školstve (XIII): Vysoké školy sú financované v rozhodujúcej miere podľa počtu študentov, *Denník N*, Blog, 23. marca 2017. Dostupné online: <https://dennikn.sk/blog/712137/712137/>
- Whistle, W., Hiler, T. (2019) „Why Free College Could Increase Inequality“, Memo, *Third Way*, 19. marca 2019. Dostupné online: <https://www.thirdway.org/memo/why-free-college-could-increase-inequality>.



Foto: Ryoji Iwata (unsplash.com)

1.7 OBČIANSKA SPOLOČNOSŤ

★ Boris Strečanský

Úvod

Občianska spoločnosť, občiansky sektor, tretí či neziskový sektor je mnohovýrovný fenomén.¹²⁵ Napriek intenzívnemu rastu občianskeho združovania počas deväťdesiatych rokov 20. storočia i prvej dekády 21. storočia u nás, téma občianskej spoločnosti sa nestala témou širšej spoločenskej reflexie zo strany politických či ekonomických elít pri hľadaní riešení v oblasti verejnej politiky.¹²⁶ Vzťah medzi neziskovým sektorom a štátom sa v niektorých obdobiach po roku 1989 vyostroval až do istej animozity a občianska spoločnosť bola vystavená predmetom útokov zo strany vládných politikov.¹²⁷

125 Tieto pojmy sú v texte použité ako ekvivalentné, hoci každý z nich zdôrazňuje niektorú inú stránku skúmaného priestoru a množinu subjektov či vzťahov, ktoré označuje. Neziskový sektor viac zdôrazňuje organizačnú stránku širšieho priestoru, ktorý označuje pojem občianska spoločnosť. Dodnes v akademickej sfére nie je zhoda na jednej definícii a diskusia o vymedzení tohto fenoménu pokračuje. Jeden z prístupov, ktorý ponúka definíciu občianskej spoločnosti pri zachytení jej rôznorodosti, tvrdí, že občianska spoločnosť zahŕňa tri navzájom prepojené sféry: a) sféru združovania, t. j. formálne i neformálne organizácie, združenia, b) sféru hodnôt, ktoré sú veľmi rôznorodé a diverzifikované a c) verejnú sféru, v ktorej prebieha proces diskusie medzi občanmi navzájom ale aj štátom, trhom a jeho inštitúciami v rámci ktorého sa obrušujú hrany rozdielnych agend a vo vzájomnej diskusii a interakcii sa formuje verejný záujem (Edwards, 2004).

126 Pozri napríklad ojedinelú štúdiu skúmajúcu pohľad politikov na občiansku spoločnosť (Majchrák & Marošiová, 2003)

127 Napríklad počas tretej vlády Vladimíra Mečiara v rokoch 1994 až 1998 alebo počas vlád Roberta Fica. Na reakciu štátu počas tohto obdobia sa dá nazerať aj ako na etatistickú reakciu režimu, ktorý si nevedel predstaviť existenciu paralelnej a autonómnej sféry s vplyvom na formovanie verejnej politiky či poskytovanie služieb popri štáte.

Opakoval sa naratív škodcov financovaných zo zahraničia, Sorosa, piatej kolóny, resp. vnútorných nepriateľov štátu a pod. (*Kocky, ktoré dnes vyplašili Fica, nechal pred Úradom vlády v lete reštaurátor, n.d.*) či s úsilím o stigmatizovanie činnosti neziskových organizácií (*Fico chce prinútiť mimovládky, aby zverejnili financie zo zahraničia - SME, 2018*)

Celkovo však na Slovensku v období po roku 1989 vzťah štátu k občianskej spoločnosti osciloval medzi nevšímavosťou a etatizmom, čo je presvedčenie, že len štát je schopný a oprávnený konať vo verejnom priestore.

Intuíciu politikov potvrdzujú aj prieskumy. Napríklad viac ako polovica (56 %) opýtaných respondentov prieskumu agentúry FOCUS z apríla 2018 podporuje tvrdenia, že „súkromné a mimovládne organizácie nedokážu poskytovať rovnako kvalitné sociálne služby ako štátne zariadenia, preto by mali fungovať len ako doplnok k sociálnym službám poskytovaným štátom.“¹²⁸

Priestor medzi rodinou, štátom a trhom tak ostáva aj naďalej reziduálnou, do istej miery nechcenou či podceňovanou kategóriou, o ktorej panuje veľa mýtov, nedorozumení i neporozumenia, ktoré by nemali ostať nepovšimnuté.

1.7.1 Asynchrónnosť a hybridnosť vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku v porovnaní s Európou

Vývoj občianskej spoločnosti a povaha jej vzťahu so štátom boli na Slovensku i v ďalších krajinách východnej Európy v porovnaní so západnou Európou asynchrónne kvôli štyridsaťročnej karanténe komunizmu, ktorý zastavil a prerušil prirodzené procesy v spoločnosti, pričom v západnej Európe sa na rozdiel od komunistickej Európy tieto procesy nezakonzervovali, ale evolučne sa vyvíjali. Po páde komunizmu vývoj vo Východnej Európe prebiehal akcelerovane, čo vysvetľuje aj istú nevykryštalizovanosť a nekonzistentnosť postojov a politik štátu voči neziskovému sektoru ale aj nejasné porozumenie občianskej spoločnosti na strane politických a ekonomických elít i na strane verejnosti. Urýchlený vývoj prispel tiež k nepostačujúcej diferenciacii pohľadov vo vnútri neziskového sektora i v spoločnosti o tom, čo je jeho aktuálna a želateľná rola a funkcia.

Istá podoba sociálneho štátu z komunizmu mala tendenciu pokračovať zo zotrvačnosti aj po kolapse režimu. Ale novovznikajúce organizácie občianskej spoločnosti vyplňali uvoľnený verejný priestor bez ambície byť financované verejnými zdrojmi, tak ako to bolo v tom čase bežné na Západe. Hoci ich počet rapídne rástol, ich ekonomická sila bola zanedbateľná. Išlo o hlavne dobrovoľné organizácie bez významnejších organizačných štruktúr a vlastných aktív. Pozornosť sa venovala otázkam demokracie, spravovania, menej už otázkam ekonomickým.

„Staré“ organizácie, ešte z obdobia komunizmu, pôsobiace hlavne v oblasti rekreácie, športu a voľného času či profesné asociácie, ktoré prežili prechod z jedného režimu do druhého, mali relatívne bezpečnú tranzíciu vďaka zotrvačnosti napojenia na verejné zdroje, čomu prispelo i to, že ekonomické a byrokratické elity štátu sa podstatným spôsobom nezmenili.

Potrebné nové mechanizmy a inštitúcie zamerané na kultiváciu vzťahu štátu s občianskou spoločnosťou, reflektujúcu novú situáciu, sa v ponovembrovom období vytvárali až začiatkom 21. storočia.¹²⁹ Či už išlo

¹²⁸ FOCUS (2018)

¹²⁹ Okrem tesne ponovembrového obdobia, kedy bola prijatá zákonná úprava občianskeho združovania, prvky otvoreného postoja štátu k občianskej spoločnosti na Slovensku sa dajú pozorovať len počas prvej a druhej Dzurindovej vlády (1998-2002, 2002-2006) a vlády Ivety Radičovej (2010-2012), počas ktorých došlo k prijatiu viacerých právnych noriem a koncepčných zmien upravujúcich prostredie pre občiansku spoločnosť vrátane o slobodnom prístupe k informáciám či mechanizmu 1 % resp. 2 % asignácie dane z príjmu podľa vzoru z Maďarska od roku 2004 rozšíreného aj pre právnické osoby. V zhode s trhovými riešeniami sa v ponímaní oboch Dzurindových vlád štát mal čo najmenej miešať do otázok tretieho sektora a ak, tak sa orientoval na úpravu prostredia pre fungovanie občianskych organizácií s minimalizáciou centralistického rozhodovania v podobe fondov či dotácií, a ak,

o mechanizmus asignácie 1 % resp. 2 % z dane z príjmu, úpravu právneho rámca fungovania neziskových organizácií, prístup k informáciám, ale aj vytváranie mechanizmov pre dialóg so štátom v podobe Rady vlády pre mimovládne neziskové organizácie ako poradného orgánu vlády, alebo Úradu splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Po nástupe prvej Ficovej vlády v roku 2006 s účasťou SNS a HZDS sa opäť obnovili siločiaary politiky deväťdesiatych rokov v spôsobe spravovania štátu a štýle politiky, s posilnením prvkov kleptokracie, deštruovania prvkov právneho štátu v justícii, xenofóbneho nacionalizmu a prerastania štátu s oligarchickými štruktúrami. Vo vzťahu k občianskej spoločnosti sa prejavil konflikt v podobe návrhu zrušenia daňovej asignácie pre právnické osoby, ktorý sprevádzal naratív nepriateľov štátu či darmožráčov, známy už z deväťdesiatych rokov. Ten sa opätovne zosilnil koncom tretej Ficovej vlády, od roku 2018. Štát sa postupne menil na kleptokraticko-oligarchický systém s príležitostnými prvkami sociálneho štátu napr. v podobe rýchleho tempa zvyšovania minimálnej mzdy či zmenami v sociálnom zabezpečení.

Etatizmus postkomunistických elít sa nanovo prejavil v plnej sile, hoci do istej miery už bol tlmený zotrvačnosťou reforiem z prvého desaťročia tohto storočia. Na druhej strane čerpal energiu spätosťou s posilňujúcimi sa oligarchickými štruktúrami, pre ktoré sa verejné rozpočty v spojení s eurofondovými príspevkami stali zdrojom bezpečnej renty a extrakcie bohatstva.

Vzťah štátu k neziskovému sektoru (i voči konceptu sociálneho štátu) počas ostatných dvoch vlád Roberta Fica sa dá charakterizovať ako hybridný. Pod hybridnosťou sa dá rozumieť nevyjasnenosť a nekonzistentnosť politík, ktoré si navzájom protirečia. Na jednej strane politici populisticky zdôrazňovali potrebu posilnenia roly štátu, čím si udržiavali popularitu a vytvárali zdanie oprávnenosti takýchto politík. Zvýšená miera prerozdelenia nebola tak výrazná, ako by sa mohlo podľa rétoriky zdať a zároveň ani nepri niesla zmeny, ktorými sa sociálnosť týchto politík zaštitovala. Miera solidarity v spoločnosti sa nezväčšila, rovnako ako sa nezlepšila rovnosť v prístupe, dostupnosti či kvalite starostlivosti, služieb a zachovávaní dôstojnosti klientov v zdravotníctve a sociálnej oblasti. Vertikálna mobilita vo vzdelávaní stagnovala. Realita tak nekorelovala s hypertrofovanou sociálnou rétorikou – a to nielen z dôvodu byrokracie a neefektívneho fungovania verejnej správy, ale aj kvôli tomu, že mocenské skupiny prepojené na politické strany udržiavali a vytvárali prostredie klientelistických schém zameraných na vyberanie renty z verejných zdrojov.

1.7.2 Etatizmus, inovácie a občianska spoločnosť

V niektorých obdobiach štát venoval pozornosť ekonomickým reformám, ktorých kľúčovými prvkami bola deregulácia, privatizácia či reštrukturalizácia priemyslu, podnikateľského prostredia a fiškálneho a právneho rámca. Ale i v týchto obdobiach ekonomická rola občianskej spoločnosti nebola výraznejšie pomenovaná. Trhové a štrukturálne reformy sa primárne zameriavali na premenu ekonomiky, podnikateľského prostredia a modernizáciu verejnej správy a na ekonomicky menej podstatný tretí sektor neostával čas ani pozornosť.

tak len v nevyhnutnej miere. Prijatie asignačného mechanizmu sa s odstupom času ukázalo ako lepšie riešenie, než experimentovanie s vytváraním verejných fondov, ako ukazuje príklad Maďarska. Národný občiansky fond v Maďarsku vznikol popri asignácii ako významný nástroj podpory činnosti občianskeho sektora. Narazil však na riziko vytvárania závislosti prijímateľov a neskôr odhalil svoju zraniteľnosť, keď sa stal nástrojom tlaku vládnej garnitúry Viktora Orbána, ktorý orientuje svoju politiku smerom ku konfrontácii a obmedzovaniu plurality občianskeho prostredia.

Vo vzťahu k neziskovému sektoru tak kvôli nevyjasnenosti verejných politík i nedostatku vôle, rozhladu a záujmu politikov, nefunkčnosti ako aj nevyprofilovanosti politických strán, ale aj inštitucionálnej nerozvinutosti neziskového sektora, nemal kedy prebehnúť vecný spor o ekonomickú rolu neziskového sektora, t. j. o rolu v poskytovaní verejných služieb a rolu v oblasti sociálnych inovácií.

Napríklad mnohé neziskové organizácie dnes zápasia o finančné zdroje v oblasti sociálnych služieb práve v pokrivenej konkurencii so štátnymi resp. verejnými inštitúciami. Efektivita ani kvalita služieb v dnes nastavenom systéme nerozhodujú, viac rozhoduje blízkosť k zriaďovateľovi. Štát sa bráni decentralizovať systém verejných služieb, zrovnoprávniť verejných a neverejných poskytovateľov sociálnych služieb a nechať občanov, aby si vybrali od koho si chcú objednať akú službu. **Pretrváva tak syndróm opatrovníckeho štátu, ktorý nechce dať svojim občanom možnosť voľby**, pretože im neverí, že by robili dobré rozhodnutia. Na druhej strane občania často sami nevedia, na čo majú nárok a čo je ktorá inštitúcia povinná im poskytnúť.

Neziskové organizácie v mnohých oblastiach dopĺňajú a nahrádzajú nefunkčné verejné služby. Zdroje si zabezpečujú kombináciou dobrovoľníctva, súkromných darov či zahraničných zdrojov i dotácií. To im ale neumožňuje organický a systematický rozvoj a spôsobuje tlaky, pnutia a frustráciu. Mnohé inováčné riešenia v oblastiach ako napr. domáce násilie, práca s marginalizovanými komunitami či vo vzdelávaní, pilotne overené v prvej dekáde 21. storočia, nenachádzali rozšírenie kvôli tomu, že neexistovali také politiky, ktoré by prepájali sféru neziskových organizácií s verejným sektorom a zavádzali doň tieto inovácie a vytvárali fungujúce prepojenia verejného sektora s neziskovým sektorom bez toho, aby si ho podriaďovali, či ovládali.

Výsledkom tohto prístupu je vleklé **trápenie sa mnohých organizácií občianskeho sektora**, ktoré sú na jednej strane odkázané na nepredvídateľné a byrokratické financovanie zo strany verejného sektora a na druhej strane bez adekvátnej kúpyschopnosti na strane potenciálnych klientov. A to v **nerozvinutom filantropickom prostredí a bujnejšej byrokracie a neustále zvyšujúcej sa administratívnej náročnosti eurofondov**.

Napriek tomu, počet občianskych združení neustále rastie. To je pozitívne, pretože v hustote združovania stále zaostávame za rozvinutými krajinami. Na Slovensku je 9,7 aktívnych organizácií občianskej spoločnosti na 1000 obyvateľov, v Českej republike je to 12,1, v Slovinsku 13,9 a v Rakúsku je to 14,3.¹³⁰ Tento indikátor je podľa niektorých analytikov dôležitým predpokladom posilňovania dôvery v spoločnosti cez intenzitu interakcií, ktoré vďaka hustote združovania prebiehajú. Je otázne, či s rastom počtu organizácií rastie aj ich členstvo a dobrovoľnícka základňa,¹³¹ alebo či sa posilňuje aj vnútorná demokracia v týchto združeniach. Povzbudzujúca je rastúca úspešnosť fundraisingových kampaní, čo môže byť spôsobené vnútornou zmenou spoločnosti ako aj rastúcim dopytom po takýchto aktivitách a samozrejme rastom príjmov obyvateľstva.¹³²

Ak sa ale pozrieme na sociokultúrne ukazovatele, tak tu je situácia rozporupnejšia – slovenská spoločnosť podľa rôznych reprezentatívnych prieskumov verejnej mienky vykazuje tendencie uzatvárania sa a obáv z inakosti (migranti, nové menšiny).¹³³ Hoci miera dôvery voči mimovládny neziskovým organizáciám sa dlhodobo nemení a osciluje okolo na úrovni 42 - 46 %, je vyššia ako voči politickým stranám. Napriek tomu

130 Meyer et al. (2019), Neumayr (2017)

131 Foa, R. S., & Ekiert, G. (2017)

132 Prognózy vážnej ekonomickej recesie spôsobenej pandémiou Covid-19 na úrovni poklesu HDP viac ako 10% v roku 2020 a len postupný návrat ekonomiky do predkrízového stavu naznačujú v rokoch 2021 - 2022 negatívny dopad na zdroje financovania neziskových organizácií – či už asignácie 2 % z dane alebo dary.

133 Meyer et al. (2019), Neumayr (2017)

neziskový sektor ostáva pre verejnosť neznámou veličinou. Napríklad športové a voľnočasové aktivity či rodičovské združenia, napriek tomu, že je s nimi v pravidelnom kontakte, verejnosť nevníma ako súčasť mimovládneho neziskového prostredia.¹³⁴

1.7.3 Mýty o občianskej spoločnosti

Nekonzistentnosť politik snúbiaca s pretrvávajúcím etatizmom vytvára živnú pôdu pre mýty o občianskej spoločnosti, ktoré majú normatívnu funkciu a slúžia pre potvrdzovanie svojich východísk.

Napríklad pre mýtus o dobrovoľníckom priestore, ktorý by nemal čerpať finančné zdroje na svoju reprodukciu, pretože má robiť svoju prácu nezištne a zadarmo. Alebo mýtus o občianskej spoločnosti, ktorá sa nemá čo starať do verejných vecí a má riešiť voľnočasové a prípadne vzájomno-prospešné či charitatívne aktivity. Jej miesto je vo vyplňaní voľného času, pomoci núdznym, prípadne v profesijnej realizácii v podobe rôznych komôr a zväzov, ktoré v rámci svojej autonómie zabezpečujú dodnes niektoré funkcie potrebné pre fungovanie štátu (napríklad notári, advokáti, lekári a pod.).

Iným ale súvisiacim je mýtus o bezvýznamnosti občianskej spoločnosti, ktorý je skôr presvedčením, než mýtom. Pre mnohých ľudí občianska spoločnosť nemá význam, pretože to, čo rieši resp. chce riešiť, plne zabezpečuje resp. zabezpečí štát. Prípadné nedostatky na strane štátu sú hodnotené ako dočasné a odstrániteľné alebo sú ignorované. Občianska spoločnosť je v tomto špecifickom vnímaní archaickým reliktom tradičných spoločností, ktoré sú v modernej dobe dobré maximálne na rozvoj tradícií alebo voľný čas. Spolky, kluby a združenia nie sú pripravené ani vybavené na to, aby riešili problémy modernej spoločnosti. Na to je tu štát. **Výsledkom je logicky pretrvávajúce etatizmu a centralizácie vo verejných politikách a ignorovaní neziskových organizácií ako socio-ekonomického aktéra a partnera.**

Paradoxne, mýtus o bezvýznamnosti občianskej spoločnosti sa objavil aj v prostredí tých myšlienkových a politických prúdov, u ktorých prevláda do istej miery redukované presvedčenie o univerzalite trhových riešení pre všetky situácie, pričom funkciu občianskej spoločnosti vnímajú v takto redukovanej podobe len cez jej dobrovoľnú, charitatívno-pomáhajúcu či rekreačnú rolu a zhodujú sa s etatistami o jej nevhodnosti a nelegitimitate, ak z týchto rolí vystupuje. Ako typický nositeľ tohto postoja sa dá uviesť Václav Klaus, ktorý považuje občiansku spoločnosť za neprimerane rozšírenú a nelegitímne presahujúcu do prostredia, kde nemá mať miesto a kde deformuje vzťahy v spoločnosti vstupovaním do verejného priestoru.¹³⁵ Mimovládne neziskové organizácie podľa tohto stereotypu nemajú morálnu či politickú legitimitu vstupovať do rozhodovacích procesov o otázkach verejného záujmu, ktorý je vyhradený politickým stranám a reprezentatívnej demokracii. Participatívna demokracia je považovaná za deformáciu demokratického spravovania. Z tohto stereotypu sa odvíja kritika mimovládnych organizácií, ktoré upozorňujú na prešľapy inštitúcií, posilňujú hlas skupín, ktorý nepočuť, či obhajujú práva a záujmy, ktoré sú ignorované alebo nedostatočne zohľadňované a vstupujú do verejného priestoru a ovplyvňujú to, čo sa dá nazvať verejný záujem.

Aby sme však neostali len pri negatívnych stereotypoch, je potrebné spomenúť aj tie nekriticky pozitívne voči občianskej spoločnosti, ktoré priestor občianskej spoločnosti považujú apriori za pozitívny jav automaticky prospešný pre demokraciu a všeobecné ľudské práva. Neuvedomujú si však, že aj v občianskej

134 Prieskum MVO – dôveryhodnosť, financovania a komunikácia, 23.12.2019, 2muse

135 Klaus (2012), Potuček (1999). Porovnaj napríklad s <https://www.klaus.cz/clanky/630> alebo s <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/politici-volicum/Klaus-Obcanska-spolocnost-Jen-vynalezava-propaganda-zajmovych-skupin-223923>

spoločnosti sa nachádzajú aktéri s anti-sociálnymi prejavmi a názormi, s túžbou potlačiť demokratické spravovanie či potláčať práva iných. V občianskej spoločnosti sa univerzálne vždy nachádzala aj „neobčianska“ spoločnosť a bola prehliadaná.¹³⁶

Hoci mýty a stereotypy, ktoré obsadzujú verejný priestor, sú prejavom povrchného vnímania občianskej sféry, majú aj svoje hlbšie korene. Jednak v nacionalisticko-autoritatívnom odmietaní liberálnej demokracie a zápasu o geopolitické smerovanie Slovenska deväťdesiatych rokov počas obdobia mečiarizmu. Taktiež v Heglovskej teórii štátu, ktorú politické a ekonomické elity prijali za svoju bez ohľadu na koncept ekonomickej politiky, ktorú preferovali. Hoci ju tak nepomenúvali, vychádza z koncepcie štátu ako ultimátneho hegemóna a cieľa samého osebe, ktorý sa v slovenskom vyjadrení mal tendenciu často personalizovať či oligarchizovať. A do tretice sú sýtené prameňom intelektuálneho skepticizmu voči modernite a demokracii ako jej súčasťou, ktorý je súčasťou našich kultúrnych a politických dejín od 19. storočia. Tiež nadväzujú na personalizmus ako organizačný princíp politiky a politických inštitúcií (politických strán) a spomenuté povýšenie hodnoty štátnosti nad hodnoty spravodlivosti, slobody, dôstojnosti či solidarity.¹³⁷

Záver

Slovensko sa vynorilo do slobodného sveta nielen implóziou komunistického režimu ale aj prejavom občianskeho vzopätia a masových protestov, hoci prítomnosť disidentskej komunity nebola natoľko výrazná ako v Čechách či Poľsku alebo Maďarsku. Naratív občianskej spoločnosti a jej miesta v spoločnosti po páde komunizmu sa u nás aj vďaka tejto skúsenosti formoval ako naratív slobodného priestoru, ako autentická dobrovoľná iniciatíva, ktorej štát urobí najlepšie, ak sa do nej nebude nijak starať a nechá ju žiť. Menej už ako socio-ekonomický aktér.

Občianska spoločnosť ostáva vo vnímaní teoretikov ale i politikov či ekonómov dodnes neprávom istou „reziduálnou“ kategóriou. Akýmsi hybridným prívieskom, pričom sa v praktickej politike vymedzuje buď ako doplnok štátu a nahrádza svojimi funkciami znižujúci sa záber štátu vo verejných službách, alebo sa prezentuje ako korekcia trhu, kedy sa zdôrazňuje napríklad pojem „sociálna ekonomika“ či „sociálne podnikanie.“

Málokedy je tento priestor vnímaný ako samostatný, autonómny priestor, ktorý nie je determinovaný štátom, či trhom alebo úzko definovanou inštrumentálnosťou, ale ako priestor s vlastnou „onticitou,“ čiže vlastnosťou seba-reprodukcie, samoorganizácie a v interakcii s okolitým prostredím. Ako do istej miery autopoietický systém, ktorý sa utvára sám zo seba.

Dnes sa na pozadí pandémie COVID-19 a jej dôsledkov otvára hrozba posilnenia etatizmu ako spôsobu naplňovania roly štátu. Zároveň sa otvára aj príležitosť posunúť vzťah štátu a občianskej spoločnosti do nových rámcov partnerstva a ko-kreativity. Slovensko potrebuje prekročiť svoje detské choroby a úzkosti, aby mohlo efektívne zápasit s výzvami budúcnosti, či už sú to ekonomické, sociálne a politické dopady pandémie alebo s globálnymi výzvami spojenými s klimatickou zmenou či zmenami v geopolitike.

136 Nie je to však nový fenomén, je súčasťou nášho sveta snáď už od čias Weimarskej republiky, kedy rastúce hnutie nacizmu čerpalo z podhubia toho, čo sa dá nazvať občianska spoločnosť alebo antidesegregačné hnutie v USA (Armony, 2014).

137 Bezradnosť politických elít pri formulovaní modernej vízie štátu sa v plnej nahote objavila po vstupe Slovenska do Európskej únie, čo predstavovalo naplnenie úsilia jednej politickej generácie. Podobný významný cieľ sa Slovensku odvtedy nepodarilo naformulovať, ak sa zaň neďá považovať cieľ minimalizácie korupcie v pilieroch štátnej moci a odstránenie prerastania štátu s oligarchickými štruktúrami. Hľadanie zmyslu modernej štátnosti v hodnotách presahujúcich prevádzkovú každodennosť, tak ostáva otvorenou úlohou pre slovenskú politickú triedu a pre občiansku spoločnosť na Slovensku.

To si vyžiada zbaviť sa nánosov etatizmu a adekvátnymi verejnými politikami odomknúť sociálny, intelektuálny, kreatívny a kultúrny kapitál, ktorý sa v prostredí občianskej spoločnosti nachádza pre zvýšenie alebo zachovanie prosperity ako aj obrany demokratických inštitúcií. Bez nájdania a zjednotení sa na vízii Slovenska a jeho roly vo svete a Európe to bude náročné hľadanie.

Literatúra

- Armony, A. C. (2004), *The Dubious Link. The Civic Engagement and Democratization*. Stanford University Press.
- Bútorová, Z., & Gyarfášová, O. (2017), *Zaostrené na extrémizmus: Názorový a hodnotový profil slovenskej verejnosti v čase vzostupu extrémizmu*. Inštitút pre verejné otázky. Dostupné online: http://www.ivo.sk/buxus/docs/publikacie/subory/Zaostrene_na_extremizmus.pdf
- Edwards, M. (2004), *Civil society*. Malden, MA : Distributed in the USA by Blackwell Publishing Inc.
- Fico chce prinútiť mimovládky, aby zverejnili financie zo zahraničia—SME*. (22. jún 2018). Dostupné online: <https://domov.sme.sk/c/20855603/fico-chce-prinutit-mimovladky-aby-zverejnili-financie-zo-zahranicia.html>
- Foa, R. S., & Ekiert, G. (2017), The weakness of postcommunist civil society reassessed. *European Journal of Political Research*, 56(2), 419–439. Dostupné online: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12182>
- Klaus (2012), *Občanská společnost? Jen vynalézavá propaganda zájmových skupin*. (2012). Page-Maintitle-Short-Default. <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/politici-voicum/Klaus-Obcanska-spolecnost-Jen-vynalezava-propaganda-zajmovych-skupin-223923>
- Kocky, ktoré dnes vyplašili Fica, nechal pred Úradom vlády v lete reštaurátor*. (n.d.). Retrieved June 12, 2020, from <https://slovensko.hnonline.sk/1707702-kocky-ktore-dnes-vyplasili-fica-nechal-pred-uradom-vlady-v-lete-restaurator>
- Majchrák, J., & Marošiová, L. (eds.), (2003). *Dovidieť za roh. 21 politikov o mimovládnych organizáciach*. Inštitút pre verejné otázky.
- Meyer, M., Moder, C., Neumayr, M., & Vandor, P. (2019), Civil Society and Its Institutional Context in CEE. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Dostupné online: <https://doi.org/10.1007/s11266-019-00106-7>
- Neumayr, M., Pennerstorfer, A., Vandor, P., & Meyer, M. (2017), Country Report: Austria. In *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities* (pp. 282–291). Erste Foundation. Dostupné online: http://www.erstestiftung.org/cms/wp-content/uploads/2017/08/civil_society_studie_issue_e1.pdf
- Potuček, M. (1999). Havel versus Klaus: Public policy making in the Czech republic. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1(2), 163–176. Dostupné online: <https://doi.org/10.1080/13876989908412622>
- Weisbrod, B. (1977), *The Voluntary Independent Sector*. Lexington Books.

Foto: Michal Dolnik (unsplash.com)

2. REALITA VS MÝTY: SKÚSENOSTI SOCIÁLNYCH ŠTÁTOV V ZAHRANIČÍ





Foto: Jonathan Brinkhorst (unsplash.com)

2.1 ŠVÉDSKO

★ Martin Reguli

Úvod

Myšlienka sociálneho štátu ako úspešne realizovaného a udržateľného systému je závislá aj od príbehov jeho zavedenia v praxi. Na toto slúži viacero mýtov, ktoré sa vo verejných diskusiách neustále opakujú. V diskusiách sa sociálny štát väčšinou spája so Švédskom a prípadne aj s ostatnými škandinávskymi krajinami. Rovnako viacero akademikov, politikov alebo ekonómov deklarovalo úspech týchto režimov, ktoré podľa nich dokázali spojiť demokratické hodnoty s princípmi sociálneho štátu s dlhodobým hospodárskym rozvojom. Téma sociálneho štátu v Škandinávii si teda zaslúži cieľenú pozornosť pri diskusiách o konkrétnych príkladoch sociálnych štátov, a to z dôvodu, že práve severské krajiny dlhodobo slúžia ako príklad „úspechu sociálneho štátu“ v očiach jeho podporovateľov.

Preto je opodstatnené pozrieť sa na fenomén severských krajín z dlhodobého hľadiska, pričom namiesto emócií je potrebné oprieť sa o skutočné preukázateľné skúsenosti tohto systému z pohľadu udržiavania prosperity ľudí a vytvorenia fungujúceho sociálneho systému z hľadiska naplnenia cieľov, ktoré si sociálny štát stanovil. Takto uchopená realita vo Švédsku napríklad vyvracia predstavy o úspechu jeho sociálneho modelu.

2.1.1 Švédsko ako ekonomický zázrak

Východiskom pre mýtus úspechu Švédska je obdobie ekonomického rastu tejto krajiny, ktoré pripravilo pôdu pre zavedenie sociálneho štátu. Toto obdobie trvalo približne 100 rokov. Obdobie medzi rokmi 1870 až 1970 sa vo Švédsku označuje za zlaté roky tejto krajiny. Za toto obdobie totiž napríklad produktivita vo Švédsku vzrástla 17-násobne (tabuľka 4). Tomu sa priblížili iba Japonsko (16-násobok) a Fínsko (14-násobok). Výsledkom toho bol prerod z krajiny s príjmom na obyvateľa na úrovni 40 až 50 % Spojeného

kráľovstva počas prvej polovice 19. storočia, na štvrtú najbohatšiu krajinu na svete v roku 1970, hneď po Švajčiarsku, Spojených štátoch amerických a Luxembursku.¹³⁸

Tabuľka 4: O koľko bol HDP na hodinu vyšší v roku 1970 v porovnaní s rokom 1870

Krajina	Švédsko	Japonsko	Fínsko	Nórsko	Nemecko	USA	Dánsko	Spojené kráľovstvo	Austrália
Pomer 1970:1870	17	16	14	12	11	10	9	5	4

Zdroj: Maddison (1982)

Tento rast hospodárstva Švédska je pripisovaný rôznym faktorom. Prvým odrazovým mostíkom bola **vysoká miera industrializácie**, ktorá začala vo Švédsku prinášať svoje ovocie v polovici 19. storočia. Bola naštartovaná reformami na podporu slobodného podnikania a zmenami umožňujúcimi **budovanie zdravých trhových inštitúcií**. Prvou takou reformou bola pozemková reforma z konca 18. storočia.

Tieto reformy pozitívne vplývali na tvorbu motivácií v oblasti pôdohospodárstva. Podľa Olssona a Svenssona práve nastavenie vlastníckych práv a zefektívnenie ich využívania stálo za prudkým zvyšovaním poľnohospodárskej produkcie. Zabezpečené vlastnícke práva a stabilná a nízka miera zdanenia v porovnaní s feudálnym zriadením dali roľníkom mieru istoty, ktorú potrebovali na rozvoj využívania svojej pôdy.¹³⁹ V nadväznosti na to zaviedlo Švédsko ďalšie opatrenia na vytvorenie stabilného trhového prostredia, ktoré viedli k prudkému nárastu inovatívnosti a podnikateľských aktivít. Medzi hlavné takého opatrenia patrili:

- zavedenie rovnakého dedičského práva pre mužov a ženy v roku 1845,
- zavedenie zákona o akciových spoločnostiach (1848),
- znižovanie ciel (1850 – 1860),
- reforma smerujúca k úplnej slobode podnikania – zrušenie obmedzenia obchodu, zrušenie privilégií cechov (1864),
- odstránenie obmedzenia úrokov a zakladanie bánk ako spoločnosti s ručením obmedzeným (1860 - 1870),
- zákon o spoločnostiach modernizoval podnikateľskú legislatívu a nastavil rámec podnikateľského prostredia (1895).¹⁴⁰

Boli to tieto **trhové opatrenia, ktoré stáli za úspechom Švédska** a posunuli ho na piedestál krajín, od ktorých si môžeme brať príklad. Výsledkom týchto reforiem bola prudká industrializácia Švédska, vedená najmä vynálezmi a podnikateľskými aktivitami. S ohľadom na počet obyvateľov, Švédsko dokázalo priniesť svetu veľa vynálezov, vrátane dynamitu, gulôčkového lôžka alebo chladničky. Z týchto vynálezov vznikli spoločnosti ako SKF, AGA alebo Electrolux.

Okrem toho sa Švédsko stalo domovom viacerých úspešných výrobných firiem, medzi ktoré patria Volvo, Saab alebo Ericsson. Takmer všetky švédske giganty vznikli v období 19. a začiatku 20. storočia. Položili tak základ ekonomického úspechu, kvôli ktorému sa ostatné krajiny začali otáčať smerom k Švédsku.

¹³⁸ Maddison (1982)

¹³⁹ Olsson, Svensson (2008)

¹⁴⁰ Rothstein (2008)

Posledným aspektom úspechu Švédska bol fakt, že sa táto krajina vyhla obom svetovým vojnám, ako aj ďalším konfliktom. Švédsko je totiž krajinou s najdlhším neprerušným obdobím mieru. Nebolo súčasťou žiadneho konfliktu od roku 1809. To je ešte o päť rokov viac ako Švajčiarsko, ktoré sa zapojilo do Napoleon-ských vojen.¹⁴¹

Švédsko tak za svoj úspech vďačí politike voľného trhu, vynaliezavosti svojich občanov a úspešnému vyhýbaniu sa vojne. Problém prišiel so zmenou tohto trendu v momente začatia budovania sociálneho štátu.

2.1.2 Zrod švédskeho sociálneho štátu

Zrod sociálnych štátov v krajinách západnej a severnej Európy v povojnovom období bol dlhodobý proces s pomalým začiatkom od konca 19. storočia a skokovým rastom po druhej svetovej vojne. Tak to bolo aj v prípade Švédska. Prvé základy boli položené v roku 1891, kedy vláda začala prispievať na dobrovoľné poistenie pre prípad choroby. Výrazným krokom bolo zavedenie povinného dôchodkového systému v roku 1913 a dávky v nezamestnanosti pre chudobných obyvateľov o rok neskôr. Toto bol však iba začiatok, ktorý vláda sociálnych demokratov dovedla do dôsledkov v povojnovom období. Princípom tohto systému v povojnovom období bolo vytvorenie systému paušálnych dávok na báze občianstva, financovaného z daní, univerzálne dostupné sociálne a zdravotnícke služby a schémy na ochranu príjmov pokrývajúce všetkých pracujúcich.

Táto forma dnes ospevovaného sociálneho štátu bola postavená až po druhej svetovej vojne v šesťdesiatych rokoch.¹⁴² Ďalší autori ako Esping-Andersen uvádzajú, že švédsky model bol výsledkom ideologického posunu na aktívnu politiku trhu práce v kombinácii s rozširovaním sociálnych služieb a vyrovnávaním ekonomických a sociálnych rozdielov medzi pohlaviami.¹⁴³ Výsledkom tohto sa stal švédsky sociálny systém známy pre svoju veľkorysosť, ktorú však musel kompenzovať enormnými daňovými povinnosťami uvalenými na svojich občanov.¹⁴⁴

Základom tohto systému sa stalo presvedčenie, že blahobyť (sociálne zabezpečenie) jednotlivca je zodpovednosťou spoločnosti ako celku. Každý občan krajiny má právo na sociálne zabezpečenie, ktoré je distribuované na základe rovnosti.¹⁴⁵ Švédski sociálni demokrati mali v krajine ideologickú hegemoniu od konca druhej svetovej vojny. Prejavilo sa to aj v podobe spoločenskej hegemonie, ktorá začala tvarovať spoločnosť podľa vlastného obrazu. Výsledkom toho bol stav, v ktorom je takmer nemožné pre akúkoľvek ideologickú opozíciu spochybňovať model sociálneho štátu bez toho, aby znepriatelila veľkú časť obyvateľstva.¹⁴⁶

Základnými princípmi v spoločnosti sa tak stali univerzalizmus a dekomodifikácia, teda deklarované „oslobodenie života jednotlivcov od závislosti na trhu“. Kombinácia univerzálnosti sociálneho systému Švédska s dekomodifikáciou si vyžaduje však politiku plnej zamestnanosti, ktorá by takto štedrý systém vedela udržať. To znamená, že poskytovanie sociálneho zabezpečenia je postavené na systéme sociálneho poistenia pre pracujúce obyvateľstvo, čo financuje sociálne služby a podporu. V praxi tento systém priniesol penziu, zdravotné poistenie, rodičovské poistenie a poistenie v nezamestnanosti. Poistenie

141 Karlsson (2006)

142 Timonen (2001), s. 29

143 Esping-Andersen (1996), s. 11

144 Wittrock (2004), s. 52

145 Aspalter (2002), s. 9

146 Wittrock (2004), s. 54

příjmu bolo nastavené vo výške 100 % pôvodného príjmu. Penzie boli nastavené na úroveň 75 % najvyššieho príjmu obyvateľa. Výsledkom bola aj zmena rodinnej politiky. Rodinný model muža, živiteľa, sa nahradil modelom dvoch živateľov, matky a otca. S tým súvisela aj politika inkluzívneho verejného systému starostlivosti o deti v podobe predškolských zariadení. Výsledkom bol finančne náročný systém, ktorý sa snažil riešiť problém chudoby. Podľa viacerých štúdií však práve príjmová nerovnosť nebola problémom, ktorý by trápil Švédsko v období ekonomického rastu.¹⁴⁷

2.1.3 Nezamýšľané dôsledky sociálneho štátu na ekonomiku a spoločnosť

Krízou sociálneho a ekonomického systému Švédska nenechala na seba dlho čakať. Prvé príznaky krízy prišli v roku 1977 v podobe výrazného deficitu verejných financií. Tie sa prejavili najmä v období ekonomickej krízy sedemdesiatych rokov. To sa skombinovalo s neúspešnými opatreniami na stimulovanie priemyselných odvetví, ktoré sa ocitli v problémoch. Jedným z prvých znakov ekonomických problémov Švédska bol rast verejného dlhu. Ten stúpol z 26 % HDP v roku 1976 na vyše 84 % v roku 1996.

Na udržanie tejto politiky muselo Švédsko pristúpiť k devalvácii švédskej koruny. Celkovo politika sociálneho štátu bola neudržateľná z dôvodu postupného erodovania produktivity v krajine. Popri tom boli zavedené viaceré regulácie pracovného trhu v 70-tych rokoch, ako predlžovanie výpovednej doby, pracovné povolenia, opatrenia na podporu bezpečnosti a ochranu zdravia pri práci. Výsledkom bol podstatne rýchlejší rast nákladov na zamestnávanie než produktivity práce. Po viacerých krátkodobých opatreniach sa kríza vrátila v 90-tych rokoch 20. storočia. Tá je vnímaná ako zlomový bod, ktorý zmenil trend sociálneho štátu vo Švédsku a viedol k reformám, ktoré znamenali koniec tejto legendy, ktorá skončila tak ako každý podobný pokus niekde inde.¹⁴⁸

Posledným aspektom, ktorý bol na švédskom sociálnom systéme kritizovaný, bol aspekt spoločenský. Podľa rôznych kritikov tento systém vytvoril kultúru závislosti, ktorá nebola predtým vôbec znakom švédskej spoločnosti. Generácie vyrastajúce v tomto systéme si zvykli na to, že ich blahobyť je zodpovednosťou spoločnosti, a že si príspevky od štátu zaslúžia. Príkladom tohto trendu je aj fakt, že miera poberateľov sociálneho zabezpečenia v krajine vzrástla medzi rokmi 1989 až 1994 z 5,9 na 8,1 percenta, čo je úroveň, kde sa približne drží doteraz.¹⁴⁹ To sa stalo problematickým najmä v kontexte rozvoja diskusií o prisťahovalcoch a spoločenských problémoch a nepokojoch. Aj samotní švédski sociálni demokrati si začali uvedomovať spoločenské dopady štedrého sociálneho štátu, ktorý prilákal do krajiny množstvo prisťahovalcov. Centrom týchto problémov bolo mesto Malmö, v ktorom je takmer polovica obyvateľstva migrantmi alebo deťmi migrantov. Spoločenské problémy viedli k stavu, kedy v tomto meste bola miera vražd na úrovni 3,4 na 100 000 obyvateľov, zatiaľ čo v rámci Švédska je toto číslo na úrovni 1,1, na Slovensku 1,5, v Českej republike 0,6 a v Nórsku 0,5 vražd na 100 000 obyvateľov (všetky údaje za rok 2017).¹⁵⁰ Tento trend viedol k zvyšovaniu podpory extrémistických hnutí, ktoré ohrozujú stabilitu demokratického systému.¹⁵¹

147 Lundberg, Åmark (2001), s. 168

148 Stephens (1996), s. 44 – 45, Benner (2003), s. 140

149 Tepe (2005), s. 261 - 274

150 Sanandaji (2018), Index Mundi (2019)

151 Bylund (2006), Timonen (2001), s. 48

2.1.4 Cesta z krízy smerom k reformnej minulosti

Švédsko sa však dokázalo zo svojej minulosti do značnej miery poučiť. Potrebovalo na to ale dôjsť na pokraj krízy, kedy začali samotní Švédi požadovať reformy. Snaha švédskej vlády nájsť cestu naspäť z ekonomickej krízy viedla k vytvoreniu Lindbeckovej komisie. Tá mala pripraviť návrhy reforiem na návrat k ekonomickému rastu, ktorý Švédsko zúfalo potrebovalo. Na ilustráciu, v roku 1995 malo Švédsko 20 rokov s priemerným rastom HDP (fixných cien, v parite kúpnej sily) na úrovni 1,6 %, výrazne pod úrovňou OECD alebo EÚ-15. Lindbeckova komisia priniesla reformy, ktoré pomohli dostať Švédsko znova na prvé miesta z hľadiska rastu HDP ako aj v oblasti rastu disponibilného príjmu a produktivity.¹⁵² Aké boli hlavné reformy, ktoré v tomto období prijalo Švédsko?

Časť reforiem spočívala v okresaní štedrého sociálneho štátu. To viedlo k vytvoreniu nového dôchodkového systému, z dôvodu zvyšujúcich sa nákladov kvôli vyššiemu podielu starších obyvateľov. Reforma bola nevyhnutná aj kvôli nízkemu ekonomickému rastu a faktu, že starý systém stratil štedrosť pri plošnej aplikácii, ktorou bol definovaný. Cieľom nového systému bolo vytvoriť udržateľný systém s ohľadom na mieru ekonomického rastu a s prepojením medzi príspevkami do systému a benefitmi. Systém poistenia v nezamestnanosti sa tiež stal dobrovoľným, hoci dostáva podporu zo strany štátu. Ľudia bez poistenia dostávajú finančnú asistenciu. Tento systém v súčasnosti pokrýva 90 percent pracujúcich.¹⁵³ Sociálne služby sa dostali pod správu lokálnej samosprávy a poskytujú individuálnu a rodinnú starostlivosť a ošetrovatelstvo a starostlivosť o starších ľudí a ľudí so zdravotným postihnutím. Ľudia bez práce dostávajú príjmy na základe prísneho testovania ich finančného stavu.¹⁵⁴

Tieto zmeny umožnili **postupné znižovanie miery prerozdelenia** (z úrovne 71,7 % verejných výdavkov k HDP v roku 1993 na 55,1 % v roku 2000, z ktorej ešte mierne klesla na súčasných približne 52 percent) **a pokles daňového zaťaženia**.¹⁵⁵ To sa stalo problémovým najmä v období vysokej miery globalizácie a vysokej miere daňovej konkurencie. Predchádzajúci daňový systém výrazne zdaňoval bohatých ľudí hoci firemné dane zostávali na relatívne nízkej úrovni. Zmena v tomto systéme nazvaná „daňovou reformou storočia“ bola zavedená v roku 1991. Najvyššia úroveň dane bola znížená z 80 % na 50 %. Došlo aj k zjednodušeniu systému, vďaka ktorému až 85 % daňovníkov nemusí podávať daňové priznanie. Tí platia len lokálnu daň z príjmu na úrovni 30 %. Podobne aj všetok podnikateľský príjem sa zdaňuje na úrovni 22 %. Experti sa zhodujú v tom, že táto zmena znamenala koniec švédskeho sociálneho štátu, nakoľko výrazne skresala financie, s ktorými tento systém môže nakladať.^{156,157}

Podobne sa začala aj zmena v oblasti reformy verejných financií. V roku 1997 sa zaviedlo pravidlo, ktoré prinútilo Švédsko mať v priemere minimálne 2 % prebytok rozpočtu počas obdobia hospodárskeho cyklu.¹⁵⁸ Toto pravidlo sa neskôr zmiernilo na 1 % prebytok. Za iba 15 rokov využívania tohto pravidla padol verejný dlh na úroveň takmer 30 % HDP. Výsledky reforiem na seba nenechali dlho čakať. Z krajiny na chvoste rebríčkov rastu HDP sa stala krajina, ktorá žiari nielen v porovnaní s krajinami Európskej Únie ale aj celej OECD. Medzi rokmi 1996 až 2005 bol priemerný reálny rast HDP na úrovni 3,1 % (kedy OECD malo 2,8 % a EÚ len 2,3 %) a dokonca aj počas hospodárskej krízy v rokoch 2006 až 2012, kedy si Švédsko udržalo priemerný rast 1,9 % ročne, zatiaľ čo OECD mala 1,2 % a Európska únia iba 0,7 %.¹⁵⁹

152 Sanandaji (2015)

153 Sundén (2000)

154 Bergh (2011)

155 EEAG (2012)

156 Steinmo (2002)

157 Tepe (2005)

158 International Monetary Fund (2002)

159 Fölster (2014)

Záver

Historické fakty potvrdzujú, že úspech švédskeho sociálneho štátu je len mýtom. Ekonomickým zázrakom sa krajina stala pred jeho zavedením, vďaka sérii reforiem, ktoré podporili podnikateľské prostredie a rozvoj obchodu. Prvá kríza systému prišla po necelých dvadsiatich rokoch a celý systém musel byť zreformovaný za ďalších pätnásť rokov. To, čo zo systému zostalo, má s ospevovaným systémom pramálo spoločné, zatiaľ čo negatívne spoločenské dôsledky ako kultúra závislosti na štáte vo svojej podobe pretrvala. Švédsky sociálny štát teda rozhodne nie je tým úspechom, z ktorého by si iní mali brať príklad.

Literatúra

- Aspalter, C. (2002), "Worlds of Welfare Capitalism: Examining Eight Different Models", *Research Center on Societal and Social Policy Research Paper Series*, No. 6
- Benner, M. (2003), "The Scandinavian Challenge, The Future of Advanced Welfare States in the Knowledge Economy", *Acta Sociologica*, Vol. 46, No. 2, s. 132 - 149.
- Bergh, A. (2011), „The Rise, Fall and Revival of the Swedish Welfare State: What are the Policy Lessons from Sweden?“, *IFN Working Paper*, No. 873, Research Institute of Industrial Economics. Dostupné online: <http://www.ifn.se/wfiles/wp/wp873.pdf>
- Bylund, P. (2006), *How the Welfare State Corrupted Sweden*, Mises Daily Articles, 31. máj 2006, Mises Institute. Dostupné online: <https://mises.org/library/how-welfare-state-corrupted-sweden>
- EEAG (2012), The EEAG Report on the European Economy, „The Swedish Model“, CESifo, Munich 2012, s. 99 – 114. Dostupné online: https://www.ifo.de/DocDL/eeag_report_chap4_2012.pdf
- Esping-Andersen, G. (1996), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity Press.
- Fölster, S. (2014) *Twenty five years of Swedish reforms*, Reform Institutet, 5. marca 2014. Dostupné online: <http://www.reforminstitutet.se/wp/wp-content/uploads/2014/03/Twentyfiveyearsofreform140301.pdf>
- Karlson, S. (2006), *The Sweden Myth*, Mises Daily Articles, 8. júl 2006, Mises Institute. Dostupné online: <https://mises.org/library/sweden-myth>
- Index Mundi (2019), *Intentional homicide (per 100,000 people) – Country ranking*, Index Mundi. Dostupné online: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/VC.IHR.PSRC.P5/rankings>
- International Monetary Fund (2002), *Staff Country Reports: Sweden*, Washington D.C.: International Monetary Fund, na <https://books.google.sk/books?id=EnPKBw4Xed0C>
- Lundberg, U., Åmark, K. (2001), "Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000", *Scandinavian Journal of History*, Vol. 26, s. 157-176.
- Maddison, A. (1982), *Phases of Capitalist Development*. Oxford : Oxford University Press.
- Olsson, M., Svensson, P. (2008), *Explaining agricultural growth. The case of Sweden 1700-1850*, Paper presented at the Social Science History Association conference, Miami 23–26 October 2008
- Rothstein, B. (2008), *Anti-Corruption – A Big Bang Theory*, Paper presented at the Nordic Political Science Association meeting in Tromsø, august 2008.
- Sanandaji, N. (2015), *Scandinavian Unexceptionalism*, London : Institute of Economic Affairs. Dostupné online: <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Sanandajinima-interactive.pdf>
- Sanandaji, N. (2018), „So Long, Swedish Welfare State?“, *Foreign Policy*, Argument, 5. september 2018. Dostupné online: <https://foreignpolicy.com/2018/09/05/so-long-swedish-welfare-state/>
- Steinmo, S. (2002), "Globalization and Taxation, Challenges to the Swedish Welfare State", *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No. 7, s. 839 - 862.
- Stephens, J. D. (1996), „The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects“, s. 32-65 in Gösta Esping-Andersen (Ed.) *Welfare States in Transition*, London : Sage Publications.
- Sundén, A. (2000), "How Will Sweden's New Pension System Work?", *An Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, No.3.
- Tepe, F. F. (2005), *An Introduction to the Swedish Welfare State*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler

Dergisi Yıl:4 Sayı:7 Bahar 2005/1, s. 261 - 274.

Timonen, V. (2001), „Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden“, s. 29-51.
In: Taylor-Goodby, P. (Ed.) *Welfare States Under Pressure*, London : Sage Publications.

Wittrock, B. (2004), “The Making of Sweden”, *Thesis Eleven*, No. 77, s. 45 - 63.



Foto: Pedro Lastra (unsplash.com)

2.2 FRANCÚZSKO

★ Martin Reguli

Úvod

Keď sa povie veľký štát s rozsiahlymi kompetenciami, prvá krajina, ktorá mnohým napadne spomedzi západných štátov, je Francúzsko. Ide o krajinu, ktorá sa vo svojej histórii definovala silou a veľkosťou svojho štátu. Od momentu, kedy Ľudovít XIV. vyslovil známu vetu „Štát som ja,“ cez Veľkú francúzsku revolúciu, Napoleona I. a Napoleona III. až po päť francúzskych republík, kontrola štátu bola definujúcim aspektom Francúzska ako krajiny, čo môže byť aj dôvodom, prečo v jeho histórii došlo toľkokrát k revolúciám a zmene režimu.

Veľká a do životov ľudí zasahujúca verejná moc sa preniesla aj do oblasti sociálneho štátu, hoci to tak historicky nebolo. Francúzsko dalo svetu viacerých významných mysliteľov presadzujúcich myšlienky osobnej slobody ako Jean-Baptiste Say, ktorého vnuk Léon Say sa vyjadril, že pomoc obyvateľom v podobe sociálnych programov by nemala pochádzať od štátu ako poskytovateľa takejto pomoci.¹⁶⁰ Napriek tejto tradícii sa z Francúzska stal silný sociálny štát už počas devätnásteho storočia. Táto kapitola sa pozerá na pôvod a zavedenie sociálneho štátu vo Francúzsku a jeho dopad na spoločnosť, ekonomiku a politický systém, ktorý je vo Francúzsku v posledných rokoch poznačený výraznými spoločenskými náladami.

¹⁶⁰ Bottini (2013). K takým ekonomickým mysliteľom ešte patrili napríklad Francois Quesnay, Anne Robert Jacques Turgot a Frédéric Bastiat. Významným predstaviteľom klasického liberalizmu bol aj napríklad Alexis de Tocqueville.

2.2.1 Pôvod a charakteristika francúzskeho sociálneho štátu

Neformálny sociálny štát

Korene francúzskeho sociálneho štátu siahajú až do konca 19. storočia, dokedy sa rozsah francúzskej verejnej správy obmedzoval stále na základné regulačné aktivity ako poskytovanie základnej bezpečnosti pre dodržiavanie záväzkov prostredníctvom polície, súdnej moci, diplomacie a národnej obrany. Významnú úlohu pri tom zohrala aj tradične silná katolícka cirkev, ktorej čelný predstaviteľ pápež Lev XIII. v roku 1891 varoval kresťanov, aby neapelovali z hľadiska sociálnych aspektov na štát. Ten by podľa neho mohol rásť na úkor záujmov bežných ľudí a aj bez jeho existencie by mali občania všetky prirodzené práva a slobody, ako právo na život a ochranu svojej existencie.¹⁶¹ Už v danom období vedel, prečo vydáva takéto varovanie.

Katalyzátorom rozvoja sociálneho štátu vo Francúzsku bol pád druhého impéria pod vedením Napoleona III. v roku 1870. V dopade pádu tohto impéria a nástupu Tretej republiky zažilo Francúzsko revolučné vojny a vo Francúzsku sa začali vytvárať komúny, z ktorých najznámejšia bola Parížska komúna. Tá začala poskytovať robotníkom prvú formu sociálnej podpory pod názvom *La sociale*. Toto obdobie neštátnej a skôr občianskej formy sociálnej podpory prežilo aj porazenie Parížskej komúny 29. mája 1871.¹⁶² Dôsledky prusko-francúzskej vojny však neboli v prvom momente také ako dosahy neskorších svetových konfliktov z hľadiska rozmachu štátnych výdavkov. Táto vojna skôr spôsobila v spoločnosti sociálne cítenie (ako pocit spolupatričnosti za sociálnu situáciu chudobnejších spoluobčanov), ktoré vytváralo tento tlak iba postupne. Aj preto je význam slova sociálny vo Francúzsku oveľa širší a zahŕňa rôzne aspekty sociálneho rozvoja od snahy o odstránenie chudoby, cez odstránenie nehygienických podmienok v chudobných štvrtiach. Výraz *La sociale* zahŕňal aj úplnú reorganizáciu všetkých spoločenských vzťahov a hierarchií, a najmä zrovnoprávnenie všetkých občanov pred súdom a v oblasti hospodárskeho života.¹⁶³ Mimo aktivít Parížskej komúny sa *La Sociale* začala poskytovať na lokálnej úrovni, čomu štát nedokázal zabrániť. Dve základné vlastnosti tohto systému boli: 1) poskytovanie sociálnej ochrany a poistenia voči rizikovým situáciám a 2) dobrovoľná organizácia občanov voči štátu najmä v prostredí vojny (a fungoval aj v období tesne po druhej svetovej vojne v roku 1945).¹⁶⁴ Boj štátneho aparátu voči tomuto systému neformálnej a decentralizovanej podpory trval až do deväťdesiatych rokov devätnásteho storočia.

Formalizácia sociálneho štátu a dôsledky dvoch svetových vojen

Až v roku 1884 Francúzsko zlegalizovalo vytváranie odborových organizácií a v roku 1892 bol vytvorený inšpektorát práce. Tieto dva zákony spôsobili rozdelenie francúzskeho sociálneho systému na dva paralelné systémy. Prvá časť sociálneho štátu vytvorila systém verejnej sociálnej podpory cez nasledovné zákony:

- zákon z 15. júla 1893 o bezplatnej lekárskej pomoci, ktorým sa nariadilo zostaviť ročné zoznamy osôb, oprávnené na bezplatné ošetrovanie doma alebo v nemocniciach;
- zákon zo 7. júla 1889, ktorý priniesol prvý útok na rodičovskú zodpovednosť cez vytvorenie štátnej podpory deťom;

¹⁶¹ Bradley (2019)

¹⁶² Batifoulier, da Silva, Vahabi (2019)

¹⁶³ Taithe (2001)

¹⁶⁴ Batifoulier, da Silva, Vahabi (2019)

- zákon zo 14. júla 1905 o vládnej pomoci starším, chorým a nevyliečiteľným.
- Druhou časťou bol systém sociálneho poistenia a rodinných prídavkov prostredníctvom a niekoľkých rozhodnutí verejného sektora:
- zákon z 9. apríla 1898 o zodpovednosti za pracovné úrazy;
- zákon z 30. mája 1930 o sociálnom poistení, ktorým sa poskytovalo poistenie v starobe, chorobe, materstve, smrti a zdravotnom postihnutí;
- zákon z 11. marca 1932 o rodinných prídavkoch.¹⁶⁵

Tieto zákony vytvorili základ sociálneho štátu, boli to však dve svetové vojny (najmä prvá), ktoré našarovali výraznejší rast verejných výdavkov a zrod sociálneho štátu v krajine. Indikátorom tohto je vývoj pomeru verejných výdavkov k HDP, ktorý len medzi rokmi 1912 a 1920 narástol z 12,6 % na 32,8 %. Na ich krytie malo slúžiť aj zavedenie všeobecnej dane z príjmu v roku 1914.

V dôsledku prvej svetovej vojny sa zvyšovali náklady štátu, napríklad pre vojnových invalidov, vdovy a siroty. Len tieto faktory znamenali, že do roku 1927 sociálna opatera vychádzajúca z tejto vojny musela pokryť 1 060 000 invalidov, 630 000 vdov a sirôt a 875 000 predkov vojnových obetí.¹⁶⁶ Prvá svetová vojna tak podporila zapojenie štátu do bytovej politiky, kedy bolo zavedené prvé moratórium na nájomné v roku 1914 s kompenzáciou pre majiteľov bytov a domov. Zaujímavá bola aj zmena zamerania štátu v oblasti bytovej politiky. Zatiaľ čo pred prvou svetovou vojnou sa francúzsky štát zaujímal najmä o kvalitu bývania, v povojnovom období sa pridala starostlivosť o kvantitu bývania, ktorá sa dostala do centra pozornosti. Politika výstavby sociálnych bytov sa naplno rozvinula počas 20-tych rokov 20. storočia.

Tieto nové priority verejnej správy znamenali kompletný prerod francúzskeho štátu z *laissez-faire* na systém podrobného ekonomického plánovania.¹⁶⁷ Ten sa rozvinul počas druhej svetovej vojny a po nej kvôli hrôzám a úmrtiam, ktoré vo viacerých krajinách Západnej Európy viedli k zavedeniu inštitúcií na zabránenie opakovaniu histórie radikalizácie obyvateľstva vedúceho k fašizmu alebo komunistickej revolúcii.

Rozvoj sociálneho štátu bol tiež poháňaný vôľou ľudí a ich vlád zabrániť opakovaniu situácie z medzivojnového obdobia, ktoré destabilizovalo krajiny v regióne. Atlantická charta zo 14. augusta 1941, ktorú navrhli Franklin Delano Roosevelt a Winston Churchill prisľúbila „zlepšenie pracovných podmienok, hospodárskeho pokroku a sociálneho zabezpečenia“ (článok 5). Pri tvorbe charty sa prihliadalo na dve úvahy. Prvou sú príčiny vojny v rokoch 1939 až 1945. Jej priebeh bol zvýraznený dôsledkami veľkej hospodárskej krízy z roku 1929. Znásobením počtu nezamestnaných sa zvýšilo napätie v spoločnosti, ktoré umožnilo príchodu Adolfa Hitlera k moci. Práve ten si svoju popularitu posilnil prostredníctvom sociálnej legislatívy ako prvý zo politikov v štátoch Západu.¹⁶⁸ Preto považovali za potrebné zvýšiť sociálnu ochranu na konci vojny, aby sa predišlo ďalším rozdielom v rámci štátu. Druhý dôvod súvisel s následkami samotnej vojny. Vzhľadom na počet mŕtvych a zmrzačených ľudí so špeciálnymi potrebami alebo neschopných pracovať by štáty nemohli zostať neaktívne.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Bottini (2013)

¹⁶⁶ Sauvy (1965), s. 185

¹⁶⁷ Kuisel (1981)

¹⁶⁸ William (2000)

¹⁶⁹ Bottini (2013)

Povojnový vývoj a predátorský sociálny štát

História sociálneho štátu po roku 1945 je novou etapou etatizácie sociálneho systému. Napriek tomu v roku 1945, aj vďaka obnoveniu existencie systému *La Sociale*, bol prvotne francúzsky systém decentralizovaný.¹⁷⁰ Toto bolo reflektované aj v prvotných návrhoch sociálneho systému, ktorý bol zhrnutý ešte počas vojny Národnou radou odporu, bolo vytvorenie komplexného systému sociálneho zabezpečenia na zaručenie dôstojného živobytia pre všetkých občanov.¹⁷¹

Zákonom z roku 1946 o všeobecnom sociálnom zabezpečení sa vytvoril univerzálny systém sociálneho zabezpečenia založený na práve každého občana získať príjem z tohto systému. Originalita tohto systému spočívala v kombinácii predošlého francúzskeho systému sociálneho poistenia a britského návrhu univerzálnej sociálnej ochrany, Bismarckovho systému priebežne financovaných odvodov zamestnávateľa a zamestnanca a systému Williama Beveridga, založeného na daňovom financovaní.¹⁷² **Na jednej strane vytvoril syntézu systému financovaného povinnými odvodmi zamestnancov v kombinácii so spoločným manažmentom zo strany odborov a zamestnávateľov, na druhej strane ho charakterizovala všeobecnosť a centrálnosť poskytovania sociálneho zabezpečenia.**

Ďalšie systémové zmeny a rozvoj tohto systému prichádzali postupne. Už v roku 1957 vznikol vo Francúzsku systém poistenia v nezamestnanosti. Kľúčovým v tomto smere bolo aj garantovanie systému sociálnej ochrany priamo vo francúzskej ústave z roku 1946, ktorá garantuje, že každý, kto kvôli svojmu veku, fyzickej alebo psychickej príčine alebo ekonomickej situácii nie je schopný pracovať, má právo na dostatočné prostriedky na prežitie. Následná ústava z roku 1958 potvrdila toto smerovanie zadaním Francúzska ako „sociálnej republiky“. Takto bol finálne sociálny štát zasadený do srdca Francúzska.¹⁷³ Výsledkom je fakt, že sa od konca 19. storočia zvýšila miera verejných výdavkov ku HDP z 12 % na súčasných vyše 56 %.¹⁷⁴

2.2.2 Nabaľovanie systému a dôsledky na ekonomiku a podnikateľské prostredie

Medzi rokmi 1974 a 2000 sa tento systém čiastočne menil niekoľkokrát. **Hlavnou charakteristikou zmien bola centralizácia a prerod systému zo systému občianskej solidarity na systém pod dominanciou štátu.** Tento proces sa udial aj preto, že občiansky sektor nevyhovoval politickým, ekonomickým a sociálnym silám v spoločnosti.

Vývoj od roku 1945 bol tak vývojom kontinuálnej snahy štátu uchopiť čoraz viac moci, teda procesom etatizácie francúzskeho systému. Udialo sa tak v troch hlavných fázach, v rokoch 1946, 1967 a 1996. Jedným z faktorov v tomto rozvoji bol vplyv generála de Gaullea, ktorý bol priaznivcom silného centralizovaného štátneho aparátu. Výsledkom bol prerod špecifického občianskeho systému sociálneho štátu na štátom dominovaný systém.¹⁷⁵ Tieto reformy viedli k vytvoreniu štvoritého základu francúzskeho sociálneho štátu: zdravotné poistenie, starobný dôchodok, rodinné prídavky, pracovná ochrana.

Posledným aspektom budovania tohto systému bolo vytvorenie univerzálnej zdravotnej starostlivosti

170 Batifoulier, da Silva a Vahabi (2019)

171 Laroque (1946)

172 Bottini (2013)

173 Tamže.

174 OECD Data (2015)

175 Batifoulier, da Silva, Vahabi (2019)

v roku 2000, ktorá fungovala na báze pokrytia pre všetkých rezidentov v krajine. Vzhľadom na kontinuálne zaťaženie tohto systému už v roku 1981 označila OECD v správe *Crisis of the Welfare State* (Kríza sociálneho štátu) francúzsky systém ako „sociálneho giganta“ s „hlinenými nohami“. Kríza, ktorú prežíval francúzsky systém, bola dvojité: bola to kríza efektivity a kríza legitimity. Aj podľa lavicových kritikov sociálny štát vo Francúzsku zlyhal, práve preto, že zameranie na chudobu zakrylo ostatné aspekty sociálneho vylúčenia svojich obyvateľov, ktoré finančné kompenzácie nezmenia.¹⁷⁶

Cena za sociálny štát vo Francúzsku

Takéto tvrdenie neodráža mieru systémového zlyhania francúzskeho sociálneho štátu, aj práve napríklad smerom k chudobným. Aspektov krízy tohto systému je viacero. Od roku 2000 sa tento systém dostal do neutržateľnej finančnej situácie. Systém *Sécurité sociale* od roku 2001, kedy bol poslednýkrát v pluse, sa do roku 2010 dostal do deficitu skoro 24 miliárd eur za ten rok samotný (23,9 miliardy eur) a do roku 2015 sa ho podarilo dostať pod kontrolu na úroveň „iba“ 14,7 miliardy eur¹⁷⁷ ročnej straty. To sa podpísalo na postupnom navyšovaní nákladov sociálneho štátu voči hrubému domácomu produktu. V roku 2018 boli výdavky na sociálne zabezpečenie Francúzska na úrovni 23,8 percenta hrubého domáceho produktu, čím sa umiestnilo na druhom mieste spomedzi všetkých štátov Európskej únie hneď za Fínskom (24,2 %).¹⁷⁸

Z hľadiska dopadov daňového zaťaženia je na tom Francúzsko ešte horšie a daňové príjmy v krajine dosahujú úroveň 45 percent HDP.¹⁷⁹ Financovanie takéhoto rozsiahleho sociálneho štátu si vyžadovalo zvyšovanie daní a odvodov, daňového zaťaženia a nákladov ekonomických subjektov. To napríklad znamená výrazne zvyšované daňovo-odvodové náklady zamestnávateľov na zamestnancov. Takéto daňové zaťaženie prepočítané na zamestnanca s priemernou mzdou, zahŕňajúce aj DPH, má Francúzsko najvyššie v EÚ a v rebríčku Dňa daňového oslobodenia (Tax Liberation Day). Obsadilo v ňom jednoznačne poslednú priečku, o 9 dní za druhou najhoršou krajinou, Rakúskom.¹⁸⁰ Francúzsko má zároveň z krajín OECD druhú najvyššiu sadzbu dane z príjmu právnických osôb a v rámci EÚ zostáva najviac daňovo zatažujúcou krajinou pre podnikateľov.¹⁸¹ Samozrejme, tu celkové daňové bremeno nekončí. Pridávajú sa do neho miestne dane, špecifické spotrebné dane, ako aj iné povinné platby.

To, čo nedokážu dnes utiahnuť daňoví poplatníci, utiahnu dlhy, ktoré sú pre nich prenesenými záťažami do budúcnosti. Francúzsko má verejný dlh na úrovni 97 % HDP a francúzske firmy majú celkové dlhy na úrovni 193 % HDP.¹⁸² Už v súčasnosti radí nastavenie francúzskeho sociálneho štátu ako krajinu na čelo spomedzi krajín OECD z hľadiska veľkosti sociálnych výdavkov v pomere k HDP, nasledované Fínskom, Belgickom, Dánskom či Talianskom.¹⁸³ Celkové bremeno budúcich nákladov francúzskeho sociálneho systému je však kvôli demografickým rizikám a prísľubom minulých vlád podstatne vyššie. Tieto záväzky sa v súčasnosti ľahko vytvárajú, nakoľko budú splatné až v budúcnosti. Podľa Antoina Bozia z Paris School of Economics sa tento implicitný dlh môže dostať nad úroveň 300 percent HDP.¹⁸⁴

176 Bottini (2013)

177 <https://www.slideshare.net/Romm332/welfare-state-in-france>

178 OECD Data (2015)

179 Kohout (2018), Wirtz (2018)

180 Rogers a Philippe (2018)

181 <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-database.htm>

182 Kohout (2018)

183 Mitchell (2019)

184 Bozio (2020)

Záver

Francúzsko sa dostáva do krízy a súčasný francúzsky prezident Emmanuel Macron sa snažil urobiť aspoň minimálne zmeny na záchranu tohto systému. Francúzsky systém „sociálneho minima“ pre nezamestnaných a ľudí so slabším príjmom stojí krajinu ročne 25 miliárd eur, dotácie na bývanie 18 miliárd eur, rodinná politika 21 miliárd eur. Za posledných 30 rokov však pokles miery chudoby primárne koreloval s mierou hospodárskeho rastu v krajine. Keď ten poklesol, prestala sa zlepšovať situácia chudobných a miera chudoby stúpala. Vidno to aj vo vývoji za posledných desať rokov, kedy počas stagnácie dosiahol počet chudobných (s príjmom do 1015 eur mesačne) úroveň 8 a pol milióna a počet bezdomovcov stúpol o 50 percent.¹⁸⁵

Problémom však zostáva fakt, že Macronove návrhy na zmeny sú viac menej kozmetické a neprinesú zmeny tam, kde sú potrebné. Sociálny systém vytvára zvrátené motivácie prostredníctvom benefitov a dotácií, a tie musí mať Macron odvahu zrušiť. Akákoľvek zmysluplná reforma sa stretne s takým odporom, že hnutie žltých viest bude len príjemnou spomienkou. Na takéto návrhy reforiem bude musieť mať niekto skôr či neskôr odvahu. A čím neskôr to bude, tým to bude bolestivejšie.

Vývoj francúzskeho sociálneho štátu vychádza z dominantnej úlohy politickej moci v rámci krajiny od doby absolútnej monarchie. To viedlo k postupnému nabaľovaniu sa štátu ako entity zodpovednej za každú oblasť verejného blaha. Dopady tohto prístupu viedli k masívnemu zaťaženiu ekonomiky ako aj verejných financií, z ktorých sa krajina pod tlakom silných záujmových skupín stále nevie vyhrabať. Výhľad vývoja a stability sociálneho štátu do budúcnosti je preto veľmi kritický a v prípade reforiem povedie k masovému odporu spoločnosti, ktorá si na jeho existenciu zvykla.

185 Wirtz (2018)

Literatúra

- Alderman, L. (2018), „These 5 numbers explain why the French are in the streets“, *The New York Times*, 4. december 2018. Dostupné online: <https://www.nytimes.com/2018/12/04/world/europe/france-economy-protests.html>
- Batifoulier, P., da Silva, N. a Vahabi, M. (2019), *A theory of predatory welfare state and citizen welfare: the French case*, Centre d'économie du l'Université Paris Nord, Université Paris 13, Sorbonne Paris Cité, March 2019, Document de travail N° 2019-03, Axe : Santé Société et Migrations.
- Bottini, F. (2013), „The Roots of French Welfare State“, *Jurisprudence*, Vol. 20, Issue no. 2, s. 643 – 662. Dostupné online: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01610379/document>
- Bozio, A. (2020) „Lecture 7: Pension reforms“, Master PPD, Paris School of Economics, na <https://www.parisschoolofeconomics.com/bozio-antoine/fr/documents/Ageing-lecture7.pdf>
- Bradley, G. V. (2019), „Leo XIII to Francis: The Documentary Tradition“ in Bradley, G. V. & Brugger, E. (eds.), *Catholic Social Teaching: A Volume of Scholarly Essays* (Law and Christianity, s. 67 - 232), Cambridge : Cambridge University Press.
- Égert, B. (2013), *France's weak economic performance: Sick of taxation?*, CEPR Policy Portal, 10. máj 2013, na <https://voxeu.org/article/france-s-weak-economic-performance-sick-taxation>.
- Laroque, P. (1946), „The French Social Security Plan“, *French Review of Labour*, 1946.
- Kohout, P. (2018), „France – a troubled and obese welfare state“, *Lidové Noviny*, Remix News, na <https://rmx.news/czech-republic/france-troubled-and-obese-welfare-state>
- Kuisel, R. (1981), *Capitalism and the state in modern France*. Cambridge : Cambridge University Press:
- Mitchell, D. (2019), *Mirror, Mirror, on the Wall, Which Nation Has the Biggest Welfare State of All?*, International Liberty, 26. januára 2019. Dostupné online: <https://danieljmitchell.wordpress.com/2019/01/26/mirror-mirror-on-the-wall-which-nation-has-the-biggest-welfare-state-of-all/>
- OECD Data (2015), *General government spending*, OECD Data. Dostupné online: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>
- Rogers, J. a Philippe, C. (2018), *The Tax Burden of Typical Workers in the EU28-2018*, Institut Économique Molinari, Paris-Brussels. Dostupné online: <https://www.institutmolinari.org/IMG/pdf/tax-burden-eu-2018.pdf>
- Sauvy, A. (1965), *Histoire économique et sociale de la France entre les deux guerres, Tome 1*. Paris : Fayard.
- Taithe, B. (2001) *Citizenship and wars, France in turmoil 1870-1871*. London and New York : Routledge.
- William, P. (2000), „Birth of the Welfare State“, *Review of Economics*, Vol. 51, No. 2, str. 373-379.
- Wirtz, B. (2018), „Macron Is Right: The French Welfare System Is a Ludicrous Expenditure“, *Foundation for Economic Education*, 21. jún 2018. Dostupné online: <https://fee.org/articles/macron-is-right-the-french-welfare-system-is-a-ludicrous-expenditure/>



Foto – Ansgar Scheffold (unsplash.com)

2.3 NEMECKO

★ Martin Reguli

Úvod

Sociálny štát má v rámci moderných dejín viacero rôznych podôb. Napriek tomu, že najviac dominantným v mysliach ľudí je škandinávsky či francúzsky model sociálneho štátu, pôvodným modelom sociálneho štátu bol takzvaný korporatívny sociálny model, ktorý bol prvýkrát zavedený v Nemecku. To sa napriek devastačným dôsledkom dvoch svetových vojen stalo v posledných dvoch desaťročiach dominantným ekonomickým gigantom Európy. Aj preto je vhodné zhodnotiť úspešnosť a udržateľnosť jeho modelu, keďže od toho sa v nemalej miere bude odvíjať aj ekonomické zdravie celého kontinentu.

Tento model začal vo výrazne menšom meradle a jeho ambícia bola podstatne skromnejšia, než dominantnejší škandinávsky model. Krajiny, ktoré ho zaviedli, prešli viacerými krízami, na ktoré museli reagovať pustením nohy z plynu rozširovania tohto systému a návratmi ku kapitalistickým opatreniam, ktoré ich znova hospodársky ozdravili. Systémové problémy a ich negatívne dôsledky však do značnej miery pretrvávajú a kumulujú sa do budúcnosti. Začiatkom tejto dekády sa navyše začína aj v Nemecku dvíhať vlna kolektivismu, ktorá môže nemecký model sociálneho štátu rýchlejšie dostať do kolien.

Nemecko prešlo od svojho zjednotenia v roku 1871 niekoľkými dramatickými zmenami politického režimu, vrátane masívnych zmien svojho teritória. Od Nemeckého cisárstva medzi rokmi 1871 až 1918, cez Weimarskú republiku, ktorá bola prvým nemeckým demokratickým zriadením (1919 - 1933), totalitný národný socializmus v podobe Tretej ríše (1933 - 1945) až po rozdelenie krajiny na komunistické Východné Nemecko (Nemecká demokratická republika) a Západné Nemecko (Spolková republika Nemecko). Tieto dva režimy mali výrazne odlišné prístupy k budovaniu sociálneho štátu. Táto kapitola sa zameriava na zrod sociálneho štátu v pôvodnom nemeckom cisárstve, na zadefinovanie jeho charakteristík a následne analyzuje jeho prerod v povojnovom období v Západnom Nemecku.

2.3.1 Pôvod nemeckého sociálneho modelu

Bismarck a model sociálneho štátu

Sociálny štát, ako ho v dnešnej dobe poznáme, má svoju históriu trvajúcu menej než 150 rokov. Tento príbeh sa začal písať v nemeckom cisárstve, ktoré bolo zjednotené pod vládou kancelára Otta von Bismarcka. Pod vplyvom rastúcej miery industrializácie sa začalo v Európe v druhej polovici 19. storočia šíriť revolučné myslenie namierené proti politickému systému cisárstiev, resp. monarchií, ako aj za zlepšenie sociálnej situácie, a to v kontexte masovej industrializácie. Tá viedla k vysokej miere urbanizácie, pričom sa začali šíriť revolučné myšlienky boja proti „kapitalistickému vykorisťovaniu“ inšpirované Karлом Marxom. Tie sa šírili vo viacerých krajinách Západnej Európy a podkopávali legitimitu režimov a hrozili im nepokojmi alebo dokonca prevratmi.¹⁸⁶

V reakcii na tieto nálady sa Bismarck rozhodol priniesť v Nemecku prvý korporatívny systém sociálneho štátu. Ten bol dôležitý ako opatrenie na znižovanie sociálneho napätia aj kvôli tomu, že Nemecko bolo v tom čase autoritárskym štátom a toto opatrenie malo za cieľ utíšiť volania po zmenách tohto systému.¹⁸⁷ Preto v roku 1883 Bismarck spustil systém sociálneho poistenia, ktorý bol stratifikovaný na základe povolania a spoločenskej vrstvy. Išlo o priebežný systém financovaný z povinných príspevkov zamestnancov, ktoré týmto zamestnancom neskôr zaručujú prístup k benefitom. Toto sociálne poistenie malo poskytovať robotníkom a od roku 1911 tiež úradníckym zamestnancom kompenzáciu v prípade choroby či pracovného úrazu, ale najmä vytvorilo systém nároku na dôchodok vychádzajúci zo zaplatených príspevkov do systému počas aktívneho pracovného života. Postupne sa rozšírilo na všetky skupiny pracujúceho obyvateľstva a vytvorilo kostru súčasného systému. Tento systém kombinoval paternalistický prístup s autoritárskym systémom na utíšenie ekonomických liberálov ako aj hnutie pracujúcich, ktoré bolo hrozbou pre cisársky režim. Okrem tohto existoval aj minimálny systém sociálnej podpory, ktorú už reformou v 80-tych rokoch 19. storočia štát oddelil od systému sociálneho poistenia.¹⁸⁸

Zaviedol sa tým vládou spravovaný priebežný systém financovania sociálneho zabezpečenia. V ňom zamestnanci povinne a pravidelne odovzdávajú príspevky, z ktorých sú financované súčasné nároky iných, najmä dôchodcov alebo chorých. Týmto spôsobom zároveň súčasným pracujúcim vzniká nárok na takéto dávky v budúcnosti z príspevkov, ktoré bude platiť ďalšia generácia zo svojich príjmov. Celkovo sa sociálne poistné vzťahovalo na päť oblastí: zdravotné poistenie, dôchodkové poistenie, poistenie v nezamestnanosti, úrazové (invalidita) a poistenie na prípad starostlivosti.¹⁸⁹ Miera príspevkov strhávaných z plátov pracujúcich sa pohybovala medzi úrovňou 1,5 až 6 percentami príjmu a dôchodkový vek bol stanovený na 70 rokov, neskôr znížený na 65.¹⁹⁰ Vtedajšia očakávaná dĺžka života pri narodení sa pritom pohybovala len na úrovni 42,3 roka.¹⁹¹

Pôvodné nastavenie zdefinovalo nemecký model sociálneho štátu ako korporatívny model konzervatívneho sociálneho štátu. Jeho hlavná charakteristika je, že systém sociálnych práv a záruk je diferencovaný podľa postavenia človeka v spoločnosti. Relatívne vysoká miera celkového začlenenia zamestnancov odlišovala tento typ sociálneho štátu od liberálnych režimov. Od svojich počiatkov bol nemecký systém definovaný finančnými transfermi obyvateľstvu. Z hľadiska porovnania so sociálno-demokratickými systémami

186 van Kersbergen, Vis (2014)

187 Heinisch (2006)

188 Raphael (2017), Dinsmore (2006)

189 Leisering (2000)

190 Social Security (2020)

191 Scheubel (2013)

nemecký systém do dnešného dňa neprešiel na systém masovejšieho poskytovania verejných služieb. Namiesto toho je systém postavený na prepájaní širšej siete aktérov, ktoré nie sú priamo riadené štátom.

Jednou z charakteristík korporatívneho systému v Nemecku bolo aj koordinovanie sociálnych partnerov, v podobe zástupcov zamestnancov (odborníci) a zamestnávateľov. Dôležitú úlohu tak zohrávajú aj neformálne inštitúcie ako rodina, najmä v oblasti starostlivosti. Výsledkom tohto nastavenia sociálneho štátu bola dlhodobá nízka miera zapájania žien do pracovného života.

Dlhodobou charakteristikou nemeckého sociálneho štátu bolo tiež striktné rozdelenie medzi sociálnym poistením na federálnej úrovni a sociálnou podporou na úrovni jednotlivých spolkových krajín. Táto sociálna podpora pokrýva viacero rôznych programov, vrátane sociálnych služieb, zdravotnej starostlivosti, starostlivosti o deti a sociálnej podpory (finančný transfer).¹⁹²

2.3.2 Expanzia sociálneho štátu

Medzivojnový vývoj nemeckého modelu

Moderný nemecký sociálny systém prešiel viacerými obdobiami expanzie, napríklad od prvotného rozšírenia počas Weimarskej republiky v rokoch 1918 až 1933, cez masívnu expanziu počas nacistickej Tretej ríše (dôchodkové dávky), a najmä po druhej svetovej vojne postupnými vládami kresťanských demokratov a sociálnymi demokratmi. Po druhej svetovej vojne sa v Západnom Nemecku obe hlavné nemecké strany (CDU a SPD) zaviazali k rozsiahlej sociálnej ochrane a politike podporujúcej zamestnanosť a spolurozhodovanie odborov (účasť pracovníkov na rozhodovaní spoločnosti) v rámci podnikov.¹⁹³

Jednou z jedinečných vlastností nemeckého sociálneho štátu je skutočnosť, že vzhľadom na relatívnu politickú slabosť liberálnej buržoáznej triedy, ktorá spočiatku nedokázala byť významnou protiváhou pre monarchický a byrokratický systém, reakcia na nový kapitalizmus, s výnimkou robotníckeho hnutia, prichádzala zo strany cirkví. V ich prostredí sa ešte pred prvou svetovou vojnou vytvorila miestna sieť charitatívnych organizácií, dobrovoľných organizácií a klubov. Neskôr vo Weimarskej republike v 20-tych rokoch 20. storočia sa s vytvorením národných organizácií vytvorila dvojité štruktúra, v ktorej sa verejné orgány podieľali na spolufinancovaní príslušnej pomoci a ponúkaných služieb, so zaručením určitej miery autonómie tohto tretieho sektora. Tieto prvé roky demokracie viedli k veľkým odchýlkam v sociálnej politike, akými bolo aj zavedenie sociálnych práv do novej ústavy, vytvorenie novej vetvy sociálneho poistenia v nezamestnanosti a implementácia sociálnodemokratickej politiky v obciach, v oblasti zdravotníckych a rodinných služieb.¹⁹⁴

Masívne ekonomické a sociálne problémy a politická konfrontácia však čoskoro viedli k rozpadu spoločnosti, ktorý umožnil vznik národného socializmu. Napriek nástupu fašizmu bol tento štrukturálny vzorec charakteristický aj pre väčšinu zdravotníckych a sociálnych služieb neskôr v povojnovom Nemecku. Dnes zhruba 50 % organizácií sociálnych služieb a zdravotnej starostlivosti spravujú neziskové organizácie.¹⁹⁵ Tento systém, rovnako ako ďalšie charakteristické znaky západonemeckého politického a sociálneho

¹⁹² Evers, Ewert, Meissne, Wolf, Zimmer (2011), Schmidt (2005)

¹⁹³ Dinsmore (2006)

¹⁹⁴ „V 20-tych rokoch sa aj sociálnodemokratické hnutie, ktoré sa usilovalo o istý druh lokálneho socializmu a vybu- dovalo si vlastné štruktúry ako bytové a spotrebiteľské družstvá, pripojilo k tejto základnej ideológii „subsidiarity““ (Bode, Evers, 2004, s. 101 - 121)

¹⁹⁵ Sachße (2011), s. 94 - 116, Leisering (2000)

systému po druhej svetovej vojne, sa v priebehu zjednotenia začiatkom 90-tych rokov „vyviezol“ do nových spolkových krajín Nemecka a implementoval sa aj do nich. V oblasti služieb trhu práce a vo vzdelávacom systéme, ktoré sa vyznačujú jasnými právami a predpismi a ďalekosiahlou zodpovednosťou štátu, organizácie tretieho sektora nikdy nehrali dôležitú úlohu.¹⁹⁶

Rozmach povojnového sociálneho štátu

Po rokoch okupácie Spojencami bolo v roku 1949 Nemecko rozdelené na dve krajiny. V Západnom Nemecku diskusia o novom, rovnostárskom sociálnom štáte na príklade Spojeného kráľovstva po krátkom zväžení ustúpili do úzadia. Namiesto toho boli pôvodné inštitúcie sociálnej politiky obnovené vládou pod vedením Kresťansko-demokratickej strany, čoraz viac podporovanej sociálnodemokratickou opozíciou. Hospodárska obnova, podpora výstavby domov a integrácia miliónov migrantov boli hlavnými úlohami sociálnej politiky prvých rokov, po ktorých nasledovalo postupné rozširovanie a reforma sociálneho poistenia. Kľúčovou osobnosťou zodpovednou za hospodárske smerovanie Západného Nemecka sa stal Ludwig Erhard, minister hospodárstva, ktorý priniesol do krajiny pojem sociálne trhové hospodárstvo. Erhard sa vďaka viacerým trhovým reformám stal otcom hospodárskeho úspechu Západného Nemecka prostredníctvom jeho reforiem, a vyzdvihovaniu potreby práce, úspor a osobnej zodpovednosti.¹⁹⁷ Zároveň sa pozeral na pojem sociálny štát s veľkou mierou nedôvery. Práve preto aj dôchodková reforma, ktorú priniesol kancelár Konrad Adenauer, bola prijatá napriek protestom Erharda. Veľký zákon o reforme starobných dôchodkov z roku 1957 sa stal základným kameňom povojnového sociálneho systému. Ústava z roku 1949 zaviedla „sociálny štát“ ako nemenný princíp nového demokratického režimu Západného Nemecka. Princíp sociálneho štátu je zakotvený v článku 20, odseku 1 a článku 28 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko.¹⁹⁸

Medzi rokmi 1966 a 1975, s príchodom vlády sociálnych demokratov sa odohrala **bezprecedentná expanzia sociálnej politiky s dôverou v sociálne plánovanie a aktívne politiky zamerané na zvýšenie „kvality života“ pre všetky skupiny**, nielen pre chudobných ako v tradičnej sociálnej politike. Podpora vzdelávania vo všetkých jeho formách sa rozrástla a zaviedla sa široká škála nových alebo rozšírených výhod a služieb, napríklad príspevkov na bývanie, granty pre študentov a aktívne politiky trhu práce. Zaviedli sa aj keynesiánska hospodárska politika a korporatívne systémy vyjednávania medzi štátom, zamestnávateľmi a zamestnancami. Bolo to tiež obdobie zrodu sociálnej práce.

Hospodárske krízy a absencia reforiem

Hospodárska kríza v sedemdesiatych rokoch 20. storočia a politické problémy ukončili obdobie ekonomickej expanzie. Fiškálne obmedzenia začali prevládať pri tvorbe politiky a systémy sociálneho zabezpečenia boli skôr reštrukturalizované. Na rozdiel od napríklad ekonomických reforiem vlád Margaret Thatcherovej však v Nemecku počas vlád Helmuta Kohla (1982 - 1998) nedošlo k obdobným systémovým zmenám. Výdavky na sociálne zabezpečenie sa síce opakovane znižovali, ale podstata a štruktúra kľúčových systémov zostala nedotknutá. Naopak, vznikli nové dávky a sociálne nároky pre rodiny a matky z verejných financií¹⁹⁹.

Za masívnym nárastom prerozdelenia zdrojov v krajine stála predovšetkým explózia sociálnych

¹⁹⁶ Zimmer, Priller, (2004)

¹⁹⁷ Ebeling (2008)

¹⁹⁸ Leisering (2000)

¹⁹⁹ Evers, Ewert, Meissne, Wolf, Zimmer (2011)

výdavkov vyvolaná jedinečnou historickou udalosťou zjednotenia s ekonomicky zničenou východnou časťou Nemecka v roku 1990. V roku 1996 výdavky dosiahli historický vrchol 34,9 % hrubého domáceho produktu (aj bez výdavkov na vzdelávania). **Po zjednotení sa Východné Nemecko ocitlo v stave gigantického sociálneho štátu.** Sociálne výdavky dosiahli historickú úroveň asi dve tretiny (východonemeckého) hrubého domáceho produktu. **Vyplyvalo to najmä z každoročných presunov približne 150 miliárd nemeckých mariek zo Západu na Východ.**²⁰⁰ Experiment sociálnych transferov po zjednotení Nemecka jasne ukazuje na problémy, ktoré by takýto systém sociálnych transferov znamenal napríklad na úrovni Európskej únie.²⁰¹

Zatiaľ čo sociálny štát, ktorý sa vyvinul v povojnových desaťročiach, zostal v podstate nedotknutý až do začiatku 90-tych rokov 20. storočia, situácia od polovice 90-tych rokov naznačovala, že sú potrebné zásadné zmeny. Politická podpora sociálneho štátu bola slabšia ako kedykoľvek predtým. Väčšie sociálne problémy ako masová nezamestnanosť a imigrácia a zmeny v medzinárodných záležitostiach na európskej úrovni a v globálnom meradle stále viac obmedzovali národné sociálne politiky. Vláda Kohla nemala vízie o tom, kam ísť a odhodlanie vykonať ďalekosiahlejšie zmeny. Koniec deväťdesiatych rokov tiež predstavuje obdobie nepružných administratívnych reforiem, ktoré boli zavedené do praxe pod značkou New Public Management (NPM) na úrovni miestnej samosprávy.²⁰² Po zjednotení Nemecko rozšírilo svoj repertoár zvyšujúcich sa príspevkov na sociálne poistenie s cieľom financovať vysoké výdavky na pasívne dávky v nezamestnanosti a politiky trhu práce s cieľom riešiť straty pracovných miest vo východnom Nemecku „hladkým“ a „sociálnym“ spôsobom. To však malo za následok ešte väčšie obavy týkajúce sa fiškálnej udržateľnosti sociálneho štátu a medzinárodnej konkurencieschopnosti.²⁰³

2.3.3 Pribrzdenie expanzie sociálneho štátu, reformy a obnova Nemecka

Výsledkom tohto smerovania bolo, že začiatkom roku 2000 zahraniční pozorovatelia aj Nemci považovali krajinu za „chorého muža Európy“. Nemecké firmy boli čoraz menej konkurencieschopné, najmä kvôli vysokej cene práce. Hospodársky rast v tomto období stagnoval. Tento „exportujúci gigant“ mal dokonca mierny deficit bežného účtu zahraničného obchodu.

Za nasledujúcich desať rokov sa vnímanie krajiny zmenilo. Od roku 2010 sa Nemecko opodstatnene vníma ako jediné hospodárstvo, ktoré dokáže udržať Európsku úniu nad vodou počas búrky v eurozóne. Kritici Nemecka z južnej Európy tvrdia, že Nemecko profitovalo z priaznivého nastavenia eura. Toto tvrdenie však ignoruje reformy, ktoré zaviedla vtedajšia vládna koalícia a ktoré zvýšili konkurencieschopnosť nemeckého hospodárstva. Kľúčovou štatistikou sú náklady práce – zatiaľ čo v Nemecku v rokoch 2001 až 2011 zostali zhruba rovnaké, priemerné jednotkové náklady práce v eurozóne sa zvýšili o 20 percent. Namiesto deficitu bežného účtu má krajina vysoké prebytky na bežnom účte. Miera nezamestnanosti, ktorá sa v roku 2005 priblížila k 10 %, sa od roku 2015 drží pod hranicou 5 % a koncom roka 2019 atakovala hranicu 3 %, čo je pod hranicou Spojených štátov.²⁰⁴

Transformácia nemeckého sociálneho štátu sa síce začala po zjednotení v roku 1990, ale svoj vrchol dosiahla reformami Hartz IV za vlády Gerharda Schrödera.²⁰⁵ Počiatočný súbor reforiem, ktoré Hartzova

200 Leisering (2000)

201 Sinn (1998)

202 Evers, Ewert, Meissne, Wolf, Zimmer (2011)

203 Hamerjick, Eichhorst (2009)

204 Dostal (2017)

205 Reformy sú pomenované po Petrovi Hartzovi, predsedovi komisie, ktorý zvažoval možnosti reformy v krajine. Tieto reformy boli zasa začlenené do programu Agendy 2010 kancelára Gerharda Schrödera.

komisia už odporučila ako prvé, tzv. Reformy Hartz I, II a III, ktoré väčšinou reformovali správu dávok v nezamestnanosti a odborné vzdelávanie. Ekonomika sa však nezlepšila. Aj v roku 2003 zostal hospodársky rast v podstate na nule a rozpočtový deficit sa prepadol nad hranicu Paktu stability a rastu Európskej únie 3 percentá HDP. Schröder potom navrhol doteraz najväčší súbor reforiem, Hartz IV. Tieto reformy boli kontroverzné a obrátili odbory proti sociálnodemokratickému kancelárovi.²⁰⁶

Obsah týchto reforiem sa z väčšej časti uplatňuje dodnes a je to jeden z dôvodov, prečo sa nemecký priemysel stal konkurencieschopnejším. Po prvé, reforma obmedzila úplné vyplatenie kompenzácie v nezamestnanosti na jeden rok z predchádzajúcej doby dvoch rokov. Nemecký systém platil percentuálnu časť predchádzajúcej mzdy, nie paušálnu sadzbu. Po tejto reforme klesla podpora v nezamestnanosti na približne 350 eur, pričom bolo možné platiť ďalšie poplatky na prenájom, teplo a deti. Ak niekto odmietol prijať prácu, platby sa znížili o ďalších 30 percent.

Okrem toho počas Schröderovho obdobia, ako aj po tom, ako ho Angela Merkelová nahradila na pozícii vo veľkej koalícii, vláda spravila dôchodkovú reformu. Prvé reformy z roku 2001, presunuli verejný dôchodkový systém zo systému priebežného dôchodkového sporenia na viacúrovňový systém so štátnymi dotáciami na dobrovoľné súkromné príspevky. V roku 2004 vláda spojila úpravy dôchodkov s počtom prispievateľov a poberateľov. V roku 2007 sa veľká koalícia dohodla na zvýšení dôchodkového veku na 67 rokov do roku 2029.²⁰⁷

Záver

Tieto reformy do určitej miery zmenili sociálny systém a pribzdili expanziu sociálneho štátu Nemecka. Samotné ale nevysvetľujú zvrät v Nemecku z hľadiska konkurencieschopnosti. Súkromný sektor sa tiež podieľal na reštrukturalizácii a využívaní nových technológií. Tieto reformy však prispeli ku konkurencieschopnejšiemu hospodárstvu. Celkovo sa tak reformoval systém, ktorý začal ako model sociálneho štátu na báze sociálneho poistenia no cez viacero rozmachov sa stal neúnosným kolosom, ktorý vytváral nedôveru občanov k systému ako takému. Krajina sa aj vďaka tomu stala chorým článkom Európy a potrebovala rúzne reformy na jeho ozdravenie.

Napriek týmto zmenám zostali v Nemecku v platnosti kľúčové časti tohto systému, čím sa teda problémy z dlhodobého hľadiska nevyriešili. Popri tom Nemecko zostalo stále verné tradícii silných zásahov do hospodárstva, napriek dlhodobej absencii niektorých „tradičných“ opatrení, ako napríklad minimálna mzda. To viedlo k preregulovanosti ekonomiky Nemecka, ktorá v kombináciách s nástrahami sociálneho štátu kumuluje problémy pre nemecký rozpočet do budúcnosti. Len v súčasnosti sa miera budúcich implicitných záväzkov dosiahla závratných výšok. Podľa ekonóma Volkera Brühla by do nemeckého dôchodkového systému bolo potrebné naliať jeden bilión eur do roku 2050, aby sa neznížila súčasne nastavená miera solidarity, čo predstavuje v súčasných číslach približne 25 % nemeckého HDP.²⁰⁸

Okrem toho v Nemecku zostali silné hlasy po opätovných miliardových investíciách do sociálneho štátu, čím sa tiež ukazuje negatívny dopad sociálneho systému na kultúru závislosti na štáte a štátnej podpore.

²⁰⁶ Hassel (2010), s. 102 – 115

²⁰⁷ Hallerberg (2013), s. 263 – 267

²⁰⁸ Ottawa (2018)

Literatúra

Bode, I., Evers, A. (2004), „From institutional fixation to entrepreneurial mobility? The German third sector and its contemporary challenges“. In: Evers, A. & Laville, J.-L. (eds.) *The Third Sector in Europe*, Cheltenham, Northampton : Edward Elgar, s. 101 - 121.

Deutsche Bundestag (1949), *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, 23. mája 1949. Dostupné online: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

Dinsmore, P. (2006), *Country Case Studies and Links*, University of Pittsburgh at Johnstown. Dostupné online: https://www.pitt.edu/~heinisch/ca_germ.html

DW (2018), „Germans ‘don’t trust the welfare state anymore’“, *DW News*, 7. augusta 2018. Dostupné online: <https://www.dw.com/en/germans-dont-trust-the-welfare-state-anymore/a-44982467>

Ebeling, R. M. (2008), „The German Economic Miracle and the „Social Market Economy““, *Foundation for Economic Education*, 1. apríl 2008. Dostupné online: <https://fee.org/articles/the-german-economic-miracle-and-the-social-market-economy/>

Evers, A., Ewert, B., Meissne, M., Wolf, A. C., Zimmer, A. (2011), „Local welfare systems as part of the German Welfare State: Housing, employment and child care“, *WILCO Publication no. 08*, Giessen : Justus-Liebig-University and Münster : Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Dostupné online: http://wilcoproject.eu/wp-content/uploads/2012/01/WILCO_WP2_report_08_DE.pdf

Hallerberg, M. (2013), „Challenges for the German welfare state before and after the global financial crisis“. *Cato Journal*, Vol. 33, Issue no. 2, s. 263 – 267. Dostupné online: https://www.researchgate.net/publication/297330409_Challenges_for_the_German_welfare_state_before_and_after_the_global_financial_crisis

Hamerijck, A., Eichchhorst, W. (2009), „Whatever happened to the Bismarckian Welfare State? From Labour Shedding to Employment-Friendly Reforms“, *IZA Discussion Paper No. 4085*, March 2009. Dostupné online: <http://ftp.iza.org/dp4085.pdf>

Hassel, A. (2010), „Twenty Years after German Unification: The Restructuring of the German Welfare and Employment Regime.“ *German Politics and Society*, Vol. 28, No. 2, s. 102 – 15.

Heinisch, R. (2006), *How to Conceptualize the Welfare State*, University of Pittsburgh at Johnstown. Dostupné online: <https://www.pitt.edu/~heinisch/concept.html>

Lees, A. (2002), *Cities, Sin, and Social Reform in Imperial Germany*, Ann Arbor : The University of Michigan Press. Dostupné online: https://books.google.sk/books?id=_6XHD0t7Z3sC

Leisering, L. (2000), *The Welfare State in Postwar Germany – Institutions, Politics and Social Change*, Bielefeld : Universität Bielfeld, April 2000. Dostupné online: <https://www.uni-bielefeld.de/soz/pdf/welfare.pdf>

Lindbeck, A. (2006), *The Welfare State – Background, Achievements, Problems*, IFN Working Paper No. 662, Stockholm : Research Institute of Industrial Economics, na <http://www.ifn.se/Wfiles/wp/wp662.pdf>

Ottawa, B. (2018), „State pension liabilities pose biggest threat to Germany’s credit rating“, *IPE*, 8. novembra 2018. Dostupné online: <https://www.ipe.com/state-pension-liabilities-pose-biggest-threat-to-germanys-credit-rating/10027732.article>

Raphael, L. (2017), *Poverty and Welfare in German History*, Berghahn Books. Dostupné online: <https://www.jstor.org/stable/j.ctvss40nq>

Sachße, C. (2011), „Zur Geschichte Sozialer Dienste in Deutschland“ in Evers A., Heinze R.G., Olk T. (eds.) *Handbuch Soziale Dienste*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 94 -116.

Scheubel, B. (2013), *Bismarck's Institutions*, Munich a Warwick : Mohr Siebeck Tubingen. Dostupné online: <https://books.google.sk/books?id=kQblouSiOycC>

Schmidt, M. G. (2005), *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Wiesbaden : VS-Verlag.

Sinn, H.-W. (1998), „European Inteeegration and the Future of the Welfare State“, *Prepared for the conference „What can welfare state accomplish?“ in Stockholm, 24th November 1997*. Dostupné online: <https://www.government.se/49b741/contentassets/aaf6322cd63f4b1089449ecff1dad11f/hans-werner-sinn-european-integration-and-the-future-of-the-welfare-state>

Social Security (2020), *Otto von Bismarck, Social Security History*. Dostupné online: <https://www.ssa.gov/history/ottob.html>

van Kersbergen, K., Vis, B. (2014), *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities and Reform*, Cambridge and New York : Cambridge University Press. Dostupné online: <https://books.google.sk/books?id=UQL3AQAQAQBAJ&pg=PA38#v=onepage&q&f=false>

Zimmer, A., Priller, E. (2004), *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel*, Wiesbaden : Westdeutscher Verlag.



Foto – Sorasak (unsplash.com)

2.4 RAKÚSKO

★ Martin Reguli

Úvod

Súčasťou publikácie Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika *Socializmus: realita namiesto mýtov* je aj porovnanie ekonomických výsledkov socializmu v Československu so susedným Rakúskom,²⁰⁹ s ktorým máme viacero podobností a spoločnú históriu. Rakúsko ako príklad orientačne dokumentuje ekonomické zaostávanie socializmu nielen u nás za západnými krajinami. Keďže Rakúsko sa po druhej svetovej vojne ocitlo v ťažkej situácii, dáva sa často ako pozitívny príklad, ktorý sa oproti svojim susedom za železnou oponou dokázal ekonomicky rozvinúť, zatiaľ čo krajiny strednej Európy v područí socializmu ekonomicky chátrali.

K takémuto rozdielnemu vývoju v prospech Rakúska došlo napriek tomu, že ide o krajinu, ktorá významne zaťažovala a zaťažuje svoju ekonomiku nákladmi sociálneho a intervenčného štátu. V tejto kapitole sa zameriavame na podobu sociálneho štátu v Rakúsku v jeho historickom kontexte a najmä na súčasné problémy a následné riziká, ktoré z neho vyplývajú.

2.4.1 Historický vývoj rakúskeho sociálneho štátu

Príbeh rakúskeho sociálneho štátu siaha podobne ako v prípade Nemecka ešte do konca 19. storočia. Počas rokov 1880 až 1890 bolo prijatých v krajine niekoľko zákonov, týkajúcich sa obmedzovania dĺžky pracovného času v továrňach alebo baniach ako aj obmedzenia práce pre ženy a deti v konkrétnych situáciách. Popri tom sa v krajine zaviedol systém sociálneho poistenia pre prípady úrazov a choroby. Tieto zmeny boli inšpirované začínajúcim nemeckým modelom sociálneho štátu ako aj systémom legislatívnej ochrany

209 Bližšie Gonda, Zajac (2020)

zamestnancov vo Švajčiarsku. Politická elita v predlitavskej časti Rakúsko-Uhorska prijala od roku 1882 zákony o ochrane zamestnancov a systém sociálneho poistenia pod vedením vlády Eduarda Taaffeho, ktorý priniesol túto legislatívu do Rakúska s cieľom udržania sociálneho systému zoči voči novým hrozbám pre monarchický systém. Tieto výzvy vnímal v podobe liberalizmu, kapitalizmu, socializmu a centrizmu.²¹⁰

Tieto zmeny mali tiež za cieľ reagovať na nárast sekularizmu a posilniť kultúrnu a politickú hegemoniu Nemecka a Rakúska oproti narastajúcemu vplyvu slovanských národov. Okrem toho Rakúsko reagovalo voči ekonomickým trendom *laissez faire* prístupu k hospodárskej politike, ktorú podporovali liberáli v 60. a 70. rokoch 19. storočia. V neposlednom rade dopady hospodárskej krízy z roku 1873 ešte viac vyzdvihli hrozbu marxistického robotníckeho hnutia. Politické špičky v Rakúsku zdieľali viaceré ideologické presvedčenia ako Bismarckov režim v nemeckom cisárstve, najmä v podobe opozície voči marxizmu. Avšak na rozdiel od nemeckého zamerania na veľký priemysel sa Rakúsko-Uhorsko upieralo na pred-industriálne odvetvia. V tomto období bolo Rakúsko-Uhorsko výrazne centralizovanou krajinou. V rámci rakúskej časti duálnej monarchie dokázali politickí lídri dlhšie udržiavať tradíciu absolutistického režimu z predošlého obdobia. V dôsledku problémov a federalistických tendencií na konci 19. a začiatku 20. storočia sa ale tento centralizovaný systém dlhodobo udržateľný nebol.²¹¹

Rakúsky sociálny štát sa teda rozvíjal v kontexte snahy utíšiť riziko sociálno-demokratického hnutia. V tomto kontexte bolo ale Rakúsko opatrnejšie z hľadiska vytvárania záväzkov na rozpočet krajiny. Práve preto sa v Rakúsku nevytvoril systém starobného dôchodku alebo poistenia pre prípad invalidity hneď od začiatku, zatiaľ čo práve tieto dva aspekty tvorili základ Bismarckovho sociálneho poistenia. Pre úradníkov bol zavedený systém dôchodkového poistenia v roku 1906 v snahe minimalizovať podporu sociálnych demokratov. Pre bežných robotníkov sa starobné poistenie spustilo až po anektovaní Rakúska Hitlerovským Nemeckom v roku 1938. Poistenie v nezamestnanosti sa stalo súčasťou systému po prvej svetovej vojne, kedy vznikli postupne nové vetvy sociálneho systému. Na samostatne zárobkovo činné osoby a roľníkov sa tento systém rozšíril až v 60-tych rokoch 20. storočia.

Rakúsky systém tak od začiatku charakterizoval dôraz na povinné poistenie a prepojenosť benefitov so zamestnanosťou. Tieto aspekty sú cítiť v rámci rakúskeho sociálneho systému až dodnes.²¹²

2.4.2 Charakteristika rakúskeho sociálneho štátu

Podobne ako v prípade Nemecka je aj rakúsky model sociálneho štátu príkladom korporatívneho sociálneho štátu. Konzervatívne sociálne štáty sa primárne zaoberali snahou o udržanie spoločenského systému. Na dosiahnutie tohto cieľa boli zriadené fondy sociálneho poistenia (starobný dôchodok, zdravotné poistenie, poistenie v nezamestnanosti, úrazové poistenie), ktoré odmeňujú prácu a rodinu. Takéto verejné poisťovacie fondy boli zriadené a prevádzkované buď vládou, alebo ako v Nemecku a Rakúsku, spravované odborovými zväzmi (napríklad Poisťovacím fondom baníkov), ktoré pochádzali zo stredovekého cechového systému a spoločností vzájomnej pomoci z 19. storočia.²¹³

Základom rakúskeho sociálneho systému je teda systém financovania najmä prostredníctvom systému sociálneho poistenia. Tento systém, na decentralizovanom prístupe najmä s ohľadom na poskytovanie služieb sa zameriava tiež na vyzdvihovanie rodinnej starostlivosti. Popri tom decentralizovaný, regionálny

210 Jenks (1965)

211 Grandner (1994)

212 Osterle, Heitzmann (2018)

213 Heinisch (2020)

prístup sa premieta do toho, že poskytovaná kvalita sociálnych služieb je rozdielna podľa regiónov. Kvalita sociálnych služieb je teda podstatne vyššia v bohatších regiónoch, zatiaľ čo ľudia v chudobnejších regiónoch trpia nižšou kvalitou a horšou dostupnosťou služieb.²¹⁴

Okrem systému sociálneho poistenia, ktorý dostal dnešné kontúry až zákonom o všeobecnom sociálnom zabezpečení v roku 1956, sa v Rakúsku začali postupne zavádzať aj univerzálne vyplácané dávky. Napriek počiatkom systému, ktoré vychádzali zo snáh o udržateľnosť systému, od 50. rokov až do roku 1986 sociálnodemokratické vlády posilňovali univerzálne aspekty tohto štátu, ktoré sa tak stali v rámci celkového systému omnoho robustnejšími. Tie sú vyplácané všetkým ľuďom v konkrétnej situácii bez ohľadu na ich príjmy. Najdôležitejšie štyri programy týchto univerzálnych benefitov sú: rodinné prídavky, rodičovské úľavy na daniach, príspevok na predškolskú starostlivosť a ošetrovateľský príspevok.²¹⁵ V prípade týchto univerzálnych dávok sa dá argumentovať, že nešlo primárne o nástroj boja proti chudobe, ale o sociálne opatrenia na podporu demografie a umožnenie starostlivosti mimo inštitucionalizovaných zariadení.

V 70-tych rokoch 20. storočia sa však popri sociálnom poistení zaviedol systém sociálnej podpory pre chudobných. Išlo o podporu, ktorá bola udeľovaná na základe testovania príjmov a do roku 2007 ju dostávali zhruba dve percentá rakúskeho obyvateľstva. Podpora z tohto systému plynie napríklad dlhodobo nezamestnaným. Podpora je dnes nastavená centrálnne na jednotnej úrovni, spravujú ju však jednotlivé spolkové krajiny. Má za cieľ zabezpečiť obyvateľstvu v ekonomických problémoch dostatok peňazí na jedlo a ubytovanie, ako aj podporiť matky s deťmi, ktorým nepostačujú príjmy a alimenty na zabezpečenie rodiny.²¹⁶

2.4.3 Riziká rakúskeho sociálneho systému

Napriek tomu, že rakúsky sociálny systém sa vyvíjal relatívne pomaly, narástol do významných rozmerov. Prvým problémom, ktorému začne Rakúsko čeliť podobne ako ďalšie krajiny, je kríza demografickej krivky. Očakáva sa, že počet obyvateľov v Rakúsku bude mierne narastať do roku 2030 a potom začne výraznejšie klesať. Problémom sa stane výrazné starnutie populácie, ktoré sa premietne do pomeru ľudí vo veku nad 65 rokov voči ľuďom v produktívnom veku (15-65 rokov). Podiel ľudí v poproduktívnom veku sa v budúcnosti viac ako zdvojnásobí z 22,8 % v roku 2002 na 53 % do roku 2050, keď početné generácie „babyboomerov“ dosiahnu dôchodkový vek. K problémom prispieje aj fakt, že sa očakáva kontinuálne predlžovanie veku dožitia v krajine o 7 až 8 rokov.

Viacere problémy, ktorým by musel rakúsky penzijný systém čeliť sa podarilo minimalizovať prostredníctvom nedávnych reforiem, ktoré zaviedli postupné zvyšovanie veku odchodu dôchodku alebo sprísňovaním kritérií na dostávanie dôchodku. Týmto sa nateraz podarilo zabrániť najhoršiemu z hľadiska vývoja nákladov na verejné dôchodky. Vrchol tejto záťaže sa očakáva v roku 2035, kedy by starobné dôchodky mali reprezentovať 15,1 % HDP.²¹⁷

Špecifickým a **značným rizikom je štedrosť rakúskeho dôchodkového systému**, ktorému zostala aj napriek nedávnej kríze miera náhrady dôchodkov za plat človeka pracujúceho nepretržite 40 rokov na úrovni 90,2 % jeho predošlého príjmu. Svetová banka pritom považuje za dlhodobo udržateľnú úroveň mieru pod 60 %. To znamená, že v samotnom systéme starobného dôchodkového poistenia sa nachádzajú problémové aspekty, ktoré Rakúsko zatiaľ neriešilo.²¹⁸

214 Osterle, Heitzmann (2018), OECD (2020)

215 Wang, Aspalter (2006), Sozial Ministerium (2016)

216 Oosterlynck, Kazepov (2015)

217 Tepe, Vanhoyse (2009), Európska komisia (2018)

218 Grech, A. G. (2015)

Súvisiacim faktom je aj veľkosť celkového sociálneho štátu, ktorý po vzniku sociálnej podpory narástol v absolútnych číslach, aj napriek snahám o viaceré reformy s krátkodobým pozitívnym dosahom. Medzi rokmi 2008 až 2014 sa dostal z necelých 28 percent na vyše 30 percent HDP. Vyššie spomínaný starobný dôchodok v ňom navyše v roku 2014 tvoril iba 43 % z tohto koláča výdavkov na sociálny štát, zatiaľ čo napríklad zdravotný systém tvorí 25 % a rodinná sociálna politika 9 %. Z tohto hľadiska nie je teda zastabilizovanie situácie v starobných dôchodkoch jediným problémom sociálneho štátu, ktorý v Rakúsku treba skrotiť²¹⁹.

Problémom sa stáva v Rakúsku aj fluktuácia miery nezamestnanosti, ktorá sa aj v Rakúsku dostáva na vyššiu úroveň v krízových chvíľach, čo môže spôsobiť problémy pre dlhodobú stabilitu systému. Od hospodárskej recesie spred vyše 10 rokov dosiahla nezamestnanosť v Rakúsku najvyššiu úroveň v júni 2016 6,3 percenta a napriek nedávnomu poklesu na 4,4 percenta (vo februári 2020) je potrebné pozeráť sa aj na toto riziko systému (ako ukázala aj súčasná kríza spôsobená ochorením COVID-19).²²⁰ Rakúska vláda prijala viaceré opatrenia na stabilizovanie nákladov sociálneho systému v kontexte hospodárskej recesie, ktoré dosiahli cez výrazné zvyšovanie nákladov na strane subjektov na trhu práce.

Záver

Napriek tomu, že Rakúsko bolo v predošlej publikácii o zlyhaniach socializmu²²¹ dávané ako pozitívny príklad zoči voči Československu a ďalším krajinám fungujúcim v socializme, ani tejto krajine sa nevyhli problémy spojené s rozmachom sociálnej politiky. Tá napriek svojim skromným a pomalým začiatkom prerástla v povojnovom systéme do rozmerného systému, ktorý sa stal záťažou pre rakúsku ekonomiku. Viacero hospodárskych kríz a výziev testovalo a testuje dlhodobú udržateľnosť rakúskeho systému.

Je tak dôležité, aby sa aj pri úspešnejších kapitalistických krajinách pamätalo, že v demokraciách sa vznikom sociálneho štátu spustia procesy kupovania podpory občanov, ktoré je ťažké zastaviť. Populistické hnutia, ktoré dorazili už aj do Rakúska, navyše môžu v časoch krízy podryvať zodpovedný prístup a vyvolať krízový stav. Práve preto je potrebné si pripomínať, aké riziká a negatíva sú s týmto politickým projektom spojené.

219 Wang, Aspalter (2006)

220 Oosterlynck, Kazepov (2015).

221 Gonda, Zajac (2020).

Literatúra

- Beštová, V. (2014), *Irská emigrace ve střední Evropě a rod Taaffe*, Filozofická fakulta, Ústav světových dějin, Univerzita Karlova v Praze. Dostupné online: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/72209/DPTX_2010_2_11210_0_127390_0_73181.pdf
- Európska komisia (2018), *Austria: Pension Projections 2004 – 2050*, European Commission, na https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication7016_en.pdf
- Gonda, P., Zajac, P. (eds., 2020), *Socializmus: realita namiesto mýtov*. Bratislava : Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. Dostupné online: <https://buraniemytov.sk/socializmus-realita-namiesto-mytov/>
- Grandner, M. (1994), *Conservative Social Politics in Austria, 1880-1890*, Working Paper 94-2, July 1994, Center for Center for Austrian Studies, University of Minnesota, Minneapolis. Dostupné online: <https://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/90596/1/WP942.pdf>
- Grech, A. G. (2015), „The Financial Crisis and Differences in State Pension Generosity Across EU Countries“, *CESifo DICE Report: A Quarterly Journal for Institutional Comparisons*, Vol. 13, Issue 2, s. 36 – 41. Dostupné online: <https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2015-2-grech-financial-crisis-june.pdf>
- Heinisch, R. (2020), *How to conceptualize the Welfare State*, Pittsburgh : University of Pittsburgh. Dostupné online: <https://www.pitt.edu/~heinisch/concept.html>
- Jenks, W. A. (1965), *Austria under the Iron Ring, 1879-1893*, Charlottesville : University Press of Virginia.
- OECD (2020), „Provisional data point to significant rise in unemployment due to the COVID-19 shock“, *OECD Harmonised Unemployment Rates News Release: February 2020*, Paris, 9. apríla 2020. Dostupné online: <https://www.oecd.org/sdd/labour-stats/harmonised-unemployment-rates-oecd-04-2020.pdf>
- Oosterlynck S., Kazepov, Y., Novy, A., et al. (2015), *Welfare systems, governance and social innovation: case study country profiles of Austria, Belgium and Italy*, ImPROVE Working Paper No. 15/17, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp
- Osterle, A., Heitzmann, K. (2018), *The Austrian Welfare State – and its distributional outcomes*, Institute for Social Policy & Research Institute „Economics of Inequality“ (INEQ), 2018 Centenary Symposium, 27. apríla 2018, Vienna University of Economics and Business. Dostupné online: https://www.oenb.at/dam/jcr:6649c3fb-efc-4abf-bf23-447adf6d664b/Karin_Heitzmann_The_Austrian_welfare_state_and_its_distributional_outcomes.pdf
- Sozial Ministerium (2016), *The Austrian Welfare State: Benefits, expenditure and financing 2016*, Vienna : Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection, ISBN: 978-3-85010-409-8. Dostupné online: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=371>
- Tepe, M. a Vanhoyse, P. (2009) „Are Aging OECD Welfare States on the Path to Gerontocracy?“, *Journal of Public Policy*, Vol. 29, Issue 1, s. 1-28, Cambridge University Press. Dostupné online: https://www.researchgate.net/publication/228277326_Are_Aging_OECD_Welfare_States_on_the_Path_to_the_Politics_of_Gerontocracy_Evidence_from_18_Democracies_1980-2002
- Wang, D. a Aspalter, C. (2006) „The Austrian and Swiss Welfare State System in International Comparison“, *Journal of Societal & Social Policy*, Vol. 5, No. 2, s. 25-49, Casa Verde Publishing, 2006 · ISSN 1681 2816. Dostupné online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1727031



Foto – Matt Antonioli (unsplash.com)

2.5 SPOJENÉ KRÁĽOVSTVO

★ Boris Fandák

Úvod

Častokrát sme vo verejnej diskusii konfrontovaní s názorom, že pokiaľ by neexistoval sociálny štát, tak by určité druhy služieb ako dôchodkové zabezpečenie, vzdelávanie, zdravotná starostlivosť či sociálne služby neboli poskytované, respektíve by boli poskytované nedostatočne a len vybranej skupine ľudí. Súčasťou toho je rozšírená predstava, že pred existenciou sociálneho štátu takéto sociálne služby neexistovali. U značnej časti politikov, intelektuálov a verejnosti panuje zároveň presvedčenie, že sociálny štát je dôvodom a kvalitatívnym garantom poskytovania týchto statkov. Okrem toho napríklad podľa výsledkov prieskumu agentúry FOCUS si u nás až takmer 71 % ľudí myslí, že vo vyspelých krajinách majú ľudia vyššiu životnú úroveň, lebo v nich štát výraznejšie prerozdeľuje zdroje od bohatších k chudobnejším.²²²

Konfrontovať tieto predstavy môžeme napríklad realitou o tom, akým spôsobom a či vôbec boli sociálne služby, vzdelanie a zdravotníctvo poskytované pred zavedením sociálneho štátu a aká je súčasná kvalita a dôsledky jeho zavedenia v jednotlivých oblastiach v Spojenom kráľovstve. Ide o krajinu s bohatými dejinami a históriou a zároveň krajinu, ktorá bola významnou ekonomickou a politickou svetovou veľmocou v 18. a 19. storočí, kedy bolo príkladom minimálneho štátu s veľkým dôrazom na nízke daňové zaťaženie a voľný trh. Rovnako je však považované aj za krajinu, v ktorej došlo, hlavne po druhej svetovej vojne, k expanzii sociálneho štátu do množstva oblastí každodenného života ľudí.

222 FOCUS (2018)

2.5.1 Spojené kráľovstvo pred zavedením sociálneho štátu

Akým spôsobom bolo v období Viktoriánskeho Anglicka a Spojeného kráľovstva, dávno pred vznikom sociálneho štátu, poskytované sociálne zabezpečenie? V Anglicku platili od roku 1601 tzv. Poor Laws – zákony riešiace sociálne zabezpečenie v období kráľovnej Alžbety. Ako základ sociálneho zabezpečenia slúžili až do roku 1832, kedy Edwin Chadwick (vedúci kráľovskej komisie zaoberajúcej aspektami Poor Laws) predniesol správu, popisujúcu sociálne dôsledky daného zákona. V jeho správe sa nachádza, že systém štátnych sociálnych benefitov, mimo iného, poškodzuje charakter prijímateľov sociálnej pomoci, vytvára závislosť na pomoci a odrádza od úspor a sporenia. Navrhol aby sa zrušilo vyplácanie takmer všetkých sociálnych dávok. Týmto dal základy pre vznik Viktoriánskeho Anglicka.

Nasledovalo obdobie, ktoré je doteraz známe svojim ukážkovým prístupom k cnostiam, práci a povinnosti. Z ekonomického pohľadu Anglicko v tomto období prosperovalo. Priemyselná produkcia ku koncu storočia narástla 5,4-násobne oproti roku 1834, rast zaznamenali aj priemerné mzdy očistené o infláciu, či celkový ekonomický rast.²²³ Táto prosperita sa opierala o kultúru individualizmu, dobrovoľnej spolupráce, rešpektu k vlastníctvu a dohodám a celkovo o realizované myšlienky klasického liberalizmu, ktorých spoločným menovateľom boli osobná sloboda a zodpovednosť.²²⁴

V spoločnosti sa veľká časť pozornosti upriamovala a aj upriamuje k sektorom zdravotníctva a školstva. Tie bývajú úzko späté so sociálnym štátom a mnohí si nevedia predstaviť ich existenciu bez štátneho vplyvu a regulovania. Zdravotníctvo a školstvo významne zasahujú do konkrétneho života každého jednotlivca a týkajú sa budúcnosti smerovania spoločnosti. Preto sa bližšie pozrieme práve na tieto dva sektory.

Zdravotníctvo

Akým spôsobom boli poskytované zdravotnícke služby pred zavedením sociálneho štátu? Kto staval nemocnice, keď silný sociálny štát neexistoval a akým spôsobom boli financované?

Až do začiatku 18. storočia boli na území Londýna iba dve nemocnice. Od roku 1720 do roku 1750 len v Londýne pribudlo ďalších päť, ostatné vznikali v iných častiach Anglicka. Z 550 nemocníc v roku 1906 bolo viac ako 400 založených pred rokom 1850. Tieto nemocnice boli zakladané váženými a bohatými rodinami, hercami, úspešnými podnikateľmi, či umelcami. Popri charitatívnych nemocniciach vznikali aj nemocnice pod zodpovednosťou lokálnej samosprávy. -V roku 1936 charitatívne nemocnice ošetrovali 60 % pacientov vyžadujúcich akútnu zdravotnú starostlivosť. Táto veľká rôznorodosť inštitúcií vytvárala vysoko konkurenčné prostredie, ktoré slúžilo pacientom. Britská **medicína bola v tomto období dlhodobo svetovým lídrom v zdravotníckom výskume a nových objavoch** (napríklad v znalostiach o šírení cholery, vakcínach, anestézii, či v objave a výskume antibiotík).

Pacienti boli vyzývaní k platbe za zdravotnú starostlivosť, ak to bolo v ich možnostiach. Platby boli rôznorodého charakteru. Niektorí platili v hotovosti, iní sa poistili či už v komerčnej zdravotnej poisťovni, alebo vo svojom svojpomocnom spolku. Ďalší platili pravidelnú čiastku či už priamo svojej nemocnici, prípadne svojmu ošetrojúcemu lekárovi. Všeobecní lekári prispôbovali výšku poplatku možnostiam pacienta. Nemocnice taktiež poskytovali svoje služby chudobnejším občanom bez poplatku. Aj vďaka rôznorodému financovaniu a finančnému riadeniu boli súkromné nemocnice v roku 1936 napriek kríze vo finančnom prebytku.²²⁵

223 Bartholomew (2006) s. 39

224 Gonda, P. (2018), s. 41 – 45

225 Bartholomew (2006), s. 96

Školstvo

Ako bolo na tom školstvo pred zavedením sociálneho štátu? Pri absencii centralizovaného systému boli mnohé školy v Spojenom kráľovstve zakladané náboženskými a charitatívnymi inštitúciami. Štvrtina detí z pracujúcej triedy navštevovala súkromné školy a deti sa učili hlavne predmety, ktoré ich rodičia považovali za dôležité. Za 40 rokov medzi rokmi 1818 a 1858 sa podiel populácie, ktorý chodil do škôl takmer zdvojnásobil. **Vzdelávanie zažívalo obrovský rozkvet a to v období, kedy štátne školy ešte neexistovali. V roku 1861 bolo 95,5% detí v školách.** Napríklad medzi námorníkmi bola v tomto roku gramotnosť na úrovni 80 %. Avšak u novo regrutovaných chlapcov bola už 99 %. Keď preto v roku 1870 W. E. Forster ohlásil zmenu v britskom vzdelávaní, robil tak s veľkým ohľadom na to, aby nezničil už fungujúci systém. Trval na tom, aby vzdelávací systém nebol finančne hradený z centrálnej úrovne. Idea bola, aby sa na hradení výdavkov spojených so vzdelávaním tretinou podieľali rodičia, tretinou verejné dane a tretinou lokálne fondy (napríklad charita). V roku 1880 sa pre deti od 5 do 10 rokov zaviedla povinná školská dochádzka. Všetky štátne základné školy od roku 1918 boli zadarmo a v tomto roku sa zdvihol vek povinnej školskej dochádzky až do štrnástich rokov.²²⁶

2.5.2 Spojené kráľovstvo po zavedení sociálneho štátu

V dnešnej dobe poskytuje väčšinu sociálnych benefitov štát a sociálne a zdravotné poistenie je povinné zo zákona. **Zákonná povinnosť patrí medzi dôležité metódy moderného sociálneho štátu, čo má za dôsledok aj zmenu v ľudskej psychológii a motivácii.** Ľudia sa stávajú závislými na sociálnych dávkach a strácajú vlastnú nezávislosť.²²⁷ Právo na štátnu sociálnu pomoc ničí osobnú iniciatívu, kreativitu a schopnosť niesť zodpovednosť za svoj život a životy najbližšieho okolia.²²⁸ Navyše náklady premietnuté do vyššieho daňového zaťaženia majú za následok nižší ekonomický rast a tým pádom menej možností pre výdavky súvisiace s dobrovoľným sociálnym zabezpečením.

Zdravotníctvo

Ako je na tom britské zdravotníctvo dnes? Je sociálny štát kvalitatívnym garantom poskytovania služieb v zdravotníctve? Centralizovaná národná zdravotná služba (NHS), ktorá začala vznikať v roku 1943, je významným bodom záujmu zo strany novej vlády Borisa Johnsona.

Hlavný argument pre zavedenie NHS bol, že centrálny plánovaný systém musí byť efektívnejší. Ak sa však pozrieme na vybavenosť nemocníc modernými prístrojmi, tak podľa dát OECD o počte MRI (magnetická rezonancia) a CT skenerov vykazovalo Spojené kráľovstvo v roku 2014 jedny z najnižších počtov v oboch kategóriách. NHS s počtom 7,23 MRI jednotiek na milión obyvateľov sa nachádzala hlboko pod priemerom krajín OECD. V kategórii CT skenerov vykazovala 9,5 CT skenerov na milión obyvateľov. V rámci rebríčka krajín OECD sa s menšími počtami nachádzalo už len Maďarsko a Mexiko.²²⁹

V celkovom počte nemocničných lôžok sa podľa údajov OECD Spojené kráľovstvo tiež nachádza v spodných priečkach medzinárodných porovnaní. V roku 2017 malo 2,54 lôžka na 1000 obyvateľov, oproti prvému Japonsku s 13,05 alebo Nemecku s 8 posteľami na 1000 obyvateľov. Spojené kráľovstvo vykazuje navyše konštantný pokles počtu nemocničných lôžok od roku 2000, kedy ich mala k dispozícii

²²⁶ Bartholomes (2006)

²²⁷ Green (1999)

²²⁸ Novak (2007)

²²⁹ OECD (2014)

v počte 4,08 lôžka na tisíc obyvateľov.²³⁰ Pre úplnosť je dôležité uviesť, že štatistiky o nemocničných lôžkach a zobrazovacích jednotkách CT a MRI neposkytujú celkový a úplný pohľad na fungovanie zdravotníctva danej krajiny.

V nemocniciach NHS je navyše podľa Dr. Barryho Cooksona z Public Health Laboratory Service zvýšená pravdepodobnosť rizika získania infekcie, ako dôsledok nedostatočného počtu zdravotníckeho personálu a prílišnej vyťaženia v kombinácii s nedostatočnou hygienou.²³¹ Takáto infekcia, ktorá je v priamej zodpovednosti prevádzkovateľa nemocnice, môže byť pre oslabených pacientov fatálna. Národný Inštitút pre zdravie a starostlivosť odhaduje počet ľudí, ktorí sa ročne infikujú v NHS na 300 000 pacientov ročne. Jeden zo šesnástich ľudí, ktorý sa lieči v nemocniciach NHS v nich získa infekciu navyše.²³²

Ďalším uhlom pohľadu na zdravotný systém danej krajiny by mohla byť miera prežitia po diagnóze onkologického ochorenia. V tomto smere sa Spojené kráľovstvo podľa dát Európskej komisie nachádza pod priemerom Európskej únie – u žien vo všetkých vekových kategóriách a u mužov starších ako 55 rokov, kedy pravdepodobnosť ochorenia stúpa.²³³

Inštitút národnej štatistiky zverejnil čísla ohľadom úmrtí, ktoré by sa dali znížiť pri včasnej a efektívnej lekárskej intervencii. Tieto úmrtia boli definované novou medzinárodnou definíciou, ktorá obsahovala dve podkategórie úmrtí. Tie, ktorým by sa dalo predísť včasnou intervenciou a úmrtia na choroby, ktoré sú liečiteľné. V roku 2018 by sa dalo v Spojenom kráľovstve v 22 % prípadoch úmrtiu vyhnúť. Znamenalo to 138 293 úmrtí, pričom 64 % z nich sa dalo predísť a 36 % z nich bolo liečiteľných. Pre úplnosť však treba zdôrazniť, že toto číslo je signifikantne menšie ako v roku 2001 a kontinuálne od tohto obdobia klesá.²³⁴

Zavedením sociálneho štátu do praxe sa v zdravotníctve zničil už existujúci systém. Hlavným dôvodom pre jeho zavedenie bola námietka, že dovtedajšie zdravotníctvo síce funguje, avšak nie je centrálné riadené, nikto ho neplánuje a tým pádom to vlastne vôbec nie je systém. Zaujímavé je, že pri jeho obhajobe sa ako dôvody vôbec nespomínajú čakacie listiny na operácie, nízka kvalita medicínskych zákrokov, nedostatočné vybavenie nemocníc, či chýbajúca hygiena. Verilo sa, že centrálné plánované služby budú efektívnejšie. **Súčasný centralizovaný NHS vytvoril prostredie pre vznik problémov, ktoré v takejto miere u decentralizovaného systému neboli.** Spojené kráľovstvo už nie je lídrom svetového medicínskeho výskumu, nemá k dispozícii najmodernejšie prístroje a dokonca zápasí s nedostatočnou hygienou vo svojich nemocniciach. To má za následok množstvo úmrtí, ktorým by sa dalo predísť.

Školstvo

Ako je na tom britské vzdelávanie dnes? Je v tejto oblasti štátne riešenie garantom kvality a efektívnosti? V roku 2018 bolo v britskom verejnom vzdelávacom sektore zamestnaných 5,36 milióna ľudí a z toho sektor verejného vzdelávania tvoril so svojimi 1,511 milióna zamestnancami druhý najpočetnejší sektor verejných služieb. Znamená to významný nárast oproti roku 1999, kedy bolo vo vzdelávaní evidovaných 1,385 milióna zamestnancov.²³⁵ Z týchto zamestnancov pracovalo v roku 2018 na štátom platených školách 947 300 ľudí, z ktorých bolo len 48 % učiteľov a 28 % asistentov a 24 % podporného personálu.²³⁶ Verejné vzdelávanie má za následok veľkú mieru finančne náročnej a neefektívnej byrokracie a administratívy.

230 OECD (2017)

231 Bartholomew (2006), s. 134

232 National Institute for Health and Care Excellence (2014)

233 European Commission (2018)

234 Office for National Statistics (2020)

235 Tamže

236 Department for Education (2019)

Povinná školská dochádzka mala zabezpečiť, aby sa žiaci naučili minimálne čítať a písať. Dospelí bez týchto znalostí sú omnoho ťažšie uplatniteľní na trhu práce. Ako rodičia nevedia správne podporiť svoje deti v ich vzdelávaní. V Spojenom kráľovstve organizácia National Literacy Trust odhaduje, že v roku 2012 bolo **7,1 milióna dospelých (respektíve 16,4 % z celkovej dospelaj populácie) funkčne negramotných**.²³⁷ To znamená, že sa nachádzali na úrovni 11 ročných detí s možnosťou pochopiť len krátke a jednoduché texty. Získavanie informácií z neznámych zdrojov, prípadne o neznámych témach, im môže spôsobovať ťažkosti. Spojené kráľovstvo má navyše trojnásobne viac nízko kvalifikovaných detí v kategórii 16 až 19 ročných v porovnaní s ostatnými krajinami OECD, kde sa na vrchole rebríčka nachádzalo Fínsko, Japonsko, Kórea alebo Holandsko. Veľká časť tohto rozdielu je pripisovaná slabým výsledkom z matematiky a v menšej miere slabšej gramotnosti.²³⁸

Zaujímavým kvalitatívnym ukazovateľom štátnych škôl je rozvoj alternatívnych prístupov ku vzdelávaniu. Aj napriek zaplateniu štátnych škôl cez daňové mechanizmy a tým pádom možnosti ich využitia “zadarmo” si ľudia volia radšej inú alternatívu. Domáce vzdelávanie zažíva v Spojenom kráľovstve rozvoj a to aj napriek tomu, že rodičia detí ktoré sú vzdelávané doma na seba berú plnú finančnú zodpovednosť a znášajú aj náklady spojené s komisionálnym preskúšaním svojich detí. Medzi najčastejší dôvod domáceho vzdelávania rodičia udávajú nespokojnosť so vzdelávaním v štátnych školách. Odhaduje sa, že v roku 2018 bolo v domácom vzdelávaní 53 000 – 58 000 registrovaných detí. Tieto čísla však môžu byť väčšie, keďže registrovať domáce vzdelávania je dobrovoľné.²³⁹

Vzdelávací systém v Spojenom kráľovstve je centralizovaný, byrokratický a finančne nákladný. Sociálny štát v ňom nie je dobrým garantom kvality, keď značná časť populácie nie je funkčne gramotná a v medzinárodných porovnaníach britskí žiaci zaostávajú za inými krajinami OECD. Britskí rodičia sa snažia pre svoje deti zabezpečiť vzdelávacie alternatívy a sú ochotní platiť aj dvakrát (raz cez dane a druhý krát na reálnych výdavkoch), len aby svoje deti nemuseli posielat do štátnych škôl.

Záver

Sociálne zabezpečenie a sociálne služby boli poskytované aj pred vznikom sociálneho štátu v Spojenom kráľovstve. Na jeho príklade môžeme vidieť, že sociálne zabezpečenie a finančné služby boli poskytované z veľkej časti svojpomocnými spolkami. Ich veľký počet a rôznorodosť prispieval ku konkurencii, ktorá slúžila v prospech jednotlivých členov. Dobrovoľnosť systému navyše neuberala na motivácii a zodpovednosti jednotlivca za svoj vlastný život a životy svojich najbližších. Existoval len malý podiel populácie, ktorý nebol poistený voči hlavným rizikám života. Ak by však niekto aj tak pomoc potreboval, mal k dispozícii bohatú sieť charitatívnych spolkov.

Rovnaký model vývoja vidíme aj pri iných oblastiach patriacich do sociálnej sféry. Vzdelanie v Anglicku bolo zabezpečené súkromnými, charitatívnymi alebo cirkevnými zdrojmi. Pred zavedením povinnej školskej dochádzky navštevovalo základné školy 95,5 % detí. V zdravotníctve vznikali nové nemocnice, ktoré poskytovali na svoju dobu kvalitné zákroky a ich financovanie bolo zabezpečené z množstva rôznych zdrojov. O kvalite daných odvetví svedčí aj fakt, že nikto pri zavádzaní centralizovaných a štátnych modelov nechcel ohroziť už fungujúci systém a pristupoval v zavádzaní moderných prvkov sociálneho štátu veľmi opatrne.

237 National Literacy Fund (2012)

238 OECD (2016)

239 House of Commons Library (2019)

Zavedením sociálneho štátu sa však zničili hlavné pozitívne atribúty už existujúceho systému. Systému, ktorý umožňoval dobrovoľné spájanie sa ľudí a využíval ich aktivitu pre vznik nových slobodných nástrojov a inštitúcií. Jeho dobrovoľnosť a kreatívna spontánnosť, ktorá vytvárala veľkú rôznorodosť, variabilitu a inovácie slúžila k prospechu všetkých občanov. Sociálny štát zároveň zmenil proaktívnu motiváciu pre zlepšenie si svojej vlastnej životnej situácie na právo ľudí, ktoré im má štát zabezpečiť. Toto právo na sociálne benefity u jednej časti občanov si však automaticky vyžaduje povinnosť u druhej časti vo forme väčšieho daňového zaťaženia. To má za následok obmedzenie priestoru pre slobodnú spoločnosť, inovatívnu kreativitu a prehlbenie pasivity, plytvania a byrokracie.

Sociálny sa štát sa v Spojenom kráľovstve buduje od 19. storočia a jeho dynamika rastu sa značne zvýšila po prvej svetovej vojne. Zatiaľ jediným významným obdobím jeho spomalenia je obdobie vlád Margaret Thatherovej (1979 – 1990), ktorá sa ako premiérka pokúsila o jeho zmenšenie prostredníctvom privatizácie štátnych podnikov, obmedzenia vplyvu a moci odborov a uvoľňovania regulácií. Práve prostredníctvom týchto politik sa mohlo Spojené kráľovstvo ekonomicky zotaviť a napomohli k odvráteniu ekonomickej stagnácie a kolapsu.

V spoločnosti je však naďalej hlboko zakorenený mýtus, že len štát sa vie postarať o sociálnu podporu svojich občanov. Avšak, na príklade Spojeného kráľovstva 19. a 20. storočia je viditeľné, že existujú alternatívne cesty sociálnej podpory ako je cesta sociálneho štátu.

Literatúra

Bartholomew, J. (2006), *Welfare State, We're In*. London : Politico's Publishing.

FOCUS (2018), Prieskum verejnej mienky zameraný na vnímanie socializmu. Záverečná správa z kvantitatívneho prieskumu verejnej mienky. Dostupné online: <http://www.konzervativizmus.sk/article.php?6198>.

Gonda, P. (2018), Reformné presmerovanie v EÚ a európskej integrácie, s. 41 – 45. Dostupné online: https://konzervativizmus.sk/wp-content/upload/pdf/Gonda_studia_EU_2018.pdf

Green, D. G. (1999), "Benefit Dependency: How Welfare Undermines Independence", *Choice in Welfare* No. 41

Guardian (2019), "Boris Johnson pledges to prioritise NHS after election victory". Dostupné online: <https://www.theguardian.com/politics/2019/dec/13/boris-johnson-pledges-to-prioritise-nhs-after-election-victory>

House of Commons Library (2019), "Home education in England", Briefing Paper, dostupné na internete: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05108/>

National Institute for Health and Care Excellence (2014), "NHS must renew hygiene efforts to tackle „unacceptable and avoidable“ infection rates". Dostupné online: <https://www.nice.org.uk/news/article/nhs-must-renew-hygiene-efforts-to-tackle-unacceptable-and-avoidable-infection-rates>

Novak, M. (2007), *Ekonomía, etika a kríza sociálneho štátu*, Prednášky v rámci programu CEQLS. Dostupné online: <https://konzervativizmus.sk/ekonomia-etika-a-kriza-socialneho-statu/>

OECD (2016), "Building skills for all: a review of England", *OECD Skills Studies*, s.12. Dostupné online: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/building-skills-for-all-review-of-england.pdf>

Department for Education (2019), „School Workforce in England: November 2018“, *National Statistics*. Dostupné online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/811622/SWFC_MainText.pdf

European Commission (2018), "ECIS - European Cancer Information System, Data explorer", dostupné na internete: [https://ecis.jrc.ec.europa.eu/explorer.php?\\$0-2\\$1-AEE,UKE,UKN,UKS,UKW\\$2-All\\$4-2\\$3-0\\$6-0,14\\$5-2000,2007\\$7-1\\$CRelativeSurvivalAgeGroup\\$X0_14-\\$X0_15-RSC\\$CRelativeSurvivalFollow\\$X1_14-\\$X1_15-RSC](https://ecis.jrc.ec.europa.eu/explorer.php?$0-2$1-AEE,UKE,UKN,UKS,UKW$2-All$4-2$3-0$6-0,14$5-2000,2007$7-1$CRelativeSurvivalAgeGroup$X0_14-$X0_15-RSC$CRelativeSurvivalFollow$X1_14-$X1_15-RSC)

National Literacy Fund (2012), "Adult literacy statistics". Dostupné online: <https://literacytrust.org.uk/parents-and-families/adult-literacy/>

OECD (2014), "Health Care Resources: Medical technology". Dostupné online: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HEALTH_DEMR#

OECD (2017), "Health Care Resources: Hospital beds". Dostupné online: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HEALTH_DEMR#

Office for National Statistics (2020), "Avoidable mortality in the UK: 2018", *Statistical bulletin*. Dostupné online: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/causesofdeath/bulletins/avoidablemortalityinenglandandwales/2018#avoidable-mortality-in-the-uk>

Office for National Statistics (2020), "Public sector employment, UK: March 2018", *Statistical bulletin*. Dostupné online: <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/march2018>



Foto – Jason Krieger (unsplash.com)

2.6 SPOJENÉ ŠTÁTY AMERICKÉ

★ Martin Reguli

Úvod

Spojené štáty americké nie sú verejnosťou zvyčajne vnímané ako krajina, ktorá by slúžila ako príklad zlyhania sociálneho štátu. Naopak, často sú mylne označované za príklad bezbrehého kapitalizmu. V tomto ohľade sa dáva za príklad nižšia miera garantovaných benefitov pre zamestnancov a celkovo viac deregulovaný trh práce. Tieto aspekty však majú malú výpovednú hodnotu s ohľadom na celkovú mohutnosť sociálneho systému, ktorý zaťažuje americkú ekonomiku a spoločnosť. V roku 2016 sa jeho náklady vyšplhali na takmer 1,1 bilióna amerických dolárov, pričom túto sumu prerozdeleno na federálnej úrovni vyše osemdesiat sociálnych programov.²⁴⁰

Práve preto je potrebné poukázať aj na zlyhanie tohto štátu, ktorý aj pri svojej robustnosti nedokázal znížiť mieru chudoby od doby, kedy Lyndon B. Johnson vyhlásil v roku 1964 vojnu chudobe. V tejto kapitole predstavíme jednotlivé zložky tohto štátu, aspekty jeho zlyhania najmä s ohľadom na federálnu úroveň,²⁴¹ jeho dôsledky na súčasnosť a budúcnosť Spojených štátov, pričom vychádzame z úspešného príbehu tejto krajiny a momentov, ktoré vyvolali dopyt po zásahoch štátu v nej.

2.6.1 Ekonomický zázrak Spojených štátov

Spojené štáty ako krajina sa vo viacerých ohľadoch stali dieťaťom kapitalizmu. Nielen kvôli tomu, že to bola krajina, ktorá vznikla z protestu proti daniam, či preto, že bola krajinou štvancov, ktorí utiekli pred náboženským útlakom a mali teda vrodenuú nedôveru voči štátu ako arbitrovi morálky. Dielom náhody sa navyše

²⁴⁰ Chantrill (2020), Rector, Menon (2018)

²⁴¹ Analýza situácie jednotlivých štátov USA by si vyžadovala podrobnejšiu analýzu.

rok vzniku Spojených štátov (1776) symbolicky zhoduje s rokom vydania knihy Adama Smitha *Pojednanie o podstate a pôvode bohatstva národov*.²⁴² Spojené štáty teda skutočne vznikali vo viacerých aspektoch ako krajina definovaná odporom voči daniam a vládnym zásahom.

Bola to kombinácia viacerých faktorov, ktorá viedla Spojené štáty k zadefinovaniu ústavy, v ktorej mala federálna vláda minimálne a limitované právomoci a zároveň k určeniu Základnej listiny práv (*Bill of Rights*), ktoré definovali neodňateľné práva každého občana Spojených štátov. Vďaka tomu viacero historikov poukazuje na to, že nie je náhodou, že práve od vzniku Spojených štátov v podstate až do krachu burzy a spustenia Veľkej hospodárskej krízy (Great Depression) si Spojené štáty prešli najväčšou fázou ekonomického rozvoja.

Raný kapitalizmus 19. storočia podporujúci možnosti vychádzajúce z priemyselnej revolúcie viedol k významnému rozvoju v druhej polovici 19. storočia cez rozvoj dopravy (vlakovej, automobilovej ako aj prvej leteckej) alebo komunikácie (telefonickej, telegrafickej, fonografu, rádia) a masovej výstavby, napríklad mrakodrapov. Zároveň to viedlo k účinnému využívaniu elektrickej energie, stavbe vodných priehrad, vývoju pouličného osvetlenia, klimatizácie, pouličného osvetlenia a základom moderných nákupných centier. V neposlednom rade sa vďaka rozvoju kvality života medzi rokmi 1800 a 1900 zvýšila priemerná očakávaná dĺžka života z 37 na 47 rokov.²⁴³ Celé toto obdobie inovácií a rozvoja sa odohralo v období *laissez-faire* prístupu, teda aj slobodného trhu a kapitalizmu.²⁴⁴

Raný kapitalizmus tiež v kontexte amerického príbehu viedol k udržaniu a rozvoju systému konštitučnej republiky a rozvoja demokracie napríklad v Anglicku (1863), Francúzsku (1871) a neskôr aj k rozvoju volebného práva smerom k ženám v Spojených štátoch v roku 1920. S priemernou mierou migrácie na úrovni milióna ľudí ročne sa Spojené štáty stali vedúcou krajinou z hľadiska príjmu priamych zahraničných investícií. To viedlo k vedúcej pozícii miest ako Silicon Valley, Wall Street alebo Hollywood z hľadiska svetového výskumu, finančníctva a kultúrneho priemyslu. Práve moderný kapitalizmus umožnil vybudovať zo Spojených štátov, ktoré tvorili len 5 percent z celkového globálneho počtu obyvateľstva, svetovú veľmoc. Malá bývalá britská kolónia s piatimi miliónmi obyvateľov v roku 1800 sa najmä vďaka kapitalizmu zmenila na mocnosť s 328 miliónmi obyvateľov v roku 2019. **Príbeh Spojených štátov je dôkazom, že kapitalizmus dokázal vystavať ekonomický základ pre modernú spoločnosť.**²⁴⁵

2.6.2 Zrod amerického sociálneho štátu

Zrod sociálneho štátu v Spojených štátoch nastal v roku 1933 so spustením programu New Deal (Nový údel) prezidenta Franklina Delano Roosevelta. Ten ním reagoval na hospodárske a sociálne dôsledky hospodárskej krízy, ktorá začala rokom 1929 a trvala až do konca tridsiatych rokov 20. storočia. Aj pred príchodom tejto krízy existovalo v Spojených štátoch približne 18 miliónov ľudí, najmä starších, postihnutých alebo matiek s deťmi nachádzajúcich sa pod hranicou chudoby. Do roku 1933 sa o týchto ľudí starala charita alebo na lokálnej a štátnej úrovni zriaďované inštitúcie, napríklad chudobince. Tieto poskytovali podporu vo forme jedla, paliva na kúrenie alebo v zriedkavých prípadoch vo forme peňazí. S využívaním týchto inštitúcií sa spájala stigma. Jedným z prvých nástrojov uplatňovaných takmer univerzálne bola podpora pre matky s deťmi.²⁴⁶ Veľká hospodárska kríza dosiahla skok nezamestnanosti z 3 percent na 25 percent

242 Dostupné online: <https://oll.libertyfund.org/titles/smith-an-inquiry-into-the-nature-and-causes-of-the-wealth-of-nations-cannan-ed-vol-1> (Smith, [1776] 1904, Cannan ed)

243 Adelman (2014)

244 Epstein (2016)

245 Adelman (2014)

246 Constitutional Rights Foundation (2020)

celkového počtu pracovnej sily, zatiaľ čo mzdy tých, ktorí zostali zamestnaní, výrazne klesli. Hrubý domáci produkt klesol takmer na polovicu.²⁴⁷

Nový údel

Vyzbrojený dobrými úmyslami, prezident Roosevelt rozbehol mašinériu amerického federálneho sociálneho štátu. Za prvých sto dní spustil niekoľko opatrení, ktoré výrazne ovplyvnili mieru zásahov vlády do bežného života obyvateľov:

1. bankové prázdniny: 6. marca 1933 Roosevelt rozhodol o zatvorení všetkých bánk do 9. marca. Nový zákon umožnil zreorganizovať banky schopné prežiť, ostatné zlikvidoval.
2. zákaz vývozu zlata a striebra z USA a nútený odpredaj zlata od obyvateľov federálnej vláde. To viedlo prvýkrát v americkej histórii k odpútaniu dolára od zlatého štandardu a jeho následnej devalvácii. Roosevelt zakázal súkromné vlastníctvo zlata a následne umelo upravoval jeho kúpnu cenu.

V druhej fáze Nového údela Roosevelt zaviedol systém Social Security, schémy verejného sociálneho zabezpečenia zahŕňajúcej sociálne poistenie starobných dôchodkov ako aj poistenia v nezamestnanosti a dávky pre postihnutých a neúplné rodiny. Tým sa stanovil základ pre dnešný sociálny systém Spojených štátov.²⁴⁸ Tie sa na federálnej úrovni stali tiež aktívne v poskytovaní pracovných príležitostí pre nezamestnaných pri stavbe infraštruktúry, ako ciest, mostov, vodných nádrží, parkov a mnohých iných. Okrem toho sa vláda začala aktívne zapájať do riadenia vzťahov medzi zamestnancami a zamestnávateľmi, pričom uľahčila odborom pozíciu pri presadzovaní svojich záujmov prostredníctvom vládou sankcionovaných procesov. Aj keď odbory v USA majú podstatne menšie postavenie ako v Európe, viedlo to k rádovému znásobeniu členov odborových organizácií, najmä v odvetviach masovej výroby.²⁴⁹ V neposlednom rade federálna vláda zaviedla minimálnu mzdu, ako aj maximálny pracovný čas za týždeň.

Vojna proti chudobe

Druhou fázou veľkého rozvoja úlohy federálnej vlády v rámci sociálneho štátu bola iniciatíva *Vojna proti chudobe*, ktorú predstavil prezident Lyndon B. Johnson.²⁵⁰ Hlavnou časťou tejto iniciatívy bol zákon s názvom Economic Opportunity Act z roku 1964, ktorý vytvoril komunitné pracovné programy a iné organizácie na zvyšovanie vzdelávania a zamestnanosti mladých ľudí. Dôvodom na tieto opatrenia bol rast miery chudoby na úroveň 19 percent. Ďalšie opatrenia tejto iniciatívy boli:

- potravinové lístky,
- zákon o základnom a strednom školstve,
- rozvoj verejného sociálneho poistenia – vznik verejných zdravotníckych programov Medicare a Medicaid.²⁵¹

V rámci nich boli vytvorené viaceré inštitúcie na podporu týchto programov. Programy mali za cieľ odhaliť skutočný rozmer chudoby, túto chudobu a jej dosahy minimalizovať alebo jej dokonca predchádzať.

247 Amadeo, K. (2019)

248 Dewitt (2005)

249 Burns, Dunn (2001)

250 Johnson (1964)

251 Epstein (2010)

Napriek tomu, koľko výdavkov išlo celkovo do týchto programov, problémom zostal fakt, že tieto programy mali iba minimálny dopad na úroveň chudoby v Spojených štátoch.²⁵²

2.6.3 Kríza amerického sociálneho systému a potreba reforiem

Finančné náklady

Tieto zmeny viedli k významnému rozmachu sociálneho štátu. Výsledkom takejto expanzie kompetencií a zasahovania federálnej vlády v oblasti životnej úrovne obyvateľstva bola kríza sociálneho štátu vo viacerých smeroch. Prvým krízovým bodom v tomto smere bol nekontrolovateľný rast počtu sociálnych programov. V roku 1964 boli výdavky na tieto programy na úrovni 10,6 miliardy dolárov, no do roku 2016 táto suma stúpla na 1,1 bilióna dolárov. Tieto čísla však nezachytávajú dva povinnými odvodmi priebežne financované programy v starobnom dôchodkovom zabezpečení a v zdravotníctve (Social Security a Medicare). Desať najväčších programov z celkovo 83 programov pre pomoc chudobným, ktoré v súčasnosti fungujú na federálnej úrovni, zdvojnásobilo svoj podiel na celkových federálnych výdavkoch. Pri prihliadnutí na infláciu len týchto desať najväčších programov zaznamenalo nárast výdavkov o 378 percent. Týmto sa výdavky na sociálny štát stali najväčším bremenom na federálnom rozpočte.²⁵³ Na jedného chudobného obyvateľa sa výdavky s ohľadom na mieru inflácie zvýšili z úrovne 478 dolárov v 1964 na 3 522 dolárov v roku 2016.²⁵⁴

Podobné **raketové nárasty vládných výdavkov** je vidieť v **hlavných zložkách tohto sociálneho systému**. Systém zdravotnej podpory pre chudobných Medicaid rástol z hľadiska výdavkov a aj pri započítaní inflácie v oblasti zdravotných výdavkov rástli náklady na tento systém 13-násobne. Výdavky na programy pre chudobných v podobe peňažných benefitov, potravinovej pomoci a programy podpory bývania vzrástli 10-násobne.²⁵⁵ Popri tom tieto výdavky vzrástli výrazne z hľadiska ich pomeru k HDP. V tomto prepočte rástli výdavky na pomoc pre chudobných veľmi rýchlo. Zatiaľ čo koncom druhej svetovej vojny tieto výdavky tvorili iba 0,6 percenta celkového hrubého domáceho produktu Spojených štátov, v roku 1964 boli stále na úrovni akceptovateľných 1,6 percenta HDP. Avšak v nasledovnej dekáde tieto výdavky explodovali, keď už koncom sedemdesiatych rokov toto číslo narástlo na úroveň 3,6 percenta HDP. Prezident Reagan mierne znížil toto číslo, no po jeho odchode z úradu začalo zasa raketovo narastať. V súčasnosti táto časť sociálneho štátu dosiahla úroveň 6 percent HDP, s tempom rastu jedného percentuálneho bodu za desaťročie.

Celková suma výdavkov na program *Vojna proti chudobe* bola za niečo vyše 50 rokov v celkovej výške 27,8 bilióna amerických dolárov. V kontraste s nákladmi, ktoré Spojené štáty vynaložili na všetky vojny spolu od čias Americkej revolúcie vo výške 8 biliónov dolárov, je táto suma astronomická.²⁵⁶

Vytvorenie závislej spoločnosti

Tieto náklady na sociálny systém, ktorý siaha v podobe systémov starobného dôchodku alebo iných dávok ešte oveľa ďalej, majú svoj ďalší dopad. Tento dopad je v podobe armády ľudí, ktorí sú od tohto systému

252 Kataja (2017), Rector (2014)

253 Sessions (2012)

254 Rector, Menon (2018)

255 U. S. Department of Commerce (2016)

256 Rector, Menon (2018)

závislí. Len potravinové kupóny v roku 2013 poberalo 48 miliónov Američanov, teda jeden zo šiestich obyvateľov tejto krajiny. Je teda nepredstaviteľné, že by politici prestali v navyšovaní týchto sľubov do budúcnosti v rámci politickej kampane. Pri zarátaní budúcich nekrytých záväzkov americkej federálnej vlády sa implicitné záväzky len v programoch Social Security a Medicare odhadujú na 100 biliónov dolárov, čo predstavuje približne 500 % súčasného HDP krajiny.²⁵⁷

Navyše, čísla ukazujú, že miera chudoby v Spojených štátoch takmer neklesla,²⁵⁸ a to napriek tomu, že pri prerozdelení miliardy dolárov na každého chudobného v krajine vychádza 20 610 dolárov za rok alebo 61 830 dolárov na trojčlennú rodinu.²⁵⁹

Táto miera výdavkov spôsobila, že sociálny systém odrádza od zamestnania sa a od manželstva a teda zakladania stabilných rodín. K materiálnej chudobe sa teda pridáva aj niečo, čo odborníci nazývajú behaviorálna chudoba.²⁶⁰ **Sociálny systém podrýva pracovnú morálku, štruktúru rodín a sociálnu štruktúru viacerých segmentov americkej spoločnosti, čo viedlo k vytvoreniu celej triedy obyvateľov závislých od sociálneho štátu.** Na strane druhej sa ale nesmie zabúdať na úplne novú triedu byrokratov, ktorí spravujú tento systém a ktorých kariéra závisí od toho, že bude dostatok chudobných ktorí budú potrebovať tento systém.

Záver

Spojené štáty sa za posledné polstoročie zmenili zo žiarivého príkladu kapitalizmu, ktorý dostal krajinu z chudoby, na systém spleti sociálnych programov, ktoré nedokážu s mierou chudoby v krajine nič spraviť. Naopak, odčerpávaním toľkých zdrojov z produktívnej časti ekonomiky znižujú jej výkonnosť a obmedzujú prosperitu Američanov. Výsledkom sú problémy, s ktorými sa musí celý systém skôr či neskôr vysporiadať. Prináša to so sebou aj zmenu myslenia bežných obyvateľov, ktorí sú oveľa náchylnejší veriť sľubom silného sociálneho štátu. Je preto potrebné upozorňovať na už súčasnú masívnosť amerického sociálneho systému a vysvetľovať pozitíva voľného trhu, ktorý Spojené štáty dostal na výslnie.

257 Rosefelde, Mills (2013)

258 Rector (2014)

259 Bandow (2013)

260 Delisi, Wright (2019)

Literatúra

- Adelman, J. (2014), "The Demonisation of American Capitalism", *Forbes*, 2. októbra 2014. Dostupné online: <https://www.forbes.com/sites/realspin/2014/10/02/the-demonization-of-american-capitalism/#4ff7479445f6>
- Amadeo, K. (2019), „The Great Depression, What Happened, What Caused It, How It Ended“, *The Balance*, 14. decembra 2019. Dostupné online: <https://www.thebalance.com/the-great-depression-of-1929-3306033>
- Bandow, D. (2013), „America on Welfare“, *American Spectator*, 25. apríl 2013, CATO Institute. Dostupné online: <https://www.cato.org/publications/commentary/america-welfare>.
- Burns, J. MacGregor, Dunn, S. (2001), *The Three Roosevelts*, New York : Grove/Atlantic.
- CATO Institute (2019), *The Failures of Traditional Welfare*, CATO Institute. Dostupné online: <https://www.cato.org/research/welfare>
- Constitutional Rights Foundation (2020), *How Welfare Began in the United States*, Constitutional Rights Foundation. Dostupné online: <https://www.crf-usa.org/bill-of-rights-in-action/bria-14-3-a-how-welfare-began-in-the-united-states.html>
- Dartmouth Review (2018), *The Failure of the Welfare State*, The Dartmouth Review, 7. mája 2018. Dostupné online: <http://dartreview.com/the-failure-of-the-welfare-state/>
- Delisi, M., Wright, J. P. (2019), „Behavior Matters“, *City Journal*, Summer 2019. Dostupné online: <https://www.city-journal.org/behavioral-poverty>
- Dewitt, L. (2005), *Social Security History*, Social Security. Dostupné online: <https://www.ssa.gov/history/Gulick.html>
- Epstein, R. A. (2016), „The Real Cause of American Growth“, *Defining Ideas*, 29. februára 2016, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, California. Dostupné online: <https://www.hoover.org/research/real-cause-american-growth>
- Epstein, W. (2010), *Democracy without Decency: Good Citizenship and the War on Poverty*, Philadelphia, Pennsylvania : Penn State University Press.
- Chantrill, C. (2020), „Welfare Spending Analysis“, *US Government Spending*, 13. februára 2020. Dostupné online: https://www.usgovernmentspending.com/welfare_spending_analysis.
- Johnson, L. B. (1964), *War on Poverty Speech*, United States Conference of Catholic Bishops, Online dostupné: <http://www.usccb.org/beliefs-and-teachings/who-we-teach/youth/upload/Lesson-2-War-on-Poverty-Speech.pdf>
- Kataja, L. A. (2017), „A History of Welfare Policy in the United States: To Feed or Blame the Hungry?“, *University of Tennessee Honors Thesis Projects*, 12-2017. Dostupné online: https://trace.tennessee.edu/cgi/view-content.cgi?article=3174&context=utk_chanhonoproj
- Rector, R. (2014), *The War on Poverty: 50 Years of Failure*, The Heritage Foundation, 23. septembra 2014. Dostupné online: <https://www.heritage.org/marriage-and-family/commentary/the-war-poverty-50-years-failure>
- Rector, R., Menon, V. (2018), „Understanding the Hidden \$1.1 Trillion Welfare System and How to Reform It“, *The Heritage Foundation*, 5. apríl 2018. Online dostupné: <https://www.heritage.org/welfare/report/understanding-the-hidden-11-trillion-welfare-system-and-how-reform-it>
- Rosefielde, S., Mills, D. Quinn (2013), *Democracy and Its Elected Enemies*, New York : University of Cambridge. Dostupné online: <https://books.google.sk/books?id=lot2AgAAQBAJ>

Sessions, J. (2012), *CRS Report: Welfare Spending the Largest item in the Federal Budget*, Washington, D.C. : United States Senate Budget Committee. Dostupné online: <https://www.budget.senate.gov/imo/media/doc/CRS%20Report%20-%20Welfare%20Spending%20The%20Largest%20Item%20In%20The%20Federal%20Budget.pdf>

Smith, A. ([1776] 1904), *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Cannan ed.), vol. 1, London : Methuen & Co.. Dostupné online: <https://oll.libertyfund.org/titles/smith-an-inquiry-into-the-nature-and-causes-of-the-wealth-of-nations-cannan-ed-vol-1>

Winkler, M. A. (2018), „Capitalism Is Working in the U.S.“, *Bloomberg.com*, 21. november 2018. Dostupné online: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-21/capitalism-is-working-in-the-u-s>.

U.S. Department of Commerce (2016), Table 2, “Poverty Status of People by Family Relationship, Race, and Hispanic Origin: 1959 to 2016”, *U.S. Census Bureau, Historical Poverty Tables People and Families—1959 to 2016*. Dostupné online: <http://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/income-poverty/historical-poverty-people.html>



Foto: pixabay.com

2.7 EURÓPSKA ÚNIA A SOCIÁLNY ŠTÁT

★ Martin Reguli

Úvod

Špecifickým príkladom realizovaných schém sociálnych a zároveň intervenčných štátov je ich experiment na nadnárodnej úrovni v Európskej únii. Tá napriek tomu, že nie je príkladom klasického sociálneho štátu, čoraz viac preberá jeho prvky centrálného prerozdelenia vytvorených zdrojov. Z tohto dôvodu preto aspoň rámcovo uvedieme niekoľko príkladov tohto prístupu a problémy, ktoré spôsobujú.²⁶¹

Projekt Európskeho spoločenstva bol projektom kombinujúcim dve myšlienky. Prvou bola myšlienka hospodárskej spolupráce a ekonomickej integrácie, postavená na štyroch ekonomických slobodách: voľný pohyb tovarov, služieb, kapitálu a pracovnej sily. Tá mala zabrániť zopakovaniu rastu nacionalizmu a motivovať krajiny k spolupráci cez vzájomnú prepojenosť ekonomík a cez rast životnej úrovne spojenej s touto spoluprácou. Druhým aspektom, ktorý bol prítomný vo vízií autorov európskej myšlienky, najmä Roberta Schumana, bolo smerovanie k zjednotenej Európe a politická integrácia. Ten považoval pôvodné Európske spoločenstvo uhlia a ocele za prvý krok týmto smerom.²⁶²

U časti politikov, intelektuálov a verejnosti pretrváva predstava o dnešnej EÚ, kde dominuje realizovanie myšlienky ekonomických slobôd a rozširovania spoločného hospodárskeho priestoru. Práve preto prvotná kritika Európskej únie prichádzala z radov ľavicových strán. Realita však ukazuje, že najmä od 90-tych rokov 20. storočia sa jej fungovanie a mechanizmy zmenili prostredníctvom série zmlúv a ich úprav v smerovaní druhej línie k stále užšej únii. Súčasťou tohto čoraz viac prevládajúceho trendu je rozmáhajúci sa mechanizmus nadnárodných transferov a intervencií.

261 Cieľom kapitoly nie je venovať hlbšiu a komplexnejšiu pozornosť otázkam a problémom Európskej únie a európskej integrácie.

262 Schuman (1950)

2.7.1 EÚ ako transferová únia

Európska kohézna a Spoločná poľnohospodárska politika

Princíp Európskej únie ako transferovej únie je priznávaný podporovateľmi Európskej únie. Magazín POLITICO v roku 2011 opísal EÚ ako v princípe transferovú úniu, ktorej dva základné piliere boli kohézna politika a Spoločná poľnohospodárska politika. Tieto dva programy sú tradične dve nákladné iniciatívy, prostredníctvom ktorých Európska únia rozdeľovala peniaze s ušľachtilými cieľmi. V prípade kohéznej politiky boli týmito cieľmi znižovanie regionálnych rozdielov EÚ, zatiaľ čo v prípade Spoločnej poľnohospodárskej politiky boli ciele komplexnejšie. Hlavnými dôvodmi transferov v poľnohospodárstve bolo zaručiť dodávky potravín, zachovať vidiecky spôsob života, vyvážiť podporu nemeckého priemyslu s podporou francúzskeho poľnohospodárstva. Aj táto politika vo svojej podstate zahŕňala transfer bohatstva.²⁶³

Tieto politiky si z európskeho rozpočtu ukrajújú nemalé zdroje. V rámci doterajšieho finančného rámca z rokov 2014 – 2020 vyčlenila Európska únia na kohéznu politiku 351,8 miliardy eur. To tvorilo takmer jednu tretinu rozpočtu Európskej únie za toto obdobie. Na najbližšie obdobie sa táto suma ešte navýši na 373 miliárd eur. Kohéznu alebo tiež regionálnu politiku tvoria v praxi tri fondy: Európsky fond regionálneho rozvoja, Kohézny fond a Európsky sociálny fond. Z týchto fondov sú financované projekty v menej rozvinutých oblastiach a regiónoch na ich zapojenie do európskej ekonomiky.²⁶⁴

V oblasti poľnohospodárskej politiky mala zohrávať spoločná politika Európskej únie významnú úlohu najmä v oblasti zabezpečenia stability s ohľadom na neistotu podnikania v poľnohospodárstve. Spoločná poľnohospodárska politika sa uplatňuje prostredníctvom podpory príjmu, trhových opatrení a opatrení na rozvoj vidieka. Tie spoločne majú zabezpečovať stabilitu príjmov pre poľnohospodárov a ich odmeňovanie za činnosť šetrnú k životnému prostrediu.²⁶⁵

Európske garancie a záchranné mechanizmy

Významným nástrojom transferov na úrovni EÚ je séria opatrení v dôsledku hospodárskej a finančnej krízy po roku 2007. Jedným z dominantných príkladov je euroval, ktorý vznikol ako Európsky nástroj finančnej stability za účelom poskytovania pôžičiek členským štátom eurozóny, ktoré sa ocitli v problémoch. Tento program slúžil ako záruka a prípadná pôžička pre krajiny, ktoré nezvládali financovať svoje rozpočty. Spolu s Európskym stabilizačným mechanizmom tvorili základ záchranného balíka pre ohrozené krajiny eurozóny. Problémom sa stal najmä trend ručenia za dlhy iných krajín, ktorý sa kvôli kríze konkrétnych krajín normalizoval v podobe vytvorenia trvalého nástroja ESM. Eurozóna sa v tomto kontexte kvôli existencii spoločnej meny stala politickým základom pre nadnárodné transfery medzi krajinami tohto spoločenstva na zabezpečenie stability ohrozených krajín.²⁶⁶

Podľa dát Eurostatu si záchranné programy EFSM, EFSF a ESM v období od roku 2008 vyžiadali na záchranu Cypru, Grécka, Írska, Portugalska a Španielska spolu 358,4 miliardy eur.²⁶⁷ Finančný dopad je ale iba jedným z negatívnych aspektov týchto opatrení. Hlavným negatívnym dôsledkom z dlhodobého hľadiska je *morálny hazard*, ktorý týmto spôsobom politika záchranných mechanizmov spôsobila. Išlo

263 European Voice (2016)

264 Zastúpenie Európskej komisie na Slovensku (2020), Matuščáková (2016)

265 Európska komisia (2020)

266 Trumbo Vila, S. (2017)

267 EFSF (2012)

najmä o nakupovanie štátnych dlhopisov Európskou centrálnou bankou (ECB). Takýmito opatreniami sa prekonalo dlhodobé tabu v rámci Európskej únie a otvorila sa cesta ďalším ambicióznejším projektom spoločného zadlžovania. To oslabilo pozíciu krajín s tradíciou zodpovedného prístupu k verejným financiám. Zároveň to ale aj informovalo krajiny žijúce na dlh, že na tento dlh nie sú samy.²⁶⁸ Popri tom vznikli myšlienky bankovej únie ako aj ďalších koordinačných mechanizmov, ktoré sa obhajovali ako opatrenia na zvyšovanie zodpovedného prístupu. To na druhej strane dalo Európskej únii zámkienku smerom politickej integrácii, nakoľko spoločné ručenie za dlhy by malo zmysel len, ak by krajiny odovzdali časť svojich právomocí. Súčasná hospodárska situácia spôsobená ochorením COVID-19 dokresluje, aké ďalekosiahle môžu byť dôsledky krízových opatrení z hľadiska dlhodobého nastavenia hospodárskeho spoločenstva.

2.7.2 Zlyhania EÚ ako transferovej únie

Čoraz viac sa prejavujú negatívne nezamýšľané dôsledky týchto transferových programov, ktoré spolu s rastúcimi intervenciami valcujú štyri ekonomické slobody. Týmito slobodami sú: sloboda pohybu tovaru, kapitálu, obyvateľov a sloboda poskytovania služieb. Na jednej strane Európska únia umožnila obchodovanie v rámci jej priestoru bez dovtedajších obchodných bariér,²⁶⁹ na strane druhej sa obchod smerom von stával nákladnejším a komplikovanejším²⁷⁰ a ďalším problematickým faktorom negatívne ovplyvňujúcim hospodárske nastavenie Únie je zvyšujúce sa množstvo regulácií, vedúce k stavu nadmernej regulácie.

Spoločná poľnohospodárska politika

Spoločná poľnohospodárska politika, ktorá vznikla ako kompromis na upokojenie francúzskych farmárov, spôsobuje negatívne dôsledky ako plytvanie, prebytky, vyššie ceny, dodatočné náklady a selektívne výhody dotovaným farmárom. Na tieto formy dotácie teda v konečnom dôsledku doplatili hlavne spotrebiteľia v podobe horšej ponuky a absencie reforiem, ktoré by poľnohospodárstvo posunuli vpred. Zároveň táto politika posilňuje pozíciu niektorých dominantných krajín, čo má negatívny dopad na tých výrobcov, ktorí by im pri absencii dotácií vedeli konkurovať. Ignorovaním pravidiel ponuky a dopytu sa dosiahlo, že táto politika sa stala neehospodárnou. Viedla k nadprodukcii mlieka alebo masla, ktoré musela Európska únia následne buď znehodnotiť alebo poslať do rozvojových krajín, čo znamenalo zničenie tamojších domácich producentov. Rovnako problematická a nákladná sa stala správa týchto fondov, ktoré požierali od 6,7 % platieb vo Francúzsku až po 9,3 % platieb v Nemecku.²⁷¹ Čiastočne sa to prekonalo zrušením národných kvót, negatívne dopady dotácií ale pretrvávajú.

Výsledkom celého systému je tiež prerozdelenie bohatstva smerom k bohatším krajinám, kde 80 percent podpory z programu smeruje 20 percentám fariem.²⁷² Najväčšia časť podpory ide významným statkárom alebo megafarmám, ktoré sú nešetné k životnému prostrediu a veľkým poľnohospodársko-priemyselným konglomerátom. Kráľovná Alžbeta II. dostávala ročne približne pol milióna eur, a veľkí potravinárski giganti ako Campina alebo Nestlé obdržali stovky miliónov eur. Konečný efekt týchto príspevkov v kombinácii s politikou vysokých dovozných ciel a dumpingovej politiky smerom k poľnohospodárskemu sektoru tretích krajín má táto politika v podobe významného navyšovania ceny poľnohospodárskych produktov, na ktoré doplácajú najmä chudobní, ktorých výdavky na potraviny tvoria významnejšiu časť ich rozpočtu.²⁷³

268 Gonda (2018)

269 Mankiw (2015)

270 Tupy (2016)

271 Debating Europe (2020), Oxfam International (2004)

272 EU Fact Check (2019)

273 Tupy (2016), Debating Europe (2020)

Kohézna politika

Kohézne fondy Európskej únie sú relatívne (oproti Spoločnej poľnohospodárskej politike) novším vynálezom transferovej politiky Európskej únie, no to neznamená, že majú menšie negatívne dosahy v porovnaní s inými pokusmi o prerozdelenie bohatstva. Ich pôvod pri podpise Maastrichtskej dohody napovedá, že to bol pokus o presvedčenie menej ekonomicky silných štátov, aby podporili myšlienku vzniku Európskej menovej únie. Fiškálna disciplína, ku ktorej sa mali štáty zaviazat', im vytvárala obavy z nedostatočného priestoru na verejné investície. Tie mali byť umožnené prostredníctvom Kohéznej politiky so zameraním na najviac znevýhodnené oblasti.²⁷⁴ Štrukturálne fondy a Kohézny fond sa teda pokúšali byť transferom peňazí daňových poplatníkov z bohatých krajín na zvyšovanie rastu a zamestnanosti, no stali sa legendárnym synonymom pre chybné alokovanie zdrojov a korupciu v chudobnejších krajinách.²⁷⁵ Európsky dvor audítorov odmietol podpísať rozpočet Európskej únie 20 rokov za sebou, citujúc nezrovnalosti. Štúdie tiež naznačujú, že vyplácanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu zhoršilo situáciu v post-komunistických krajinách z hľadiska korupcie.²⁷⁶

Problémom sú aj slabé dosiahnuté výsledky z hľadiska znižovania regionálnych rozdielov. Žiadny zo členských štátov EÚ, ktorý z eurofondov získaval v prepočte na obyvateľa nadpriemerné príspevky, teda Španielsko, Portugalsko, Grécko a Írsko, nedokázal v období 1999-2011 na úrovni NUTS II znížiť regionálne rozdiely. Práve naopak, tieto rozdiely buď stagnovali alebo dokonca rástli. Zároveň všetky tieto krajiny s vysokou mierou kohéznych zdrojov zaznamenali v danom období zvyšovanie miery nezamestnanosti na celonárodnej úrovni. Podobne dopadlo aj Slovensko, ktoré v tom istom období zaznamenalo iba nepatrný pokles regionálnych rozdielov. Dôsledky týchto programov prerozdelenia sa v dlhodobom meradle ukazujú ako negatívne. Je to najmä kvôli konzervovaniu ekonomickej štruktúry a zabráneniu potrebným zmenám. Spolu s tým sa pridávajú aj inflačné riziká do budúcnosti kombinované s expanziou verejnej správy. Výsledkom je oslabovanie konkurencieschopnosti ekonomických subjektov ako aj regiónov a presun podnikov do oblastí s lepšími podmienkami podnikania.²⁷⁷

Európska dlhová kríza

Záchrana eura a členských krajín eurozóny poukázala na jeden z najvýznamnejších negatívnych aspektov európskej integrácie: útok na právny štát. V článku 125 Lisabonskej zmluvy sa jasne uvádza, že každý členský štát EÚ je zodpovedný za svoje vlastné dlhy. Je preto nemysliteľné, že by sa eurozóna vôbec vytvorila bez tohto zásadného ustanovenia, ktoré bolo potrebné na zmiernenie obáv nemeckých voličov. V článku 123 sa okrem toho zakazuje Európskej centrálnej banke nakupovať štátne dlhopisy. Európska únia a ECB ignorovali obe ustanovenia s cieľom udržať Grécko v eurozóne.²⁷⁸ Samozrejým súvisiacim problémom je alternatívne možné využitie týchto zdrojov ako aj signalizácia pre ďalšie krajiny, ktoré sa v tomto období znova môžu dostať do problémov a budú vedieť, že ich Európska únia zachráni. V neposlednom rade, z dôvodu rozdielných nálad obyvateľstva voči Európskej únii sa vytvára priestor na demokratický deficit, kedy vďaka tlaku z Európskej únie nemohla vzniknúť v Grécku taká vláda s takým programom, akú si ľudia zvolili. Súčasťou bežného života sa v tom čase v Grécku stali protesty, rast extrémizmu a ničenie súkromného ako aj verejného majetku. V tomto smere snaha o hospodárske transfery, nech už aj s najlepším úmyslom, viedli k nešťastným následkom.

274 Dabrowski (2014)

275 Roháč (2014)

276 Fox (2014)

277 Sloboda (2013)

278 Európska únia (2020)

Výsledkom tohto stavu bola podpora morálneho hazardu, ktorý dokázal motivovať krajiny k vládnemu zadlžovaniu. To bolo dosiahnuté viacerými opatreniami, od menovo-fiskálnych nastavení na úrovni Hospodárskej a menovej únie ako aj celkovou politikou Európskej centrálnej banky, až po neflexibilné prostredie. Spúšťačom takýchto problémov do budúcnosti môže byť doterajšia prax nerešpektovania dohodnutých pravidiel, ktoré sa menia za chodu na krízové riešenie, bez ohľadu na dopad na autoritu týchto pravidiel do budúcnosti. Výsledkom je v praxi ilustrovaná tragédia obecnej pastviny, ktorá podporuje politiku verejných dlhov. Spolu s tým sa stáva populárnejšie dlhové financovanie sociálnych štátov do budúcnosti s využívaním garancie eurozóny, resp. EÚ. Motivácia rastov sociálneho štátu tak v sebe skrýva riziko nielen oficiálnych dlhov v súčasnosti, ale aj tých implicitných, ktoré budú vznikáť v dôsledku súčasných nastavení sociálneho systému a starnutia populácie. Implicitné dlhy sociálnych štátov (výrazne prevyšujúce ich oficiálne explicitné dlhy) budú v nasledujúcich rokoch a desaťročiach v dôsledku starnutia tlačiť na výrazné zvyšovanie verejných výdavkov, tým aj na zvyšovanie deficitov verejných financií v krajinách eurozóny a celej EÚ.²⁷⁹

Regulačné zataženie na úrovni Európskej únie

Popri všetkých aspektoch dotačnej politiky dochádza na úrovni EÚ k trendu konštantného zvyšovania počtu regulácií a intervencií do podnikateľského prostredia ako aj životov bežných obyvateľov. V súlade s prevládajúcimi ideológiami na úrovni národných štátov sú presúvané z národnej úrovne na úroveň Európskej únie, kde upierajú možnosti zdravej regulačnej konkurencie. Zároveň v súlade s ideami korporativizmu ako aj ambícií centrálnych plánov vznikajú na európskej úrovni opatrenia sťažujúce situáciu podnikateľom, najmä zo strany Európskej komisie. Komisia vytvára v priemere každým rokom viac než 1000 legislatívnych aktov.²⁸⁰ Výsledkom toho smerovania je fakt, že európske regulácie predstavujú pôvodcu väčšiny legislatívnych opatrení na národnej úrovni. Zároveň sa čoraz viac reguluje aj vnútorný trh, ktorý mal byť charakterizovaný štyrmi ekonomickými slobodami.

Regulačné zásahy a intervencie v rámci vnútorného trhu sa často obhajujú argumentom potreby vyššej harmonizácie. Ďalším obľúbeným argumentom je ale aj ochrana spotrebiteľov a konkurencie. Ospravedlnením týchto opatrení sú idey zakomponované v ambiciózných no často nerealistických plánoch ako boli Stratégia 2020 alebo Lisabonská stratégia. Pre bežných ľudí je citelným dôsledkom tohto trendu zvyšovanie cien, obmedzenie slobody voľby spotrebiteľov a zvyšovanie nákladov podnikateľských subjektov s významným negatívnym dopadom najmä na malé a stredné podniky. To vedie k oslabovaniu konkurencie celého bloku. Okrem toho je súčasťou dôsledkov aj bujnenie európskej byrokracie. V Európskej únii celkovo pracuje približne 50 tisíc ľudí.²⁸¹ To znamená, že jeden zamestnanec pripadá na 15500 obyvateľov, zatiaľ čo v roku 1993 pripadal jeden úradník na približne 21000 obyvateľov. Centralizované riešenie a riadenie hospodárskej politiky prostredníctvom týchto úradníkov prinieslo regulačné zataženie pre podnikateľov vo výške 950 miliárd eur ročne (približne 1920 eur na jedného obyvateľa). Celkové náklady Európskej únie sa podľa britského združenia Taxpayers Alliance dostali až na úroveň 1,2 bilióna eur ročne, čo predstavuje až 2460 eur na jedného obyvateľa Európskej únie.²⁸² Tieto náklady znášajú bežní obyvatelia buď ako spotrebiteľia v podobe vyšších cien alebo ako daňovníci cez vyššie dane a odvody.²⁸³

279 Gonda (2018), s. 36, Bagus (2011 [2010])

280 Hannan (2014)

281 European Union (2020)

282 Sinclair, M., Squire, S. (2009), s. 2

283 Gonda (2018)

Záver

Európska únia vznikala ako realizácia myšlienky hospodársky a spoločensky prepojiť povojnové krajiny v Západnej Európe. Výsledkom mal byť vyšší rast a podpora slobodného podnikania, ktorá by bola v protiklade s predošlým obdobím nacionalizmu a hospodárskej izolácie. Tento imidž si Európska únia do značnej miery udržala napriek tomu, že jej vnútorné fungovanie sa odvtedy výrazne zmenilo smerom k posilňovaniu politickej centralizácie. Európska únia sa postupne stala primárne centralizovanou transferovou úniou, ktorá prerozdeľuje veľké zdroje príjmom, ktorí sú od tejto formy podpory čoraz viac závislí.

Výsledkom týchto tlakov a snahy o spravodlivejšie prerozdeľovanie zdrojov je systém na úrovni Európskej únie, ktorý sa popiera mýtus o nej ako partnerstve primárne založenom na voľnom obchode a minimálnom zásahu regulácií. Práve opak sa stáva pravdou. Náklady tohto spoločenstva sa dostávajú do závravných čísiel a neexistuje tlak na revíziu prístupu k regulačnému zaťaženiu. Ani úroveň Európskej únie preto nedokáže utiecť realitám akéhokoľvek systému mechanizmov sociálnych a intervenčných štátov. Napriek snahám ho začali charakterizovať napríklad závažné plytvanie zdrojov, bujnejúca byrokracia a silnejúce záujmové skupiny, ktoré z neho profitujú, zatiaľ čo kríza demokracie začala napádať viaceré členské štáty. Je preto potrebné, aby aj Európska únia vedela vytvoriť mechanizmy na efektívne odstránenie najpálčivejších príčin tohto vývoja.

Literatúra

Bagus, P. (2011 [2010]), *Tragédia eura*, Bratislava, JAGA GROUP

Dabrowski, M. (2014) „Fiscal or Bailout Union“, *Revue d'OFCE*, No. 132, Január 2014, s. 17-49. Dostupné online: <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2014-1-page-17.htm#>

Debating Europe (2020), *Arguments for and against the Common Agricultural Policy*, Debating Europe. Dostupné online: <https://www.debatingeurope.eu/focus/arguments-for-and-against-the-common-agricultural-policy/#.XmvdW3J71PY>

EFSF (2012), *FAQ about European Financial Stability Facility (EFSF) and the new ESM*, EFSF. Dostupné online: http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf

EU Fact Check (2019), True: “80 percent of the European money for agriculture goes to the 20 percent largest farmers”, European Journalism Training Association. Dostupné online: na <https://eufactcheck.eu/factcheck/true-80-percent-of-the-european-money-for-agriculture-goes-to-the-20-percent-largest-farmers/>

European Union (2020), *EU Administration – staff, languages and location*, Brussels: European Union. Dostupné online: https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_en

European Voice (2016), „Say it louder: the EU is still a transfer union“, *Politico*, 22. januára 2016. Dostupné online: <https://www.politico.eu/article/say-it-louder-the-eu-is-still-a-transfer-union/>

Európska komisia (2020), *Spoločná poľnohospodárska politika v praxi*, Európska komisia, na https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_sk.

Európska únia (2020), „Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union,“ Eurlex. Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Fox, B. (2014), „Auditors Refuse to Sign Off EU Spending For 20th Year in a Row,“, *EU Observer* (Brussels), 6 novembra 2014. Dostupné online: <https://euobserver.com/news/126405>.

Gonda, P. (2018), *Reformné presmerovanie EÚ a európskej integrácie*, Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. Dostupné online: https://konzervativizmus.sk/wp-content/uploads/pdf/Gonda_studia_EU_2018.pdf

Hannan, D. (2014), Švajčiarsky model je atraktívnejší ako nórsky, ale Británia by mohla mať ešte lepší, INESS. Dostupné online: <http://www.iness.sk/sk/stranka/10030-Svajciarsky-model-je-atraktivnejši-ako-norsky-ale-Britania-by-mohla-mat-este-lepsi>

Mankiw, G. (2015), „Economists Actually Agree on This: The Wisdom of Free Trade,“, *New York Times*, 24. apríla 2015, na <http://www.nytimes.com/2015/04/26/upshot/economists-actually-agree-on-this-point-the-wisdom-of-free-trade.html>.

Matušáková, Z. (2016), Kohézna politika EÚ, *Hospodárske noviny*, 24. októbra 2016. Dostupné online: <https://slovensko.hnonline.sk/847925-kohezna-politika-eu>

Oxfam International (2004), „Dumping on the World: How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries,“ *Oxfam Briefing Paper no. 61*, (marec 2004). Dostupné online: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp61_sugar_dumping_0.pdf

Roháč, D. (2014), „How the European Union Corrupted Eastern Europe,“, *National Review*, 26. marca 2014. Dostupné online: <http://www.nationalreview.com/agenda/378798/how-european-union-corrupted-eastern-europe-dalibor-rohac>

Schuman, R. (1950), *Schumanova deklarácia – 9. máj 1950*, Európska únia. Dostupné online: <https://europa.eu>

eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_sk

Sinclair, M., Squire, S. (2009), *The Great European rip-off a backround note explaining the new estimated total cost of the EU*, London : The Taxpayers´ Alliance. Dostupné online: <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/taxpayersalliance/pages/321/attachments/original/1427896834/CostoftheEuropeanUnion.pdf?1427896834>

Sloboda, D. (2013), *Eurofondy a regionálne rozdiely v Európskej únii*, Bratislava, Konzervatívny Inštitút M. R. Štefánika, 5. februára 2013. Dostupné online: <https://konzervativizmus.sk/eurofondy-a-regionalne-rozdiely-v-europskej-unii/>

Trumbo Vila, S. (2017), „The bailout business in the EU“, *Euractiv.com*, 23. februára 2017, na <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/the-bailout-business-in-the-eu/>

Tupy, M. L. (2016), „The European Union: A critical assessment“ *Economic Development Bulletin no. 26*, CATO Institute, 22. júna 2016, na <https://www.cato.org/publications/economic-development-bulletin/european-union-critical-assessment>

Tupy, M. L. (2016), „The European Union: A critical assessment“ *Economic Development Bulletin no. 26*, CATO Institute, 22. júna 2016, na <https://www.cato.org/publications/economic-development-bulletin/european-union-critical-assessment>

Zastúpenie Európskej komisie na Slovensku (2020), *Jednoduchšia a pružnejšia Kohézna politika*, Európska komisia. Dostupné online: https://ec.europa.eu/slovakia/news/regional_development_and_cohesion_policy_beyond_2020_sk



Foto: pixabay.com

ODPORÚČANÁ LITERATÚRA

Bartholomew, J. (2006), *The Welfare State: We're in*. Bury St. Edmunds : St. Edmundsbury Press.

Bartholomew, J. (2015), *Welfare of Nations*. London : Biteback Publishing Ltd.

Beito, D. T. (2000), *From Mutual Aid to the Welfare State*. Chapel Hill : The University of North Carolina Press

Ebeling, R. (1995), *American Perestroika: The Demise of the Welfare State*, Miami : Hillsdale College Press.

Hazlitt, H. (1970), *Man vs. The Welfare State*. New York : Arlington House, New Rochelle, N.Y. [česká verzia Človek proti sociálnému štátu, dostupná online: <https://www.mises.cz/literatura/clovek-proti-socialni-mu-statu-59.aspx>]

Jasay, A. (2015), *Social Justice and the Indian Rope Trick*, Carmel: Liberty Fund 2015.

Jouvenel, B. (1952), *Ethis of Redistribtion*. Cambridge : University Press

Mises, L. (1996 [1929]), *Critique of Interventionism*, Foundation for Economic Education, Inc. Irvington-on-Hudson, New York.

Mulally, L.- O'Brien, N. (2006), *Beyond the European Social Model*, Open Europe, Brussels

Munkhammar, J. (2005), *European Down: After the Social Model*. Timbro / The Stockholm Network, Stockholm.

Murray, Ch. (1998 [1984]), *Příliš mnoho dobra. Americká sociální politika 1950–1980*, Sociologické nakladatelství, Občanský institut [translated from the English edition: Murray, Ch., *Loosing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Basic Books, New York (Tenth – Anniversary Edition); first edition: 1984]

Novak, M. (1993), *The Crisis of Welfare State: Economics and Ethics*, Centre for Policy Studies, London.

Palmer, T. (ed., 2012), *After the Welfare State*. Ottawa, Illinois : Students For Liberty & Atlas Network / James Books Inc. Dostupné online: <https://www.mannkal.org/wp-content/uploads/2020/05/After-the-Welfare-State-PDF.pdf>.

Sanandaji, N. (2015), *Scandinavian Unexceptionalism*, London : Institute of Economic Affairs. Dostupné

online: <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Sanandajinima-interactive.pdf>

Tanner, M. D. (1996), *End of Welfare*. Washington : Cato Institute.

Tanner, M. D. (2003), *The Poverty of Welfare. Helping Others in Civil Society*. Washington : Cato Institute.

Voegeli, W. (2010), *Never Enough: America's Limitless Welfare State*. Encounter Books.

O AUTOROCH



Boris Fandák pochádza z Bratislavy. Vyštudoval Ekonomickú univerzitu, odbor finančný manažment a účtovníctvo a ekonómiu na Kodaňskej univerzite, kde sa vo svojej diplomovej práci zaoberal hospodárskymi cyklami. Dvanásť rokov pôsobil v korporátnom svete na Slovensku a v Dánsku, kde sa venoval finančným témam a školeniam. Od roku 2018 je frekventantom na pražskom IVGT inštitúte pre Gestalt terapiu. Zaujíma sa o témy presahu ekonómie do psychológie a filozofie. Pracuje v občianskom združení pre podporu ľudí bez domova a je spolupracovníkom Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika.



Beáta Gavurová pracuje ako profesor a vedeckovýskumný pracovník na Technickej univerzite v Košiciach. Vo svojej vedecko-výskumnej práci sa zaoberá problematikou efektívnosti systémov zdravotníctva, vývojom metodológií odvrátiteľnej mortality a prepojením jej komponentov na nerovnosti v zdraví, skúmaním zdravotných rizík vyplývajúcich z environmentálnych záťaží a socioekonomickými determinantmi nerovnosti v zdraví. Participovala na vývoji metrík zdravia pre strategické rámce a na tvorbe strategických dokumentov vo viacerých rezortoch. Je členkou viacerých expertných skupín Úradu vlády SR, Úradu podpredsedu vlády SR, Ministerstva zdravotníctva SR, členkou viacerých monitorovacích výborov, hodnotiacich komisií, vedeckých výborov medzinárodných konferencií a mnohých vedeckých rád časopisov. Jej publikačnú činnosť tvorí v súčasnosti viac ako 300 publikácií s evidovanými početnými ohlasmi. V súčasnosti aktívne spolupracuje aj s viacerými výskumnými pracoviskami v zahraničí hlavne v oblasti ekonomickej kvantifikácie spoločenských nákladov užívania legálnych a nelegálnych drog a hazardného hrania.



Peter Gonda je riaditeľ a ekonóm Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika, externý lektor ekonómie na Univerzite Komenského v Bratislave a Slovak Senior Fellow of the Cobden Centre. Od júna 2005 je koordinátor cyklu prednášok renomovaných zahraničných osobností na Slovensku v rámci projektu Conservative Economic Quarterly Lecture Series (CEQLS), od januára 2007 koordinátor a lektor seminárov Akadémie klasickej ekonómie (AKE) a od septembra 2017 vedúci projektu Búranie mýtov o socializme a sociálnom štáte, v rámci ktorého vznikla táto publikácia. V publikačnej činnosti a v akademických a verejných prednáškach sa zameriava na princípy ekonómie a ekonomického myslenia, fungovanie slobodnej ekonomiky a spoločnosti, politickú ekonómiu, verejné financie, peniaze a menový systém a ekonomické aspekty Európskej únie. Je autorom knihy Eurozóna a alternatívy európskej ekonomickej integrácie (2013), autorom a editorom ďalších publikácií a štúdií. Peter Gonda je ženatý, má dve deti a žije v Bratislave.



Róbert Chovanculiak je analytik INESS - Inštitútu spoločenských a ekonomických analýz, do ktorého nastúpil po predchádzajúcej spolupráci v roku 2015. Je absolventom Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, kde absolvoval aj postgraduálne štúdium na katedre Verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja. Predchádzajúce pracovné skúsenosti má ako analytik v Národnej agentúre pre rozvoj malého a stredného podnikania. Momentálne pôsobí aj ako research fellow na vysokej škole CEVRO Institut v Prahe. Vo svojom výskume sa venuje fungovaniu verejného sektora, internetovým technológiám a školstvu.



Peter Krištofóry vyštudoval manažment na KU v Ružomberku a cestovný ruch na Ekonomickej fakulte UMB v Banskej Bystrici. Počas doktorandského štúdia pôsobil ako vysokoškolský pedagóg a po jeho skončení ako manažér zahraničného obchodu. V súčasnosti je stredoškolským pedagógom a externým spolupracovníkom Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika. Vo svojej publikačnej činnosti sa venoval problematike liberálnych reforiem, podnikateľského prostredia, cestovného ruchu, komparácii ekonomických systémov, histórii podnikania a eliminácii chudoby tretieho sveta. Je fascinovaný evolúciou vo všetkých oblastiach.



Peter Pažitný pôsobí ako lektor metód ekonomického hodnotenia zdravotníckych programov na Fakulte managementu VŠE Praha. Pôsobí na Inštitúte managementu zdravotníckych služieb FM VŠE. Zároveň je konzultantom v sektora zdravotníctva. Spolupracuje s WHO, Svetovou bankou a European Observatory na projekte HSPM (The Health Systems and Policy Monitor). Je ekonóm a má titul MSc. z manažmentu zdravotných služieb zo Semmelweis University v Budapešti, PhD. z marketingu v zdravotníctve z Ekonomickej Univerzity v Bratislave a doc. z Fakulty managementu VŠE Praha. Bol poradcom v oblasti zdravotnej politiky pre ministrov zdravotníctva na Slovensku, v ČR a v Maďarsku. Je výkonným riaditeľom CEE Health Policy Network.



Radovan Potočár vyštudoval hospodársku politiku a medzinárodné vzťahy na Masarykovej univerzite v Brne a na Karlovej univerzite v Prahe. V magisterskej práci sa zaoberal prokremelskou propagandou na internete. Okrem toho vyštudoval odbor scenáristika a dramaturgia na FAMU v Prahe, knižne mu vyšla zbierka poviedok *Nádyh* (KK Bagala, 2018). Pracuje ako redaktor spravodajských portálov Energie-portal.sk a Odpady-portal.sk v oblasti energetiky, odpadov a priemyselnej ekológie.



Martin Reguli je senior analytik Nadácie F. A. Hayeka, liberálneho think tanku, ktorý sa zameriava primárne na oblasti ekonomickej, sociálnej ako aj zahraničnej politiky na úrovni Slovenska a Európskej únie. Aktívne sa zapája do diskusií o reformách v oblasti vzdelávacej politiky a digitalizácie v krajinách V4. Pomáhal pri organizácii viacerých projektov a konferencií, ktoré spájali rôznych aktérov v rôznych odvetviach naprieč podnikateľským sektorom, akademickou obcou a verejným sektorom. Má priame skúsenosti s legislatívnym procesom ako aj výskumnými projektmi v oblasti zahraničnej politiky. Pravidelne vystupuje v médiách a píše komentáre na jednotlivé témy verejnej politiky.



Boris Strečanský študoval filozofiu a históriu na FF UK, sociálny rozvoj na London Metropolitan University a verejnú politiku a medzinárodné vzťahy na Princetonskej univerzite. V súčasnosti je externým doktorandom Centra Európskych štúdií a medzinárodných vzťahov na FSEV UK. Venuje sa otázkam rozvoja občianskej spoločnosti, filantropie a súvisiacim verejným politikám ale i otázkam kultivácie spoločenskej a historickej pamäti. Je autorom viacerých publikácií a statí o neziskovom sektore, občianskej spoločnosti a súkromnej iniciatíve vo verejný prospech. Boris Strečanský v období Novembra 89 pôsobil v študentskom hnutí. Neskôr viedol vzdelávací program pre manažment životného prostredia. Založil ETP Slovensko, ktoré sa venuje trvalo udržateľnému rozvoju znevýhodnených komunít. Spoluinicioval rozvoj komunitných nadácií na Slovensku. Spolupracoval s Nadáciou Ekopolis, zakladal a viac rokov viedol Centrum pre filantropiu n. o., s ktorým dodnes spolupracuje. Podieľal sa na vzniku portálu ľudiaľuďom.sk. V súčasnosti pôsobí ako konzultant v oblasti rozvoja neziskových organizácií, predovšetkým v postkomunistických krajinách.



Jakub Šimek vyštudoval hospodársku politiku na Ekonomickej univerzite v Bratislave. Pôsobil v poisťovníctve a v korporátnom sektore. Od marca 2019 pracuje ako bankový analytik na oddelení rizika. Spolupodieľal sa na výpočte daňového bremena, projektu realizovaného Konzervatívnym inštitútom M. R. Štefánika.



Rudolf Zajac je lekár a manažér. V roku 1975 absolvoval Lekársku fakultu a nastúpil na Urologickú kliniku Lekárskej fakulty UK. V nemocnici pôsobil ako urológ a rádiodiagnostik do roku 1991. V roku 1979 získal atestáciu 1. stupňa z odboru urológie a v roku 1983 atestáciu 2. stupňa. V rokoch 1991 – 2002 bol riaditeľom rakúsko-slovenskej obchodnej spoločnosti Alpine Tatra Alpine a. s., Bratislava. V rokoch 2002 – 2006 bol ministrom zdravotníctva SR. Počas svojho funkčného obdobia presadil zásadnú reformu slovenského zdravotného systému v podobe 6 navzájom prepojených zákonov. V rokoch 2010 – 2013 bol poradcom ministra financií ČR. Od roku 2006 pracuje vo vlastnej poradenskej firme Health direct s. r. o., kde sa zaoberá poradenstvom v oblasti investícií do zdravotníctva, platobných mechanizmov, manažmentu rizika pacienta, definovania nároku pacienta (BBP basic benefit package). Spolupracuje so Svetovou bankou ako konzultant. Je spolupracovníkom Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika. Je ženatý a má dve deti.



Foto: IEA

SUMMARY

★ Peter Gonda

Today, people enjoy the best economic well-being and, generally, live best times in the human history both in our country and in the West. But at the same time, they have been gradually diverting from the roots of current prosperity and freedom while collectivistic approach ideas and their various forms have been gaining more and more space again. Expanding welfare state contribute towards the change in people's thinking and acts that are directed away from the ethos of individual responsibility, financial independence, voluntary cooperation, and assistance towards the mentality of entitlement and reliance on the government and external financial sources.

The publication aims to present a view, supported by facts and arguments, of the basis of the Slovak welfare state and more generally, also of welfare states in other selected countries and confront welfare state myths with reality. Thus, we want to demask the welfare state and point out its unintended consequences. Succumbing and affiliation to welfare state myths have a real influence on the increase in the government's reach and interventions by which it significantly reduces both the current and future prosperity and freedom of people.

Strong collectivistic attitudes of people and myths about the role of the government have been confirmed by the public opinion polls carried out by the FOCUS agency within our project Tearing Down the Myths about Socialism and Welfare State. According to the agency's 2018 representative poll, up to 87 % of respondents agree that the government is to guarantee free healthcare, 81 % agree that higher education is not to be subject to any fees and the education system is to provide services for free, 71 % agree that in developed countries people enjoy a higher standard of living because the government redistributes the resources obtained from the richer to the poorer more significantly, and 69 % agree that people are not sufficiently keen on helping other people in need and that is the reason why the government is to take care of them through a social system. The high level of trust in a strong government instead of personal responsibility was evidenced also by the fact that 68 % of respondents agree that the government should secure

jobs and a decent standard of living for everyone and only 16 % agree that everyone should primarily take care of their own job and standard of living (more in the chapter entitled Myths through the optics of current polls).

It is the last statement that fits together with the definition of a welfare state that relieves people from the burden of financial responsibility and assumes this responsibility while making use of taxpayers. As concerns Slovakia, these ideas are not related only to the guarantees provided by the welfare state but also, to a significant extent, to the deep-rooted and socialist era related deformations of people's thinking. The second thing that makes us different from the Western countries, as a consequence of socialism again, is the significantly smaller amount of accumulated wealth, i.e. smaller resources to finance the welfare state. Declaratively, the welfare state is based on enticing but vaguely sounding objectives such as "social solidarity" and "social justice" that support the Orwellian ambiguity of terms. The real solidarity and justice are linked with personal responsibility and individual acts without forcing anyone else to do anything.

Centralized redistribution of generated financial resources that the government obtains by force and subsequently provides to people to secure their living conditions represents the institutional feature of the welfare state and its "social solidarity". The welfare state with open and non-targeted benefits functions as the tragedy of the commons with all accompanying devastating financial and moral consequences. We deal with this issue, using Slovakia as an example, in the first part of the publication although the welfare state has not developed in our country to the extent present in some Western countries.

As the initial point of redistribution of resources is their creation, our view of the Slovak welfare state starts with chapter 1.1 Economy and its regulation. Slovakia's worsening rankings within the Index of Economic Freedom in recent years confirm that despite the systemic improvements of market functioning and business conditions since November 1989, certain restrictions of the business environment and market functions still exist and deepen. The conditions created thanks to economic freedom are the key precondition for generation of the wealth that serves to finance, inter alia, also government programs.

In Slovakia, such programs represent a big and increasing burden due to the expansion of public expenditure in recent years caused also by, for instance, absence of any limits to public expenditure growth, increasing government consumption, and a deformed public expenditure structure featuring various transfers fed by "social packages". The high number of employees paid from taxes and other groups of people supported using taxes enhances the government's reach and influence which are manifested also through its proliferating "full-care" features. The government's redistribution and redirecting of a large part of generated resources reduce the disposable financial resources of people, crowd out private activities, introduce false signals, restrict the current and future prosperity and freedom of people, and support moral hazards and dependency of people on the government (more in chapter 1.2 Redistribution by the government and public finance).

Indeed, extensive and growing public expenditure that guarantees people's extensive reliance on the government represents a medium for the problems of the welfare state in the areas falling under its primary focus: social security, healthcare, and education system. The problems in those areas result from the very basis of public compulsory centralized schemes that provide people with a wide extent of guaranteed entitlements covered by taxpayers' contributions, but often without any real financial coverage. Old-age pensions may serve as an example. This is how the welfare state feeds the myth of "free lunch" among people while negating the basic economic concept: scarcity.

Extensive and increasing entitlements and related expenditures are based on the relevant legislation supported by the positive rights guaranteed by the constitution. The constitution opens the legislative "door" to such entitlements by, for instance, guaranteeing the right to the minimum wage, free healthcare, free education, and by setting 64 years as the age limit giving rise to the entitlement to adequate old-age

pensions. The social system is deformed by financial pressures due to using taxes and compulsory contributions to support a standard of living that often exceeds the basic standard for a number of people; this is particularly true when it comes to the PAYG pension scheme and non-targeted family benefits.

Our country is no exception and the unintended consequences of the government's full-care approach manifest themselves as the welfare dependency culture, a low level of motivation and taking care of oneself and family, economic inactivity trap, reliance on the government and external financial sources, and displacement of voluntary solidarity and private initiatives. They significantly weaken the responsibility of individuals for their own lives and this particularly as concerns the old-age pension system where people depend to a remarkable extent on external financial sources and political decisions. A system set up in this way gives rise to moral hazard and the "begging hands" motivation that is perverted in terms of economics or, generally speaking, to the mentality of entitlement. Moreover, it causes also a great financial burden (a high level of compulsory contributions, for instance) and disproportional future financial requirements (more in chapter 1.3 Social system and social security).

The enormous future financial burden has been cumulating particularly within the PAYG (pay-as-you-go) pension system both in our country and abroad. The system in Slovakia is systemically defective and its inherent deficit has been deepened by recent changes, i.e. primarily by implementation of the pension age limit thanks to which the debt within the system will increase significantly. By approving the age limit, MPs approved uncovered long-term pension related liabilities which have only worsened the pension system's financial outlooks and this as concerns both payers and their contributions and pensioners and their pensions. In addition, population ageing will speed up the devastating financial problems within the pension system and develop pressure to increase public expenditures, especially those associated with long-term care and healthcare provided to older people.

Another segment with systemically deficient setting is the healthcare sector where it will be necessary to make expectations realistic and to restrict the entitlement to financing from compulsory health insurance contributions and taxes. It is not possible to promise unlimited healthcare services with a limited amount of money (more in chapter 1.4 Healthcare system). Another welfare state area is the free education system. Its failure results from the very basis of this publicly provided and financed service and we focus on the inefficiency of the public education administration, the system's resistance against the pressures aimed at its reform, and the absence of consequences due to selected studies, competition generated pressure, and a motivation system. Higher education students are not motivated to pay attention to the quality of educational institutions and its importance for their future and the system lacks also the interconnection between studies and the labour market (more in chapter 1.6 System of education).

The labour market is also in focus of the "caring" state, which is manifested, in particular, through many governmental regulations covering the area of employment and the labour price regulation as legislators approved an increase in the minimum wage up to 60 % of the average wage. In chapter 1.4 Labour, employment, and market regulations, we draw attention to the negative unintended consequences involving a reduction in job opportunities and an unemployment rate increase which will be multiplied by the consequences of the coronavirus crisis. Therefore, the syndrome of the full-care government restricting competition and people's freedom of choice still exists in Slovakia and it manifests itself not only within the economy and social area but also within the civil society that is pushed away and restricted by the government as well (more in chapter 1.7 Civil society).

It is useful to know the consequences appearing in welfare states with open positive rights and entitlements of people to the money of other taxpayers, which have been applying this system in a long run. The second part of the publication presents the experiences from selected countries that are remarkably richer than Slovakia. During the 20th century, the level of redistribution by governments of those countries of the

resources generated by their economies increased enormously due to the influence of the pseudo-culture of care provided by the government (from approximately one tenth up to one half) which was accompanied by escalating interventions into people's lives.

Due to the fact that the term welfare state is mostly associated with Sweden (and other Scandinavian countries) within the public discourse, we start our overview of foreign experiences with this country. It is a story of success and great enrichment thanks to the market principles and reforms taking place during the 19th century, a massive welfare state developed after World War II until the 90-ties when it collapsed, and the following transition towards a government reduction and deregulation. The comparison of the 7 % public expenditure/GDP ratio by the end of the 19th century with 72 % in 1993 and 52 % today may serve as an approximate indicator of that process. Unlike in Sweden, no such turn has taken place in France and that is why adverse consequences of the strong government cumulate there which means, in particular, already big and still increasing tax and regulatory burdens and an excessive public debt that is officially at the level around 100 % but implicitly it reaches around 300 %.

We also present two examples of corporatist welfare states – Germany and Austria. It was Germany where Otto von Bismarck started the era of welfare states and thus also the substantial transformation of societies to more collectivistic. In the 80-ties of the 19th century, he was the first to introduce a pay-as-you-go social insurance system where, for instance, within the pension insurance system the economically active people compulsorily pay contributions to finance pensions for current pensioners while their future entitlement to pensions that arises for them will be satisfied making use of the compulsory contributions provided by those who will be economically active in the future. Despite implementing it at a minimum level, he opened Pandora's box for transformation of the society towards a greater dependence and reliance of people on the government and political decisions. The PAYG pension system represents, in its current extended version and at the time of population ageing, a financial time bomb.

We have also chosen two Anglo-Saxon countries – the United Kingdom and the U.S.A. to illustrate the negative impacts of the welfare state on economy and society. Those countries became rich and were examples of successful societies thanks to capitalism and overall freedom. The failing British healthcare system and education system that functioned successfully before the rise of the welfare state serve as a memento. In the U.S.A., more and more people become subject to various state support programs and the implicit debt becomes extremely high – it amounts to 500 % of GDP only as concerns programs Social Security and Medicare.

In the last chapter, we present a specific example of consequences of an experiment with welfare state elements at a multinational level in the European Union, i.e. Joint Agricultural Policy, Cohesion Policy, the European Central Bank Policy, and Eurozone financial bail-out mechanisms. The combination of the Eurozone as a transfer union with generous and indebted welfare states represents a special risk resulting for instance from the EU's financing their non-reformed pension systems.

In the publication, we present an initial overview of the substantial context of the Slovak welfare state and more developed welfare state forms existing in other countries. And it is especially the experiences of foreign countries with more passive and more welfare dependent people which may serve as a memento. Moreover, it is important to be aware of the systemic risk of financial collapse of welfare states and, in particular, of PAYG pension systems. We believe that our publication will contribute, even if only little, to people's becoming more aware of the systemic deformation and risks associated with expanding welfare state and will think and act more in compliance with the ethos of individual responsibility and freedom, financial independence, voluntary cooperation, and respect for property and other civilization values thanks to which we live the best times that the human kind has ever experienced during its history.

Editor: Peter Gonda

SOCIÁLNY ŠTÁT: REALITA NAMIESTO MÝTOV

Neprešlo jazykovou úpravou

Typografická úprava a dizajn obálky: Viktor Humaj

Fotografia na obálke: Ian Espinosa (unsplash.com)

© Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava 2020

ISBN: 978-80-89121-19-9

EAN: 9788089121199