

## 8. FINANČNÁ A EKONOMICKÁ KRÍZA A PROTIKRÍZOVÁ POLITIKA NA SLOVENSKU

### Úvod

Finančná a hospodárska kríza, ktorá sa začala prejavovať v USA v roku 2008, nadobudla globálne rozmery a zasiahla aj Slovensko. Jej vplyv bolo a je možné cítiť prakticky vo všetkých oblastiach hospodárstva i spoločnosti. Klesla dostupnosť úverov, zahraničný dopyt, výroba, zamestnanosť, prílev zahraničných investícií, zhoršili sa vyhliadky vývoja ekonomiky a verejných financií, vzrástla nezamestnanosť a podiel nestálych foriem pracovného pomeru. Prvým cieľom v tejto kapitole je teda podrobnejšie pomenovať javy a trendy, ktoré od prepuknutia krízy nastali v SR v oblastiach kľúčových z ekonomického a sociálneho hľadiska: vo finančnom sektore, v reálnom hospodárstve, na trhu práce a vo verejných financiách. Nekladíme si za cieľ vplyv krízy teoreticky interpretovať, ani netvrdíme, že kríza je jediným (kauzálnym) faktorom zodpovedným za vývoj v analyzovaných oblastiach. Cieľom je poukázať na zmeny, ktoré v priebehu krízového vývoja na Slovensku nastali. Druhým cieľom je zosumarizovať, vyhodnotiť a okomentovať vládne opatrenia na zmiernenie dôsledkov krízy na Slovensku. Predkladaný opisný rozbor krízy a protikrízovej politiky v SR bude v ideálnom prípade podkladom hlbších a teoreticky ukotvených analýz následkov krízy pre Slovensko, prijatých protikrízových politík, prípadne vývoja slovenskej ekonomiky a spoločnosti v období po kríze, resp. počas ďalšieho trvania krízy.

### 8.1. Finančný sektor (úvery a mena)<sup>81</sup>

Pri analýze vplyvu krízy na slovenský bankový sektor je dôležité upozorniť na jednu kľúčovú skutočnosť, a tou je, že banky na Slovensku pri poskytovaní úverov neboli odkázané na zdroje z rozkolísaných finančných trhov, ale mali k dispozícii dostatok domácich zdrojov od svojich klientov. V medzinárodnom

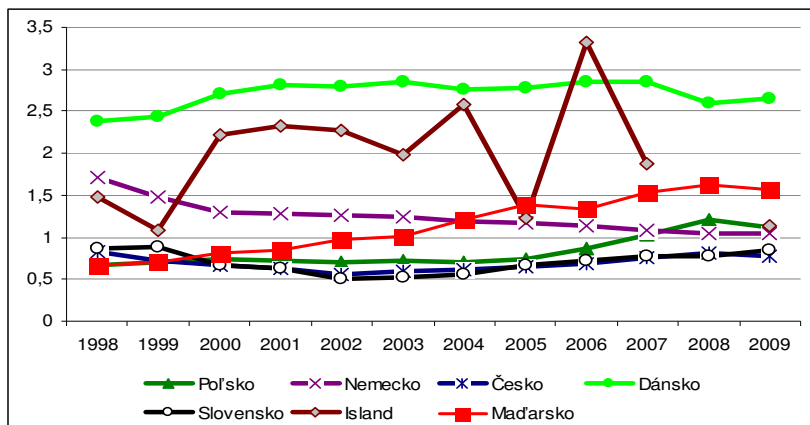
---

<sup>81</sup> Pokiaľ sa neuvádza inak, údaje v tejto časti čerpáme zo zdrojov Národnej banky Slovenska (štatistické databázy na webovej stránke <[www.nbs.sk](http://www.nbs.sk)>, výročné Analýzy slovenského finančného sektora a pod.). Za konzultácie týchto údajov ďakujeme Jánovi Klacsovi z NBS.

porovnaní je na Slovensku dlhodobo nízky pomer objemu úverov k objemu vkladov (*loan-to-deposit ratio* – LDR)<sup>82</sup> – osciluje okolo hodnoty 80 % (graf 8.1).

Graf 8.1

### Pomer vkladov k úverom, medzinárodné porovnanie



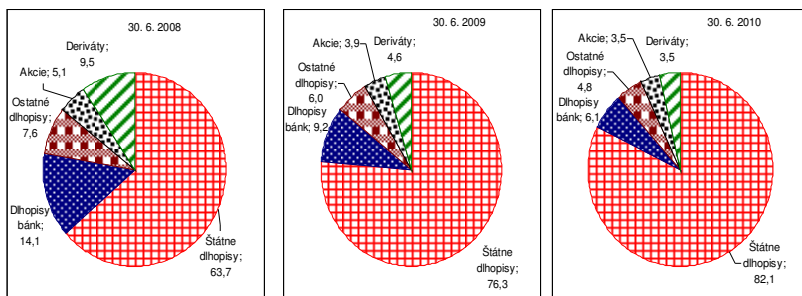
Prameň: European Banking Federation (2009).

Ako dôvod sa uvádza skutočnosť, že úverový boom nastal na Slovensku v porovnaní s inými krajinami neskôr (počnúc rokom 2004) a potom ho zastavila kríza, ale aj fakt, že počas reštrukturalizácie bánk v rokoch 1999 – 2001 sa nekvalitné úvery bánk podnikom vymenili za vládne dlhopisy (odpis stratových úverov z bilancie bánk tak pochopiteľne znížil hodnotu ukazovateľa LDR). Keďže na Slovensku sa pred krízou viac sporilo než požičiavalo, a banky boli schopné z tradičných aktivít (prijímanie vkladov, poskytovanie úverov, investovanie do dlhopisov) generovať vysoký zisk, neinvestovali príliš do riskantných (exotických a neskôr toxických) finančných nástrojov, napríklad derivátov (graf 8.2).<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Tento ukazovateľ vyjadruje, aký podiel predstavujú pôžičky bánk zákazníkom z celkovej sumy vkladov (z maloobchodu, podnikov a finančných spoločností) a vydaných hypotekárnych záložných listov.

<sup>83</sup> V tomto type investovania sa slovenské banky neangažovali, ale aj preto, lebo sú dcérskymi spoločnosťami zahraničných bánk. A rizikovejšie investície sa spravidla realizujú v materských bankách.

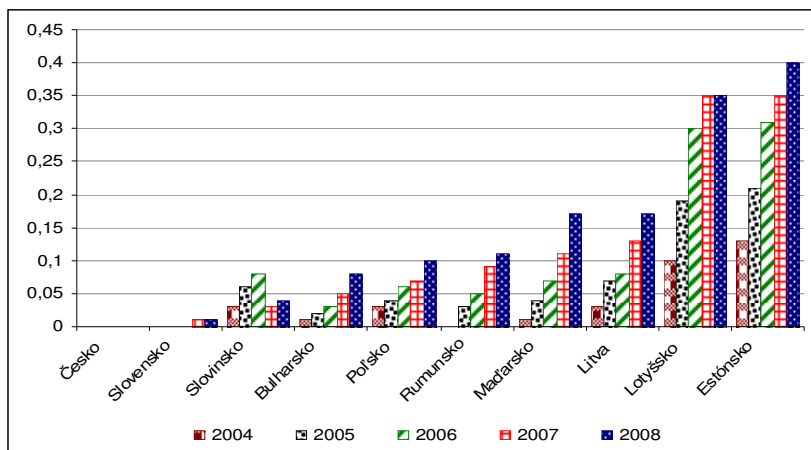
Graf 8.2

**Štruktúra cenných papierov v rámci aktív bánk v SR (v %)**

Prameň: NBS (2008 – 2010).

Z tých istých dôvodov (okrem iných, ako napr. priaznivá základná sadzba NBS) sa na Slovensku – na rozdiel od mnohých štátov strednej a východnej Európy (SVE) (graf 8.3) – požičiavalo prevažne v domácej mene. Kurzové výkyvy spôsobené krízou tak nezmenili reálne dlhové bremeno slovenských domácností a podnikov. Na základe uvedeného možno konštatovať, že finančná kríza Slovensko priamo nezasiahla.

Graf 8.3

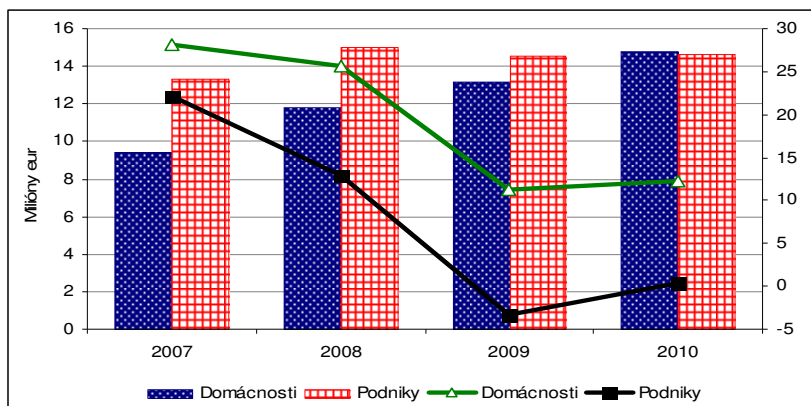
**Zadlženosť domácností v cudzej mene, porovnanie nových členov EÚ (v % HDP)**

Prameň: Barrell et al. (2009).

Krízou však mala na slovenský bankový sektor nepriamy vplyv. V dôsledku poklesu zahraničného dopytu sa mnohé podniky dostali do nesolventnosti. Tiež začali prepúšťať, čím došlo k zníženiu solventnosti aj na úrovni domácností. Klesol teda jednak dopyt po úveroch. Na zníženie schopnosti splácať úvery na úrovni podnikov i domácností ale zareagovali aj banky – znížením ponuky úverov. Hoci v rokoch pred krízou sa medziročný rast úverov v ekonomike viac-menej stabilne držal nad 20 %, na jeseň 2008 prišlo k jeho spomaleniu v prípade domácností, pričom v prípade podnikov celkový objem úverov dokonca začal klesať (vývoj ilustruje graf 8.4). V krízovom roku 2009 začali banky v jednotlivých mesiacoch poskytovať nové úvery iba v približnej hodnote splátok existujúcich úverov v danom mesiaci.

Graf 8.4

**Objem poskytnutých úverov v mil. eur (ľavá os) a medziročné tempo prírastku úverov v SR v % (pravá os), k 31. 12. daného roka**



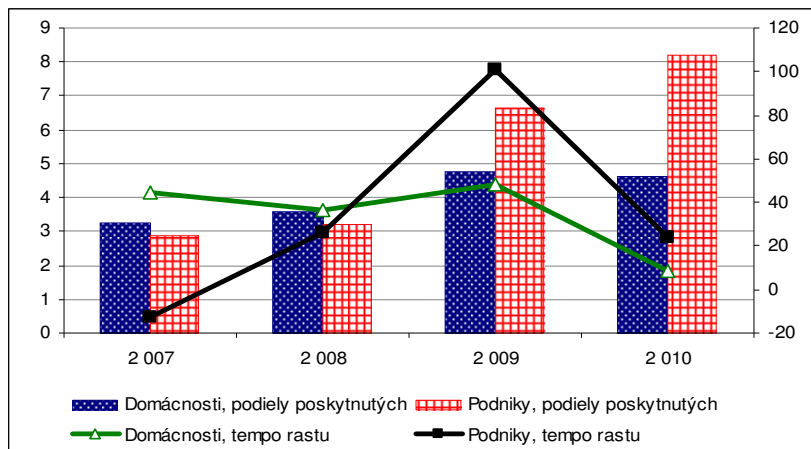
Prameň: NBS (2011).

Ak sa pozrieme podrobnejšie na domácnosti v roku 2008, v druhej polovici roka banky v dôsledku klesajúcich cien nehnuteľností a v dôsledku neistých príjmových perspektív domácností začali pritvrdzovať podmienky poskytovania úverov – zvýšili úrokové marže a sprísnilli požiadavky na zabezpečenie úverov. Avšak pod zníženie tempa rastu úverov sa ešte viac než pritvrdené štandardy podpísal pokles dopytu po úveroch.

Trend očakávania poklesu cien rezidenčných nehnuteľností, nízkeho dopytu domácností po úveroch a sprísňovania úverových štandardov (najmä v prípade tzv. amerických hypoték, ktoré sú citlivé na vývoj na trhu práce) pokračoval aj v roku 2009.<sup>84</sup> Kritickým bol hlavne začiatok roka, keď sa okrem prepadu dopytu po úveroch zaznamenal aj nárast zlyhávania úverov (graf 8.5), najmä kvôli strate zamestnania. V dôsledku tohto vývoja banky spustili program reštrukturalizácie úverov (predĺženie splatnosti, odloženie splátok istiny na šesť mesiacov a pod.). V druhom polroku 2009 sa situácia mierne zlepšila – o úvery na bývanie začal byť opäť väčší záujem.

Graf 8.5

**Medziročné tempo prírastku (pravá os) a podiel zlyhaných úverov domácností a podnikov na objeme poskytnutých (ľavá os) v SR, v % k 31. 12. daného roka**



Prameň: NBS (2011).

Tento trend pokračoval aj v roku 2010. Zaujímavosťou je, že dynamický nárast objemu novoposkytnutých úverov na bývanie sa najmä v prvej polovici roka 2010 len málo prejavil na raste celkového objemu úverov – situáciu vysvetľuje fakt, že klienti s už existujúcimi úvermi využívali obdobie nízkych úrokových sadzieb na prefinancovanie starých úverov novými. Tento trend

<sup>84</sup> O niečo lepšiu dynamiku než úvery na nehnuteľnosti zaznamenali v krízovom roku spotrebiteľské úvery, čo možno do istej miery prisúdiť aj tzv. šrotovnému.

pokračoval aj v druhom polroku 2010, avšak v tomto období začali rásť aj úvery na priame financovanie nového bývania.<sup>85</sup>

Okrem domácností mala kríza vplyv, pochopiteľne, aj na podnikovú sféru. Napríklad termínované vklady podnikov už v roku 2008 klesli oproti predošlému roku o 15,4 %, pričom prepád bol najmarkantnejší v poslednom kvartáli roka v dôsledku zlých hospodárskych vyhlíadok a nízkej likvidity podnikov. Ďalej sa v druhej polovici roka spomalila aj dynamika rastu podnikových úverov, a to ešte viac než v prípade domácností. Jednak v dôsledku nárastu ceny medzibankových zdrojov v dôsledku nervozity na medzibankovom trhu eurozóny, jednak vzhľadom na nepriaznivé prognózy hospodárskeho vývoja začali banky pritvrdzovať podmienky získania úverov. Najmä v odvetviach citlivých na pokles hospodárskeho cyklu (nehnutelnosti, doprava a pod.) banky začali napríklad skracovať dobu splatnosti úverov. Tá sa, naopak, predlžovala v necitlivých odvetviach, napríklad vo verejnom sektore. Podobne ako v prípade domácností, aj v prípade podnikov sa pod zníženie dynamiky poskytovania úverov podpísal okrem sprísňovania podmienok aj slabší dopyt, a to bez ohľadu na sektor podnikania, veľkosť podniku či typ úveru.

Výrazné spomaľovanie tempa rastu úverov podnikom pokračovalo aj v prvej polovici roka 2009. V druhej polovici roka však rast dosahoval už záporné hodnoty. Výrazný prepád sa dotkol najmä úverov na prevádzku podnikov, obzvlášť v odvetviach orientovaných na vývoz a s prudkým prepádom tržieb (obchod, doprava, strojárstvo). Trend sprísňovania úverových štandardov a klesajúceho dopytu po úveroch v roku 2009 pokračoval, hoci jeho dynamika sa v priebehu roka zmiernovala.

V roku 2010 prišlo k medziročnému nárastu podnikových tržieb, čo sa odrazilo aj na miernom oživení dopytu po úveroch. Toto oživenie však spomaľoval jeden zaujímavý jav – konkrétne snaha podnikov znížiť podiel cudzích zdrojov vo svojich bilanciách. Podniky teda v dôsledku krízy začali posilňovať kapitálovú zložku aj z iných ako bankových zdrojov (v roku 2009

---

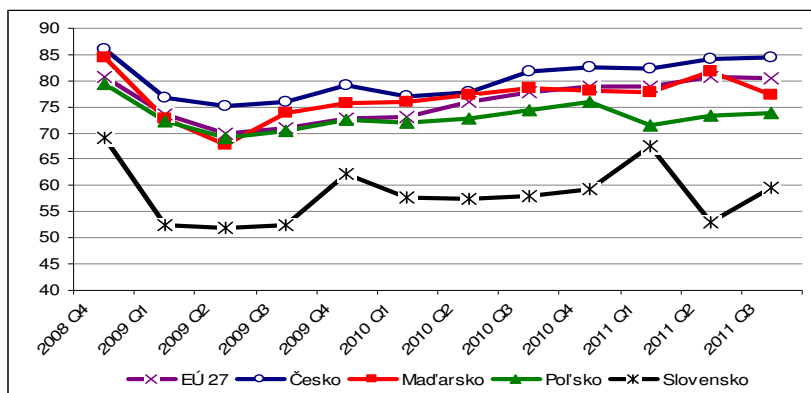
<sup>85</sup> V súvislosti s analýzou dynamiky vývoja úverov, osobitne úverov na bývanie, sa žiada poznamenať, že svetová finančná a ekonomická kríza nie je jediným relevantným faktorom vplyvu. Aj bez krízy by skôr alebo neskôr podľa všetkého prišlo k istej miere „nasýtenia“ potreby bývania a k spomaľeniu rastu poskytovaných úverov na bývanie – z dlhodobého hľadiska nebolo pravdepodobné, že medziročné dvojciferné tempá rastu tohto typu úverov z obdobia 2002 – 2009 budú trvalo pokračovať.

tvorili dve tretiny z nárastu domácich zdrojov zdroje od verejnej správy) a znižovať zadlženosť. Zo strany bánk prišlo v roku 2010 k zastaveniu sprisňovania úverových podmienok. Tento prístup však nebol len prejavom pozitívnych očakávaní, ale konkurencie medzi bankami a dostatkom likvidity v nich. Z hľadiska jednotlivých sektorov bol rok 2010 zaujímavý napríklad tým, že sa v ňom úplne zastavil rast úverov na komerčné nehnuteľnosti, ktorý v predchádzajúcom období patril spomedzi všetkých podnikových úverov k najdynamickejším. Dôvod bol jednoduchý – existujúce viacročné projekty zazmluvnené ešte pred krízou sa dofinancovali a nových projektov sa v roku 2010 uzatvorilo iba veľmi málo. Z hľadiska dynamiky vývoja poskytnutých úverov sa nedarilo veľkoobchodu, stavebníctvu, strojárstvu či kovospracujúcemu priemyslu; naopak, polepšili si elektrina a plyn, telekomunikačné a informačné služby.

Vývoj v sledovanej oblasti v období 2008 – 2010 (prísne úverové štandardy bánk a nižší dopyt podnikov po úveroch) dokumentuje nízku mieru využívania výrobných kapacít na Slovensku (graf 8.6) – tá pritom ale determinuje najmä dopyt po investičných úveroch. Nízka miera využívania kapacít v priemysle, a teda aj nízky dopyt po investičných úveroch otvárajú priestor na politiku vládnych výdavkov a verejných investícií – v tých však Slovensko rovnako zaostáva (IMF, 2011, s. 16).

Graf 8.6

### Miera využívania výrobných kapacít v priemysle, štvrťročne



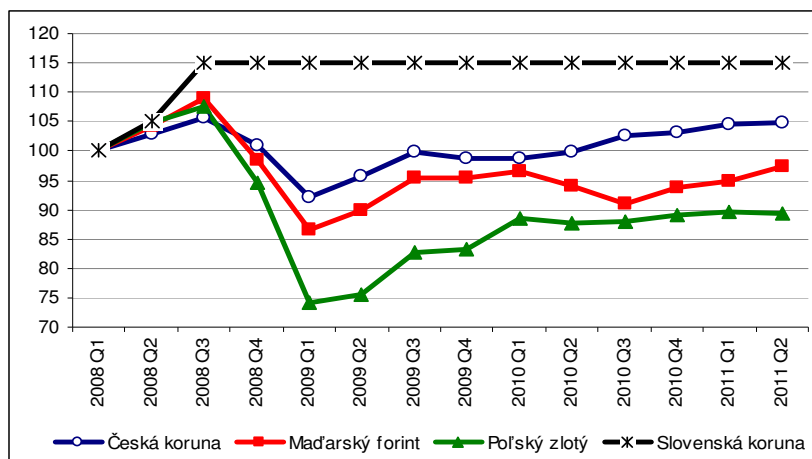
Prameň: Eurostat (2011).

Dôležitou udalosťou, ktorá s krízou nesúvisela, ale odohrala sa súbežne s ňou, bolo na Slovensku zavedenie eura. To malo niekoľko dôsledkov. Spočiatku sa zdalo pre banky priaznivé – ľudia si pred koncom roka vo väčšej miere vkladali slovenské koruny na účty, aby sa im automaticky prekonvertovali na eurá, a tým počas krízy prispeli k zvýšeniu likvidity bánk. Objem vkladov prevyšil dlhodobý trend najviac v decembri 2008 – o 3,2 mld. eur, avšak v roku 2009 klienti celú túto sumu vybrali. Priaznivý efekt na likviditu bánk bol teda iba krátkodobý.

Druhým efektom zavedenia eura v roku 2009 bolo oslabenie mien okolitých štátov (graf 8.7) – to nastalo v dôsledku zlých hospodárskych vyhládok a averzie voči riziku. Stabilita v čase krízy bola zaiste pozitívnym účinkom; relatívne silná mena však na druhej strane znížila cenovú a nákladovú konkurencieschopnosť slovenských podnikov. Relatívne zvýšenie jednotkových nákladov práce v porovnaní so susedmi z V4 (v praxi to bol tiež pokles, ale najmenší) však bolo iba dočasné – v priebehu roka 2009 sa meny okolitých štátov opäť zhodnotili a situácia vo sfére konkurencieschopnosti sa vrátila viac-menej do predkrízového stavu (Lalinský, 2010, s. 27 – 28; ďalej pozri aj Jevčák, 2011).

Graf 8.7

**Invertované kurzové pomery výmenných mien krajín V4 voči euru, štvrťročné**



Prameň: Eurostat (2011).



Tretím dôležitým efektom zavedenia eura bolo stanovenie silného konverzného kurzu. Na rokovaníach, ktoré predchádzali jeho ohláseniu 8. júla 2008, sa zdôrazňovala potreba predísť inflačnému scenáru zo Slovinska. A tak sa konverzný kurz stanovil s ohľadom na odhadovaný budúci vývoj (*forward-looking*), pričom ale žiaden z účastníkov rokovaní nerátal s hrozbou finančnej a následne hospodárskej krízy.<sup>86</sup> Späťne možno konštatovať, že toto rozhodnutie nepriaznivo ovplyvnilo a ovplyvňuje cenovú konkurencieschopnosť slovenského vývozu, hoci mieru ťažko odhadnúť.

## 8.2. Reálna ekonomika

Po štyroch rokoch neprestajného zrýchľovania *tempa rastu slovenského hospodárstva* v roku 2008 vzrástol HDP v stálych cenách (s. c.) iba o 5,8 % (graf 8.8). Spomalenie bolo spôsobené nižšou dynamikou zahraničného dopytu – ten rástol tempom 3,1 %, čiže o 11,2 percentného bodu (p. b.) pomalšie ako rok predtým. V roku 2009 prišlo k medziročnému reálnemu prepadu HDP o 4,8 %, ktorý bol opäť spôsobený nepriaznivým vývojom zahraničného dopytu – objem vývozu výrobkov a služieb oproti roku 2008 klesol o 15,9 %. Zmenšil sa aj objem dovozu a klesol i domáci dopyt. Rok 2010 priniesol oživenie – HDP reálne medziročne vzrástol o 4 %. Opäť bol kľúčovým vývoj zahraničného dopytu, ale okrem neho narástol aj dovoz a domáci dopyt. Vývoj HDP dokumentuje jeho závislosť od globálneho dopytu. Pre ekonomiku je však dôležitá aj spotreba domácností a celkový domáci dopyt, ktorý – na rozdiel od exportu – stále kvôli nepriaznivej situácii na trhu práce nezažíva pokrízovú obnovu.

Pri pohľade na kľúčovú oblasť slovenského hospodárstva – priemysel – sledujeme, pochopiteľne, podobný obrázok. Počnúc štvrtým štvrtkom 2008 začína v dôsledku krízy klesať *index priemyselnej produkcie* (IPP) i *tržby v priemysle*. V období 2007 – 2008 sa IPP zvýšil len o 3,3 %. V krízovom roku 2009 už zaznamenal medziročný prepad o 13,8 %. O rok neskôr sa index opäť zvýšil – oproti roku 2009 bola celková výroba priemyslu väčšia o 18,9 %. Tržby v priemysle sa vyvíjali podobne. Tempo ich rastu bolo v roku 2008 už pomalšie a narástli iba o 3,8 %; o rok nato zaznamenali prepad

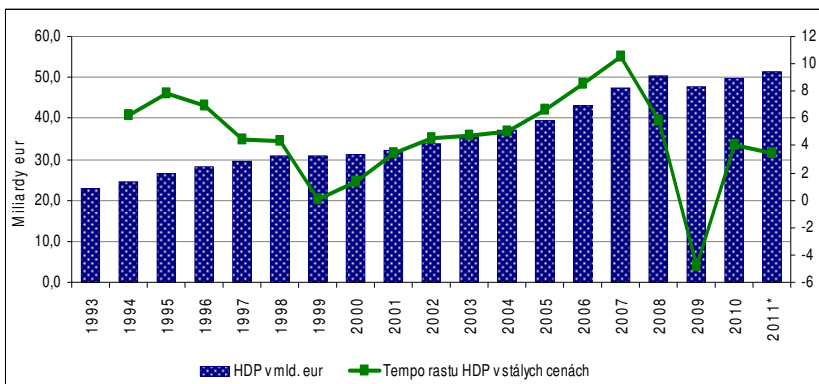
---

<sup>86</sup> Informácia poskytnutá autorovi vysokým štátnym úradníkom, ktorý sa predmetných rokovaní osobne zúčastnil.

o 18 %. V roku 2010 znova medziročne vzrástli, konkrétne o 19,2 %. Závislosť slovenského hospodárstva od dopytu na zahraničných trhoch dokladá aj takmer dvojtretinový podiel tržieb z predaja do zahraničia k tržbám spolu (MH SR, 2010a).

Graf 8.8

### HDP v mld. eur a tempo rastu HDP v stálych cenách v %



\* Prognóza.

Prameň: MF SR, štatistické ukazovatele (2011).

Z hľadiska *priemyselných sektorov* teda možno konštatovať, že zníženie spotreby u najdôležitejších slovenských obchodných partnerov spôsobilo pokles vývozu slovenských výrobkov, ktorý najviac zasiahol najmä vývozne orientované odvetvia. Index priemyselnej produkcie vo výrobe elektrických zariadení a vo výrobe strojov a zariadení mal už známu trajektóriu – prudké spomalenie rastu v roku 2008, dvojciferný prepád v roku 2009 a dvojciferné tempo medziročnej obnovy v roku 2010 (napr. výroba strojov vzrástla v tomto období až o 47 %).

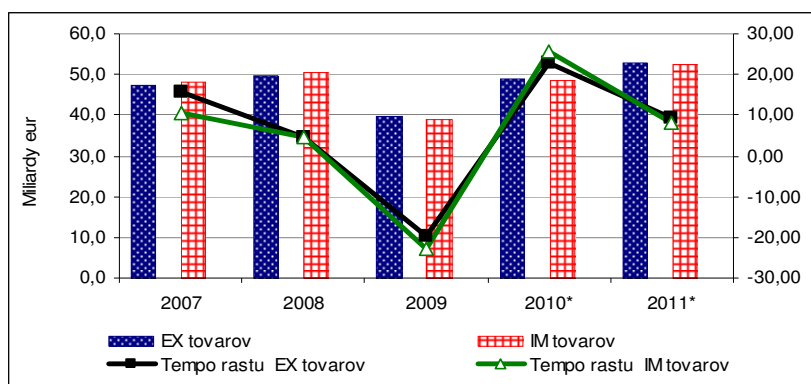
Najdôležitejší bol ale vývoj vo výrobe dopravných prostriedkov – jednak pre jej význam, ale aj citlivosť (v porovnaní s inými sektormi) podliehať cyklickým vývojom ekonomiky. Medzi rokmi 2007 a 2008 sa dynamika znížila až o 49,3 p. b., na rast 8,6 %. V nasledujúcich dvoch rokoch nastal prepád o 27,3 % a obnova o 39,9 %. V tejto súvislosti treba pripomenúť význam *automobilového priemyslu* pre slovenskú ekonomiku. V roku 2007 bola SR

prvá na svete vo výrobe automobilov na obyvateľa. Vývoz dopravných prostriedkov a ich príslušenstva tvoril vyše štvrtinu celkového exportu. V automobilovom priemysle bolo v roku 2008 zamestnaných približne 80 000 ľudí. Keďže len veľmi malá časť slovenskej produkcie (1 – 2 %) smeruje na domáci trh, oveľa významnejším dôsledkom na slovenské hospodárstvo bol pokles dopytu zo strany najvýznamnejších obchodných partnerov – Francúzska, Nemecka a pod. (MF SR, 2009a, s. 6).

Vývoj v oblasti *zahraničného obchodu* sme už priebežne spomínali (jeho vývoj ilustruje graf 8.9). Od posledného štvrťroka 2008 možno pozorovať výrazný medziročný pokles vývozu tovarov, za ktorým nasleduje automaticky aj pokles objemu dovozu (slovenský priemysel orientovaný na vývoz má totiž vysokú dovoznú náročnosť). Oproti roku 2007 klesol v roku 2008 vývoz i dovoz tovarov a rástol zhodne tempom iba 4,6 %. V roku 2009 už nasledoval medziročný prepad – pri vývoze o 19,8 % a pri dovoze dokonca o 22,9 %. V roku 2010 sa situácia v zahraničnom obchode opäť upravila smerom nahor – objem vývozu tovarov oproti roku 2009 narástol o 22,8 %, objem celkového dovozu o 25,5 %. Z hľadiska objemu v štruktúre vývozu dominujú autá, počítače, elektronické a optické zariadenia a základné kovy. V importe sú to najmä počítače, elektronické a optické zariadenia, autá, ropa a zemný plyn.

Graf 8.9

### Objem vývozu tovarov a tempo jeho rastu v %

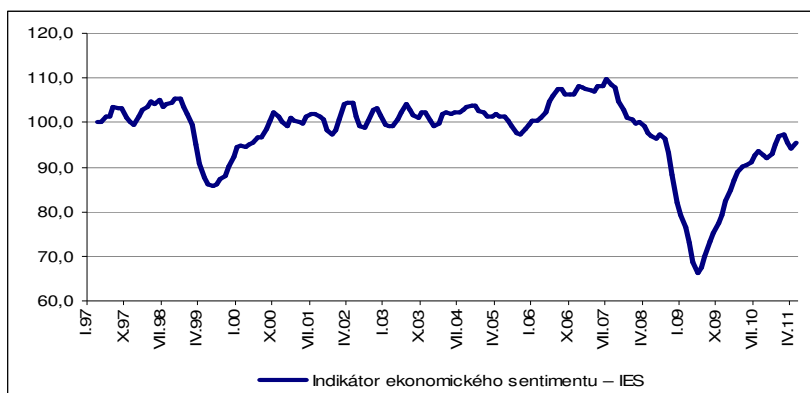


\* Prognóza.

Prameň: MF SR, štatistické ukazovatele (2011).

Kríza sa prejavila aj vo vývoji *vyhliadok budúceho hospodárskeho vývoja*. Tento pre hospodárstvo dôležitý faktor ovplyvňuje ochotu investovať, objednávať, vyrábať, kupovať a zamestnávať a meria sa indikátorom ekonomického sentimentu (IES). Na Slovensku tento ukazovateľ zaznamenal svoje historické maximum v júli 2007 (graf 8.10). V priebehu roka 2008 klesol pod svoj dlhodobý priemer (1997 – 2010) a v decembri 2008 začína dosahovať svoje historické minimum. Tento vývoj kulminoval v máji 2009. Odvtedy sa situácia zlepšila a indikátor sa dostal k svojmu dlhodobému priemeru. Dynamika vývoja IES na Slovensku je v súlade s vývojom tohto ukazovateľa v eurozóne.

Graf 8.10

**Indikátor ekonomického sentimentu (rok 2005 = 100)**

Prameň: ŠÚ SR (2011).

Aj v *miere úspor domácností* sa prejavilo pôsobenie negatívnych ekonomických vyhliadok spôsobených krízou, hoci na prvý pohľad paradoxným spôsobom. Oproti očakávaniu, podľa ktorých by mali domácnosti v období rastúcej nezamestnanosti a klesajúcich príjmov načítať do svojich úspor, v krízovom roku 2009 slovenské domácnosti spojili ešte viac než rok predtým. Príčinou bola prevaha opatrného motívu úspor, keď mimoriadne nepriaznivé vyhliadky prinútili domácnosti v SR šetriť viac, než by naznačovali ekonomické fundamenty (Bruncková – Machlica, 2010).

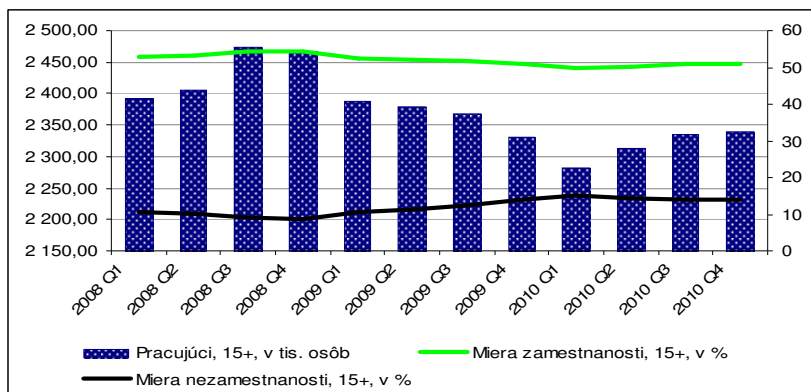
No a v neposlednom rade sa kríza dotkla aj *priamych zahraničných investícií* (PZI). Oproti rokom 2007 a 2008, keď SR zaznamenala prílev PZI vo výške 3,58 mld. USD, resp. 3,41 mld. USD, nastal v roku 2009 dokonca úbytok vo výške 50 mil. USD (UNCTAD, 2010, s. 167).

### 8.3. Trh práce

Z hľadiska zamestnanosti je najdôležitejším sektorom hospodárstva priemysel, konkrétne priemyselná výroba. Kríza do nej priniesla výrazný *pokles zamestnanosti* a zmenila štruktúru jednotlivých odvetví priemyselnej výroby. V roku 2009 prišlo k medziročnému poklesu zamestnanosti o 15 % v rámci priemyslu celkovo a o 16 % v priemyselnej výrobe. Z hľadiska odvetví sa zamestnanosť najviac prepadla vo výrobe kovov a kovových zariadení. Jediným sektorom, kde zamestnanosť aj v roku 2009 (hoci len veľmi mierne) vzrástla, bola výroba počítačových, elektrotechnických a optických výrobkov. Ak sa pozrieme na celkovú mieru zamestnanosti (graf 8.11), pokles sa začína na prelome rokov 2008 – 2009. Náznaky oživenia sa objavujú od druhého štvrťroka 2010 – medzikvartálny pokles počtu zamestnaných osôb a miery nezamestnanosti sa zastavuje a do konca roku mierne rastie.

Graf 8.11

**Počet pracujúcich (ľavá os), miera zamestnanosti a miera nezamestnanosti (pravá os) v %**



Prameň: ŠÚ SR (2011).

V štatistikách zamestnanosti ŠÚ SR neeviduje osoby, ktoré vykonávajú práce na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (dohody o vykonaní práce, o pracovnej činnosti, o brigádnickej práci študentov). Podľa štatistik Sociálnej poisťovne, ale aj v prípade osôb s takýmto pracovnoprávnym vzťahom dochádza k prepadu – v roku 2009 ich počet medziročne klesol o 18,8 % a v roku 2010 o 17,7 %. Tento pokles neprevkvaňuje – pri hospodárskom prepade je pravdepodobné, že zamestnávateľia najskôr ukončia pracovný vzťah s tzv. dohodármi, ktorí nemajú práva zamestnancov a ktorým možno dať výpoveď bez uvedenia dôvodu.

Pokles zamestnanosti na trhu práce počas krízy sprevádzal *nárast počtu a podielu osôb zamestnaných na dobu určitú*. Najprv síce absolútny počet klesol z 94 400 v roku 2008 na 84 900 v roku 2009, čo je celkom pochopiteľný vývoj – v prvej vlne krízového prepúšťania nebol dôvod práve dočasných zamestnancov šetriť. V roku 2010 ale ich počet stúpol na historické maximum 109 300. Ešte dôležitejší je však podiel zamestnaných na dobu určitú zo všetkých zamestnancov – ten je opäť historicky najvyšší v roku 2010, keď dosahuje 5,8 %.<sup>87</sup> V čase neistých hospodárskych vyhliadok je zvýšenie dočasných pracovných zmlúv pochopiteľnou stratégiou zamestnávateľov. Z dlhodobejšej perspektívy bude ale dôležité sledovať, či sa po odznení krízy stav vráti do normálu, alebo kríza takýmto spôsobom trvalejšie „spružní“ trh práce.

V súvislosti s nepriaznivým vývojom ekonomiky a zamestnanosti môže prekvapivo pôsobiť fakt, že *priemerná mzda* sa aj počas krízy naďalej zvyšovala (hoci pomalším tempom než v predkrízovom období; pozri tab. 8.1). Platí to nielen v nominálnom, ale aj v reálnom vyjadrení – medziročný rast reálnych miezd bol 3,3 % v roku 2008; 1,4 % v krízovom roku 2009 a 2,2 % v roku 2010. Toto zdanlivé<sup>88</sup> zvyšovanie životnej úrovne tých, ktorí napriek kríze ostali zamestnaní, však vzniklo tak, že zo štatistik zamestnanosti vypadávali prevažne osoby s nižšími príjmami, čo skreslilo priemer smerom

<sup>87</sup> Treba podotknúť, že v porovnaní s dlhodobým priemerom EÚ (cca 14 %) stále ide o vcelku nízky podiel. Navyše, skok nie je ani v slovenských pomeroch dramatický – za posledné desaťročie podiel dočasných zamestnancov osciloval okolo hodnoty 5 % (napr. v roku 2004 bol 5,5 %).

<sup>88</sup> Okrem zdanlivého zvýšenia bolo reálnym faktorom zvýšenia kúpnej sily pomalšie tempo inflácie v dôsledku krízy.

nahor bez toho, že by zamestnávateľia mzdy reálne zvyšovali. Napriek tomu ale možno skonštatovať, že kríza výraznejšie neznižila príjmovú úroveň tých, ktorí ostali zamestnaní.

Tabuľka 8.1

**Tempo rastu počtu zamestnaných, priemernej nominálnej mzdy a HDP v s. c.**

	2007	2008	2009	2010
Zamestnanci	2,0	2,5	-4,8	-2,4
Priemerná nominálna mesačná mzda (v eurách)	7,4	8,1	3,0	3,3
HDP v s. c. (v mld. eur)	10,5	5,8	-4,8	4,0

Prameň: ŠÚ SR (2011).

Zaujímavejšou je však otázka, čo sa dialo s tými, ktorí vypadli zo štatistík zamestnanosti. Podľa Filadelfovej (2010) časť z nich prešla medzi samozamestnaných, časť ostala nezamestnaná a časť skončila mimo ekonomickej aktivity. Evidentné pritom boli rodovo špecifické stratégie.

Počet podnikajúcich začal rásť už v druhej polovici roka 2008, ale v krízovom roku 2009 medziročne stúpol až o 35 400 osôb a tento stav sa na takmer totožnej úrovni zachoval aj v roku 2010. Vo väčšine prípadov išlo o *prechod na samostatne zárobkovú činnosť*. Za zvýšením počtu živnostníkov a živnostníčok počas krízy možno vidieť viacero faktorov. Samozrejým sa javí strata zamestnania, v dôsledku ktorej sa hľadajú alternatívne riešenia zárobkovej činnosti, teda napríklad aj podnikanie. Druhým faktorom, ktorý pôsobí podporne aj na prvý, je fakt, že vláda zaviedla protikrízový program podpory zakladania živnosti pre ľudí evidovaných na úradoch práce (protikrízovým opatreniam sa venujeme podrobnejšie v osobitnej časti kapitoly). No a v neposlednom rade mohol k zvýšeniu počtu samostatne zárobkovo činných osôb (SZČO) prispieť aj tlak zamestnávateľov, ktorí nútili počas krízy svojich zamestnancov a zamestnankyne prejsť na SZČO. Tomu by nasvedčoval vyšší úbytok z počtu zamestnaných než z počtu pracujúcich.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> Tu ale treba podotknúť, že trend vykonávania inak zamestnaneckých činností na živnosť (a tlak zamestnávateľov, aby zamestnanci a zamestnankyne prešli na SZČO) sa nezačal až počas krízy. Už v období 2004 – 2009 bol príspevok zvyšovania počtu samozamestnaných k rastu celkovej zamestnanosti trikrát vyšší než príspevok zamestnancov (Harvan – Machlica, 2010, s. 2). Pri príležitosti zvyšovania počtu samozamestnaných a súčasného poklesu celkového počtu pracujúcich hovorí o štruktúrnej zmene a „nahrádzaní“ závislej práce zamestnancov samozamestnanými aj Morvay (2010) a Hvozdičková (2011).

Za zmienku určite stojí fakt, že prechod na SZČO v krízovom roku bol nepomerne vyšší u žien než u mužov (nárast o 20,1 % u žien v porovnaní so 7,9 % u mužov). Z výrazného nárastu podnikateľiek však ťažko usudzovať na zlepšenie ekonomického statusu žien. Skôr naopak – často nedobrovoľný prechod na SZČO počas krízy svedčí o zraniteľnej situácii týchto čerstvých živnostníčok (Filadelfiová, 2010, s. 28 – 29).<sup>90</sup>

Druhým typom reakcie na stratu zamestnania je snaha zaevidovať sa na úradoch práce ako *nezamestnaní*. Hoci kvartálny vývoj indikátorov nezamestnanosti nie je lineárny (v prvých štvrtrokoch dosahuje spravidla najvyššie hodnoty, pozri graf 8.12), medziročné porovnanie poukazuje na jasný zhoršujúci sa trend – v roku 2008 bola miera nezamestnanosti 9,6 %; v roku 2009 to bolo 12,1 % a v roku 2010 už 14,4 %. Na rozdiel od prípadu prechodu zo zamestnanosti na podnikanie, stratégiu registrácie ako nezamestnaní využívali viac muži než ženy (medziročný nárast nezamestnaných v roku 2009 bol 27 % u mužov a 13,5 % u žien). Podľa Filadelfiovej (2010, s. 30 – 31) môže byť príčinou nižšieho počtu nezamestnaných žien ich celková rezignácia na trh práce a presun do ekonomickej neaktivity, alebo vylúčenie mnohých žien zo systému ochrany v nezamestnanosti z dôvodu prerušovanej pracovnej kariéry či čerpania materskej dovolenky (a teda nepostačujúceho času evidovaného v systéme sociálneho poistenia).

Už spomenutý odchod mimo trhu práce, teda do *ekonomickej neaktivity*, bol tretím možným dôsledkom straty zamestnania. V krízovom roku narástol medziročne počet neaktívnych o 34 400, z čoho zhruba tri štvrtiny predstavovali ženy (percentuálna miera nárastu bola ale nízka a medzi mužmi a ženami porovnateľná – 1,35 %, resp. 2,1 %). Medziročný nárast v roku 2010 bol zanedbateľný. Najväčšie zmeny kríza spôsobila v štatistike o rodičovskej dovolenke a práceneschopnosti. Na rodičovskú dovolenku odišlo v roku 2009

---

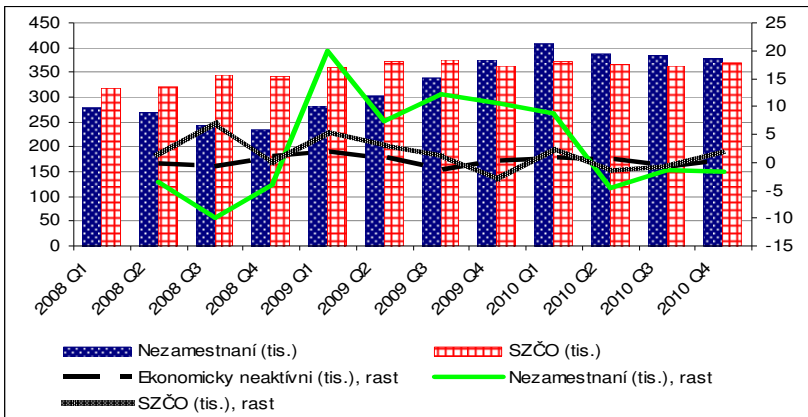
<sup>90</sup> SZČO sa často vykresľuje ako výhodnejšia alternatíva – Harvan a Machlica (2010, s. 2) uvádzajú napríklad daňové a odvodové zvýhodnenia, resp. výhody plynúce z dotácií pre SZČO. Hoci u časti živnostníkov a živnostníčok sa SZČO takto môže vnímať, v mnohých prípadoch tieto vnímané výhody neprevážia vnímané nevýhody živnosti – administratívnu záťaž, zníženie úrovne sociálnej ochrany a zamestnaneckých benefitov atď. Preto sa prikláňame skôr k tomu vysvetleniu citovaných autorov, ktoré konštatuje atraktivitu SZČO pre zamestnávateľov z dôvodu nižších nákladov a nárokov na ochranu pracovníkov. Práve výhodnosť pre zamestnávateľov je podľa nás hlavným faktorom dlhodobiejšieho trendu prechodu zo zamestnaneckých pomerov na SZČO.



o 7 600 osôb viac – bezprecedentný 75 % medziročný nárast zaznamenali muži (zo 100 na 400). Avšak aj po 9,5 % náraste u žien (o 7 300 matiek) ostala rodičovská dovolenka jednoznačnou doménou žien a to isté platí aj o stratégii prechodu zo zamestnanosti na rodičovskú dovolenku – uplatnilo ju totiž nepomerne viac žien. Medzi rokmi 2008 – 2009 sa výrazne zvýšil aj počet práceneschopných osôb – konkrétne o 17,1 %. Je zaujímavé, že kríza zásadným spôsobom nezvýšila počet dôchodkýň a dôchodcov.<sup>91</sup>

Graf 8.12

**Počet nezamestnaných, SZČO (ľavá os v tis.) a tempo rastu ekonomicke neaktívneho obyvateľstva, nezamestnaných a SZČO (pravá os v %)**



Prameň: ŠÚ SR (2011).

V prípade Slovenska možno skonštatovať, že – napríklad na rozdiel od ČR<sup>92</sup> – úbytok v zamestnanosti počas krízy nebol dôsledkom prepúšťania zamestnaných cudzincov. Napriek istým sezónnym výkyvom oboma smermi celkový ročný priemerný počet cudzincov dokonca medziročne vzrástol

<sup>91</sup> Nevyužívanie predčasného odchodu do dôchodku však nemusí svedčiť o nezaujme o túto stratégiu vyrovnania sa so stratou, resp. hrozbou straty zamestnania – Kusá a Gerbery (2009, s. 6) upozorňujú, že jej nevyužitie mohlo byť spôsobené prísnyimi podmienkami na čerpanie predčasného dôchodku. Na predčasný dôchodok majú nárok iba tí, ktorých vypočítaná výška predčasného dôchodku presahuje 1,2-násobok životného minima.

<sup>92</sup> Myant a Drahoukoupil (2010, s. 8) reportujú, že v roku 2009 poklesol počet registrovaných cudzincov zamestnaných v ČR až o 60 000.

v roku 2009 o 18,4 % a v roku 2010 o 14 %. V súvislosti s *pracovnou migráciou* sa zaznamenali zmeny skôr na opačnej strane bilancie – v dôsledku nepriaznivého globálneho vývoja v hospodárstve a zamestnanosti sa do vlasti počas krízy začala vracaať časť obyvateľstva SR dovtedy pracujúca v zahraničí, čo pochopiteľne zhoršilo štatistiky zamestnanosti. Medzi októbrom 2008 a decembrom 2010 sa podľa údajov Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny evidovalo 22 084 uchádzačov o zamestnanie, ktorí mali posledné zamestnanie v EÚ.<sup>93</sup>

Okrem vývoja počtu zamestnaných, resp. nezamestnaných je dôležité sledovať aj *zmeny v počte odpracovaných hodín* v hospodárstve. Napríklad počas krízy sa pokles hospodárskeho výstupu najprv prejaví práve na tomto indikátore, až potom v zamestnanosti, resp. nezamestnanosti. Nepriaznivý ekonomický vývoj sa môže na počte odpracovaných hodín prejavíť dvojako – buď zmenou pracovného pomeru na plný pracovný čas, na pracovný pomer na kratší pracovný čas (resp. z pomeru na kratší pracovný čas na ešte kratší),<sup>94</sup> alebo skrátením pracovného času v rámci existujúceho úväzku. Na Slovensku bol (oboma spôsobmi súhrnne) znížený počet odpracovaných hodín v rámci EÚ nadpriemerný – v roku 2009 klesli oproti predchádzajúce-  
mu roku o 4,3 %. Táto skutočnosť sa pripisuje pomernej flexibilitě trhu práce, vďaka ktorej firmy počas krízy okrem prepúšťania mohli pristúpiť aj k znižovaniu počtu odpracovaných hodín (Harvan – Machlica, 2010, s. 1). Odhadovaný vplyv jednotlivých faktorov na pokles odpracovaných hodín sumarizuje tabuľka 8.2.

Tabuľka 8.2

### Dôvody zníženia priemerných odpracovaných hodín

Zmena úväzku na nútený čiastočný úväzok (podzamestnaní)	29,5
Zníženie odpracovaných hodín v rámci existujúceho pracovného času	70,5
Redukcia nadčasov	13,3
Príspevok na zachovanie zamestnanosti	8,7
Ostatné zmeny zavedené zamestnávateľom (napr. flexikonto)	48,6

Prameň: Machlica (2010), s. 4.

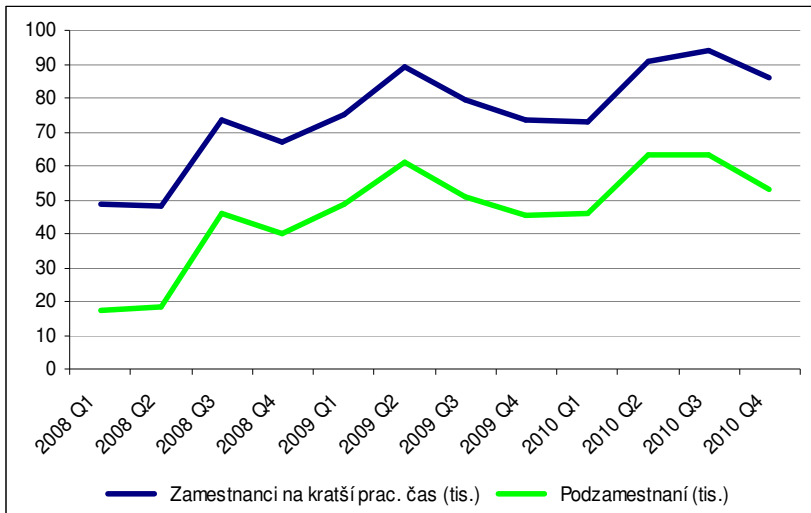
<sup>93</sup> Skutočný počet tzv. navrátilcov z EÚ je však určite vyšší, pretože štatistiky ÚPSVaR zahŕňajú len tých migrantov, ktorí sa po návrate do vlasti evidovali na úradoch práce.

<sup>94</sup> Toto je oficiálna terminológia Štatistického úradu SR. Zrozumiteľnejšie je bežné delenie na plný, resp. čiastočný pracovný úväzok, ktoré vo zvyšku textu používame aj my.

Situáciu na trhu práce počas krízy nám môže priblížiť najprv vývoj v oblasti *práce na čiastočný úväzok*. Tento typ práce sa vyznačuje nižšou úrovňou finančného ohodnotenia, nižšou mierou pokrytia v systéme sociálneho zabezpečenia, alebo tým, že takýto pracovný úväzok je jednoduchšie ukončiť. V roku 2009 sa počet zamestnancov na čiastočný úväzok zvýšil absolútne aj ako podiel z celkového počtu zamestnaných.<sup>95</sup> Z grafu 8.13 vidno, že medzikvartálny vývoj síce nebol lineárny, ale faktom je, že priemerný počet zamestnaných na čiastočný úväzok sa zvýšil takmer o tretinu – z 59 500 v roku 2008 na 86 000 v roku 2010.

Graf 8.13

### Počet zamestnancov na kratší pracovný úväzok (v tis. osôb)



Prameň: ŠÚ SR (2011).

<sup>95</sup> Pri interpretácii tohto vývoja však treba byť opatrný, pretože výberové zisťovanie pracovných síl identifikuje prácu na čiastočný úväzok nie podľa povahy pracovnej zmluvy, ale podľa počtu skutočne odpracovaných hodín. A keďže počas krízy zamestnávateľi skracovali pracovný čas aj v prípade zamestnancov na plný úväzok (pozri ďalej v texte), mohli sa takto skrátene plné úväzky (klasifikované podľa špecifického počtu odpracovaných hodín) do štatistik dostať ako úväzky čiastočné (Kusá – Gerbery, 2009, s. 5 – 6). Každopádne sa ale dá súhlasiť s tvrdením Kusej a Gerberyho, že výrazný nárast počtu zamestnaných na čiastočný úväzok možno bez ohľadu na spôsob ich vzniku pripísať kríze.

Osobitnou podkategóriou práce na čiastočný úväzok je *podzamestnanosť*, čiže nedobrovoľná práca na čiastočný úväzok.<sup>96</sup> Aj v tejto kategórii prinieslo krízové obdobie výrazný nárast (graf 8.13). Ten sa začal v druhej polovici roka 2008 a vo dvoch kvartáloch prekročil hodnotu 60 000. Ak sa pozrieme na ročné priemerné hodnoty podzamestnaných, môžeme skonštatovať takmer zdvojnásobnenie – z 30 500 v roku 2008 na 56 300 v roku 2010. Napriek tomuto výraznému nárastu počtu podzamestnaných počas krízy je na Slovensku podiel podzamestnaných na celkovej zamestnanosti pod priemerom OECD (Machlica, 2010, s. 2). Ako vidno z tabuľky IFP (Inštitút finančnej politiky), prechod na čiastočný úväzok v dôsledku krízy bol zodpovedný za zníženie celkového počtu odpracovaných hodín v hospodárstve zhruba z tretiny.

Zvyšné viac než dve tretiny poklesu odpracovaných hodín v slovenskej ekonomike za rok 2009 možno pripísať skráteniu pracovného času v rámci existujúcich úväzkov. To prebiehalo viacerým spôsobmi – redukciou nadčasov, verejnou politikou podporovaným skracovaním pracovného času s cieľom zachovať zamestnanosť či inou formou (napr. zavedením tzv. flexikonta).

Najflexibilnejším spôsobom zníženia pracovného inputu je zníženie nadčasov – najviac klesli hneď v prvom štvrtroku 2009, reagujúc tak na prepád hospodárskeho rastu. Verejným programom kratšieho pracovného času (v zahraničí známym ako *short-time working schemes*) sa podrobnejšie venujeme v osobitnej časti tejto kapitoly. Najvýznamnejšie sa ale javia iné formy skracovania pracovného času, napríklad tzv. flexikonto. Princípom tohto programu je, že zamestnanci dostanú základnú mzdu aj bez práce, ale len pod podmienkou, že si ju odpracujú neskôr – cez sviatky a víkendy, keď sa podarí znovu naštartovať produkciu.<sup>97</sup> V tejto súvislosti sa žiada poznamenať, že oživenie ekonomiky nemá a nebude mať bezprostredný a proporcionálny vplyv na zmeny v zamestnanosti. Zatiaľ budú zamestnaní odpracúvať už zaplatený čas v rámci flexikonta, zatiaľ bude priestor na zvyšovanie počtu odpracovaných hodín, a zatiaľ nebude panovať presvedčenie o trvalosti oživenia

<sup>96</sup> Podľa ŠÚ SR sú podzamestnaní osoby vo veku od 15 rokov, ktoré nedobrovoľne pracujú na čiastočný pracovný úväzok, pretože si nemôžu nájsť vhodnú prácu na plný úväzok, alebo z iniciatívy zamestnávateľa.

<sup>97</sup> V marci 2009 vláda R. Fica tento princíp presadila ako protikrízové opatrenie na prechodné obdobie takmer štyroch rokov aj do Zákonníka práce. V čase písania tohto textu (júl 2011) vláda I. Radičovej Zákonník práce opäť novelizovala a inštitút flexikonta zaviedla natrvalo.

hospodárskeho vývoja a dopytu, zatiaľ zamestnávateľa nebudú vo výraznejšej miere pristupovať k zvyšovaniu počtu zamestnaných (Machlica, 2010, s. 2 – 3).

Súhrnne možno skonštatovať, že kríza mala na trh práce negatívny vplyv. Jednak (neprekvapujúco) viedla k poklesu zamestnanosti a rastu nezamestnanosti. Tento vývoj, pochopiteľne, predstavuje zníženie kúpyschopnosti obyvateľstva (a teda dopytu). Nárast počtu ľudí mimo ekonomickej aktivity (rodičovská dovolenka, PN) a nezamestnaných znamená vyšší tlak na sociálne výdavky štátu. Tento tlak mnohí politici často interpretujú ako potrebu „reformovať“ trh práce a znížiť štandardy náročnosti sociálnej ochrany. Kríza (a jej politické interpretácie) teda zároveň mení i charakteristiky a štruktúru trhu práce. Mnohí z tých, ktorí kvôli kríze prišli o zamestnanie, ale napriek tomu sa im neskôr podarilo získať prácu,<sup>98</sup> museli následne vykonávať nestále zárobkové činnosti – buď sa z nich stali SZČO, alebo pracujú so zmluvou na dobu určitú. Inými slovami, rástol relatívny počet pracujúcich s nestálym a do budúcnosti neistým príjmom a s nižšou mierou sociálnej ochrany, a teda sa rozširovali rady „periférnej“ pracovnej sily. Zmeny však pocítili aj tí, ktorým sa podarilo udržať si štandardné zamestnanie – pracovný čas sa menil bez ohľadu na ich predstavy. Kríza tak potvrdila flexibilný charakter trhu práce v SR a prispela k jeho prehĺbeniu. Bude dôležité sledovať, či iba dočasne, alebo trvalejšie.

#### 8.4. Verejné financie<sup>99</sup>

Prepad finančných trhov, následne reálnej ekonomiky a dopytu na trhu práce, sa nevyhnutne prejavil aj na hospodárení verejných financií. V dôsledku vývoja verejných financií zaradila Európska komisia v dokumente ku správe o dlhodobej udržateľnosti z roku 2009 Slovensko medzi krajiny s vyšším rizikom (EK, 2009, s. 7).<sup>100</sup> Zlý stav salda verejných financií bol

<sup>98</sup> Respektíve takí, ktorých počas krízy zamestnávateľ neprepustil, ale prinútil ich prejsť na nestály typ práce (napr. zo zamestnancov sa stali SZČO bez toho, žeby sa zmenil charakter nimi vykonávanej práce).

<sup>99</sup> Konzultácie údajov dostupných na <[www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk)> a dodatočné verejne nedostupné údaje poskytol Erik Bugyi z Inštitútu finančnej politiky na MF SR, za čo mu ďakujeme.

<sup>100</sup> Horváth a Ódor (2009, s. 33) však tvrdia, že z veľkej časti na báze spochybniteľných predpokladov.

spôsobený spomalením ekonomickej výkonnosti a následnou stratou potenciálneho produktu.

Na spomalení rastu potenciálneho produktu sa podieľalo spomalenie rastu produktivity výrobných faktorov, najmä nižšie úrovne nových investícií a s oneskorením aj pokles rovnovážnej zamestnanosti a nárast prirodzenej miery nezamestnanosti (MF SR, 2011). Nanešťastie aj v prípade relatívne skorého oživenia ekonomickej výkonnosti krajiny bude negatívny vplyv spomalenia rastu potenciálneho produktu na zdravie verejných financií bez štrukturálnych zmien dlhodobý.<sup>101</sup>

Na Slovensku sa od roka 2000 darilo zadlženosť ekonomiky až do začiatku krízy kontinuálne znižovať – z 50 % HDP na menej ako 28 % HDP v roku 2008. Vtedy, aj na začiatku krízy viac ako polovicu dlžila verejná správa domácim subjektom a prevažná väčšina dlhu bola s dlhodobou splatnosťou. Oba faktory prispievali k tlmeniu zraniteľnosti ekonomiky od vonkajšieho prostredia a negatívneho vplyvu vysokej volatility domácej meny voči cudzím menám, na ktorú je zahraničná časť dlhu citlivá. Navyše, drvivá väčšina zahraničného dlhu Slovenska je v EUR, voči ktorému sa SKK najmä v rokoch 2006 a 2008 výrazne posilnila. Úrokové náklady sa znížili aj preto, že sa znížili *spready* (rozdiel v ziskoch dvoch dlhopisov, rizikovejší má väčší zisk) ako odraz vyššej dôveryhodnosti Slovenska ako dlžníka. V roku 2008 sa aj vďaka tomu dosiahli historicky najnižšie náklady na splácanie dlhu, keď podiel úrokov pri splácaní dlhu tvoril len 1,2 % HDP.<sup>102</sup>

Ešte v roku 2008 hrubý dlh verejnej správy oproti predchádzajúcemu roku klesol o 1,8 p. b. na 27,8 % HDP, čo predstavuje druhú najnižšiu relatívnu úroveň zadlženia SR od roka 1995. Čistý dlh verejnej správy tiež klesol, o 0,6 p. b. na 23,8 % HDP. V krízovom roku 2009 naopak zaznamenal hrubý dlh prírastok o 7,6 p. b. a čistý dlh o 9,2 p. b., čo predstavuje druhý najvyšší

---

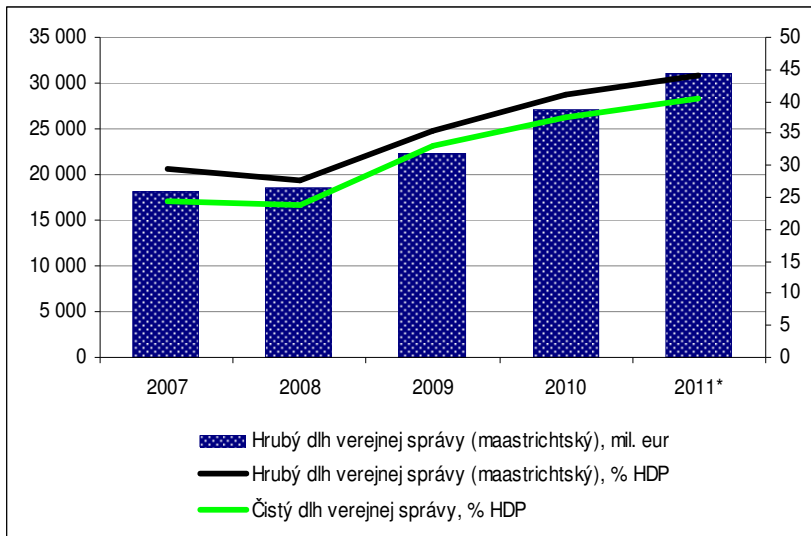
<sup>101</sup> Z dlhodobého hľadiska totiž predstavuje najväčšiu hrozbu pre zdravé a vyrovnané verejné financie kombinácia demografického a ekonomického vývoja. Ten v prípade odkladania či úplnej absencie riešenia príčin znížených príjmov a zvýšených výdavkov verejnej správy, citlivých na starnutie populácie, bude znamenať systematické prehlbovanie zvýšeného štrukturálneho deficitu. Medzi výdavky citlivé na starnutie populácie sa radia dôchodkové dávky, dávky v nezamestnanosti, zdravotná a dlhodobá starostlivosť, ale aj školstvo.

<sup>102</sup> V nasledujúcom roku sa vrátili na úroveň z roka 2007, t. j. na 1,4 % HDP, aby už v roku 2010 opäť mierne klesli, s podielom 1,3 % HDP.

medziročný prírastok hrubého dlhu od roku 1993, resp. najvyšší čistý dlh od začiatku sledovania tohto ukazovateľa. V roku 2010 nasledovalo ďalšie zvýšenie hrubého aj čistého dlhu – o 5,6 p. b. a 4,6 p. b. na aktuálnych 41 %, resp. 37,6 % HDP. Pozitívne však je, že sa zachoval prevažný pomer zadĺženia s dlhodobou splatnosťou, a najmä voči domácim subjektom. Vývoj znázorňuje graf 8.14.

Graf 8.14

**Vývoj hrubého a čistého dlhu verejnej správy  
(pravá os v % HDP, ľavá os v mil. eur)**



\* Prognóza.

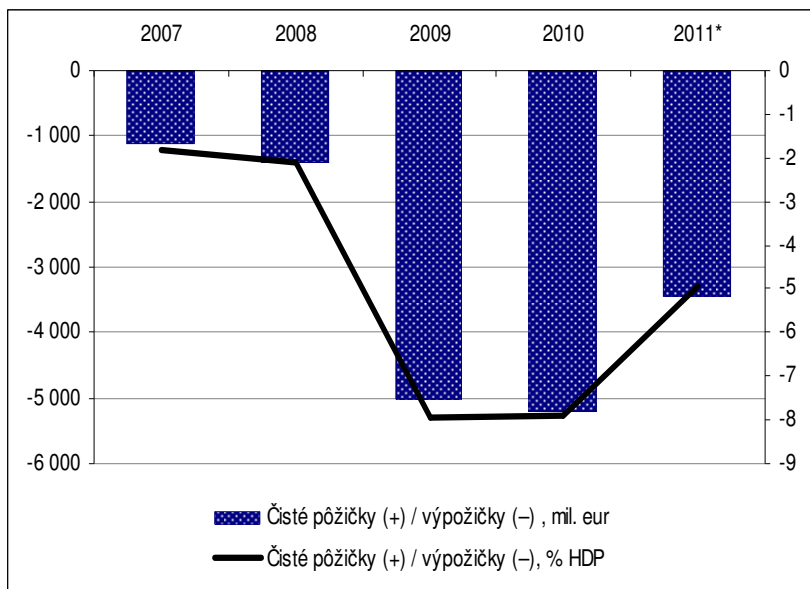
Prameň: MF SR, štatistické ukazovatele (2011).

Cyklická zložka salda verejných financií, ktorá vyjadruje reakciu príjmov a výdavkov verejných financií na výkyvy v ekonomickej aktivite, resp. na zmeny v produkčnej medzere, vďaka pozitívnemu a relatívne vysokému medziročnému tempu rastu výkonnosti ekonomiky ešte v roku 2008 pomáhala deficit znížiť o 0,6 p. b. V roku 2009 v dôsledku negatívneho tempa a v roku 2010 napriek pozitívnemu tempu ekonomického rastu deficit verejných financií zaťažila o 1,4 p. b., resp. 0,6 p. b.

Štruktúrne saldo, ktoré predstavuje aktuálne saldo verejných financií očistené o zmeny v cyklickej zložke, resp. reflektuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií, sa prepadlo pomerne viac. Ešte v roku 2008 sa jeho podiel na celkovom salde znížil o 0,6 p. b. na 2 % HDP, ale v roku 2009 sa podiel prehĺbil na 6,5 % a v roku 2010 na 7 % HDP. Saldo verejnej správy (graf 8.15) pritom v roku 2008 vzrástlo najskôr len o 0,3 p. b. na 2,1 % HDP, ale v roku 2009 dosiahlo 8 % HDP a výrazne nekleslo ani v roku 2010, keď tvorilo 7,9 % HDP.

Graf 8.15

Vývoj salda verejnej správy SR (ľavá os v mil. eur, pravá os v % HDP)



\* Prognóza.

Prameň: MF SR, štatistické ukazovatele (2011).

Namiesto oficiálne plánovaného fiškálneho impulzu vo výške 2,5 % HDP zhodného na roky 2009 aj 2010 (MF SR, 2010a) bola fiškálna politika expanzívna na úrovni až 5,1 % v roku 2009 a len 1,8 % HDP v roku 2010. To korešponduje s rozložením intenzity vplyvu krízy na slovenskú ekonomiku.



Tabuľka 8.3

**Vývoj prognóz a skutočných hodnôt (tučným písmom) jednotlivých zložiek rozpočtu verejnej správy SR v rokoch 2008 – 2010, (ESA 95, % HDP)**

	<b>MF SR</b>	<i>ps 09</i>	<i>ps 10</i>	<b>ps 11</b>	<i>ps 09</i>	<i>ps 10</i>	<b>ps 11</b>	<i>ps 11</i>	<i>ps 11</i>	<i>ps 11</i>
	<b>2008</b>	<i>2009R</i>	<i>2009E</i>	<b>2009</b>	<i>2010R</i>	<i>2010E</i>	<b>2010</b>	<i>2011R</i>	<i>2012V</i>	<i>2013V</i>
<b>Deficit (D)</b>	<b>-2,1*</b>	-3	-6,3	<b>-8</b>	-2,9	-5,5	<b>-7,9</b>	-4,9	-3,8	-2,9
<b>Cyklická zložka (CZ)</b>	<b>-0,6*</b>	-0,2	-1,1	<b>-1,4</b>	-0,4	-1,2	<b>-0,6</b>	0,5	0,4	0,2
Jednorazové efekty (JE)	<b>-0,7*</b>	0,4	0	<b>0</b>	0,1	0	<b>-0,3</b>	0,1	0,1	
2. pilier (2P)	<b>-1,2*</b>	-1,1	-1,2	<b>-1,3</b>	-1,1	-1,1	<b>-1,2</b>	1,2	1,2	1,2
Platené úroky (Ú)	<b>-1,2*</b>	-1,4	-1,8	<b>-1,4</b>	-1,2	-1,9	<b>-1,3</b>	1,8	1,8	2,2
Cyklicky upravené saldo o JE a 2P (CUS=D-CZ-Ú-JE-2P)	<b>0,4*</b>	-0,8	-2,2	<b>-3,8</b>	-0,4	-1,2	<b>-4,4</b>	-1,4	-0,5	0,6
<b>Konsolidačné úsilie:</b>										
<b>(-) expanzia (+) reštrikcia</b> (KU=CUS <sub>t</sub> -CUS <sub>t0</sub> )				<b>-4,3</b>			<b>-0,6</b>	3	0,9	1,1
EÚ (EU)	<b>-0,6*</b>	-1,8	-1	<b>-1,2</b>	-2,7	-3,2	<b>-2,1</b>			
PPP (PPP)	<b>0*</b>	-0,4	-0,3	<b>-0,3</b>	-1,9	-1,6	<b>-0,7</b>			
Agregované saldo vrátane EÚ, PPP (AS=CUS+EU+PPP)	<b>-0,2*</b>	-3	-3,4	<b>-5,3</b>	-4,9	-5,9	<b>-7,2</b>			
<b>Fiskálny impulz (FI=AS<sub>t</sub>-AS<sub>t0</sub>)</b>				<b>-5,1</b>			<b>-1,8</b>	2	1,8	1,8
Primárne saldo (PS=D-Ú)	<b>-0,8*</b>	-1,7	-4,5	<b>-6,5</b>	-1,7	-3,6	<b>-6,6</b>	-3,1*	-2*	-0,7*
Cyklicky očistené primárne saldo (CUPS=D-Ú-CZ)	<b>-1,4*</b>	-1,4*	-3,4*	<b>-5,2</b>	-1,3*	-2,4*	<b>-6</b>	-2,6*	-1,6*	-0,6*
<b>Štrukturálne saldo</b> (ŠS=D-CZ-JE)	<b>-2*</b>	-3,3	-5,2	<b>-6,5</b>	-2,6	-4,3	<b>-6</b>	-4,5*	-3,6*	-2,8*
<b>Produkčná medzera</b> (% potenciálneho produktu)	<b>2</b>	-0,6	-3,9	<b>-4,8</b>	-1,2	-4,3	<b>-2,1</b>	-1,8	-1,3	-0,6

Poznámka: R – rozpočet, V – východisko, E – odhad.

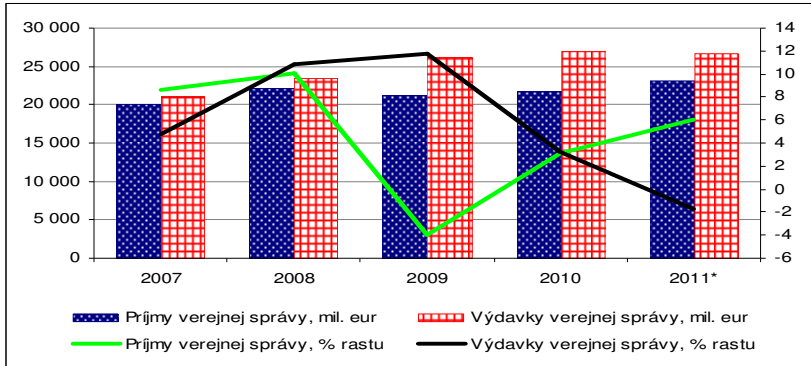
Prameň: \* Dáta <www.finance.gov.sk> (MF SR); inak ps – Programy stability Slovenska (MF SR, 2009b; MF SR, 2010a; MF SR, 2011).

Hlavným zdrojom prehĺbenia salda verejnej správy bola zmena odhadu potenciálneho produktu, na ktorú vláda nereagovala rozpočtovými škrtmi adekvátne pôsobeniu účinkov nerozpočtovaných rizík.<sup>103</sup> Okrem nesprávneho odhadu potenciálneho produktu sa odhady jednotlivých položiek rozpočtu verejnej správy nenaplnili najmä v roku 2009 v dôsledku voľného pôsobenia automatických stabilizátorov, t. j. extrémneho poklesu príjmov štátneho rozpočtu pri výbere daní a odvodov a nárastu výdavkov verejnej správy na podporu v nezamestnanosti a sociálne dávky (graf 8.16). V roku 2010 saldo ešte prehĺbili nerozpočtované riziká štátneho rozpočtu vo výške 0,9 % HDP (napr. sanácia po povodniach, záväzky štátnych podnikov a organizácií) či nevyrovnané hospodárenie obcí (0,7 % HDP) (pozri MF SR, 2011, s. 28 – 29).

<sup>103</sup> Záver je porovnateľný so záverom, ktorý ponúka Bugyi (2010).

Graf 8.16

**Vývoj príjmov a výdavkov verejnej správy SR (ľavá os v mil. eur, pravá os v %)**



\* Prognóza.

Prameň: MF SR, štatistické ukazovatele (2011).

V duchu stimulovania agregátneho dopytu vláda SR prijala protikrizové opatrenia. Podľa dostupných materiálov sa však na prehlbovaní deficitu verejnej správy SR v porovnaní s nárastom bežných výdavkov pričínili len zanedbateľne. Celkový vplyv ich financovania za celé obdobie, ktoré MF SR odhaduje na úroveň 1 % HDP; 0,4 % v roku 2009 a 0,6 % HDP v roku 2010 (MF SR, 2010a), z prevažnej časti kompenzovali úspory na iných výdavkových položkách rozpočtu. Až v roku 2011 vláda spustila opatrenia na konsolidáciu verejných financií.

## 8.5. Protikrizová politika

Vláda SR na krízu reagovala v novembri 2008 schválením 27 protikrizových opatrení. Balíček opatrení sa neskôr rozšíril – v decembri na 38 a vo februári 2009 na konečných 62. Okrem tohto súboru sa súbežne prijímali aj iné opatrenia na zmiernenie následkov krízy – medzi najdôležitejšie patrilo napríklad 7 opatrení výlučne v oblasti zamestnanosti, prijatých vo februári 2009. Už od začiatku sa plánovalo, že väčšina z opatrení bude mať len dočasnú účinnosť. Plnenie opatrení vlády sa priebežne monitorovalo a hodnotilo v správach prijatých v období od januára 2009 do septembra 2010.

Z hľadiska cielenia prijatých protikrizových opatrení možno hovoriť o viacerých úrovniach a sektoroch – makroekonomická politika, finančný sektor, podnikateľské prostredie a politika trhu práce. Na úrovni *makroekonomickej politiky* sa prijímali opatrenia s cieľom zvýšiť agregátny dopyt, a teda spotrebu a výrobu. Navrhovalo sa zrýchliť a zefektívniť čerpanie financií zo štrukturálnych fondov EÚ. Mala sa zrýchliť realizácia diaľničných projektov verejno-súkromného partnerstva (PPP) a elektroenergetických projektov. Navrhované opatrenia sa týkali aj daní – zvýšila sa nezdaniteľná časť základu dane z príjmu fyzických osôb a skrátila sa lehota na vrátenie nadmerných odpočtov DPH.

Vzhľadom na stav *finančného sektora* vláda nemusela pristupovať k nákladným záchranným opatreniam bežným v iných krajinách zasiahnutých finančnou krízou. Každopádne ale preventívne schválila dve legislatívne opatrenia na zachovanie stability finančného systému – zákon o ochrane bankových vkladov (november 2008) a zákon o stabilizačnej pomoci bankám (jún 2009). Okrem toho vláda pristúpila k zvýšeniu základného imania štátnych rozvojových bánk, Eximbanky a Slovenskej záručnej a rozvojovej banky (SZRB). Tieto dodatočné zdroje boli určené na rozvoj malých a stredných podnikov a na podporu ich exportu.

Ďalšia skupina protikrizových opatrení sa týkala *podnikateľského prostredia*. Prvá kategória sa mala zamerať na zvýšenie konkurencieschopnosti firiem a obsahovala opatrenia na zníženie administratívnej záťaže, zlepšenie verejného obstarávania, programy podpory investičných projektov a schémy rozvoja malých a stredných podnikov (inkubátory, poradenstvo, vzdelávanie). Účelom druhej kategórie opatrení bola podpora aplikovaného výskumu a inovácií (explicitne na úkor základného výskumu). Po tretie, proti kríze mali pôsobiť aj opatrenia prijaté v oblasti energetiky – mali za cieľ minimalizovať zvýšenie ceny elektriny a zemného plynu, zabezpečiť dostatok inštalovaného výkonu na zvýšenie nezávislosti od dovozu elektriny (dostavba jadrovej elektrárne Mochovce, výstavba nových elektrární), prispieť k zvyšovaniu energetickej efektívnosti a úspor energie v domoch (zatepľovanie) a prispieť domácnostiam na inštaláciu slnečných kolektorov a kotlov na biomasu.

Z hľadiska alokácie financií bola najnákladnejšia štvrtá kategória – protikrizové opatrenia na *trhu práce*. Podľa odhadov vlády (MPSVR SR, 2009) sa vďaka nim od marca 2009 do konca roku 2010 malo podporiť vytvorenie alebo udržanie viac ako 120 tis. pracovných miest pri vynaložení viac ako

300 mil. eur (MF SR, 2009c). Najväčší účinok sa očakával od príspevku na podporu udržania zamestnanosti<sup>104</sup> a príspevku na podporu vytvorenia nového pracovného miesta. Medzi protikrizové opatrenia patril aj príspevok k mzde zamestnancov a podpora samostatnej zárobkovej činnosti, osobitne v oblasti poľnohospodárstva. Podpora vytvárania a udržania sociálnych podnikov či príspevok na dochádzku do zamestnania sú vo vládnych dokumentoch (MPSVR SR, 2009; MF SR, 2009) považované za protikrizové opatrenia aj napriek tomu, že prvé opatrenie bolo plánované spustiť už pred krízou (s účinnosťou od januára 2009) a druhé sa využívalo už od mája 2007.

Realizácia drivej väčšiny opatrení sa naplánovala na obdobie 2009 – 2010. V júni 2010 sa v SR uskutočnili parlamentné voľby. Hoci možno skonštatovať, že dôsledky krízy pre Slovensko a prijaté protikrizové opatrenia nevedli k volebnému neúspechu vládnej strany Smer-SD (tá získala dokonca väčší podiel hlasov než v predchádzajúcich voľbách roku 2006), vládu vďaka väčšiemu koalíčnému potenciálu sformovali dovtedy opozičné pravicové strany na čele so SDKÚ-DS. Táto aktuálne vládna strana v septembri 2009, čiže pred voľbami, publikovala materiál *Program pre Slovensko v kríze* (SDKÚ-DS, 2009). Obsahuje dvanásť opatrení na podporu ekonomiky a zamestnanosti, resp. na podporu strednej vrstvy a rodiny.<sup>105</sup>

Po vyhratých voľbách v júni 2010 nová vláda súbor protikrizových opatrení uzatvára v októbri 2010 *Analytickou správou o dopadoch finančnej a hospodárskej krízy*. V tomto dokumente sa uvádza, že protikrizové opatrenia „mali prevažne formálny charakter a účinnosť ich plnenia na zmiernenie negatívnych dopadov krízy na hospodárstvo SR je otáznka“ a že „v súčasnosti nie je vhodné pripravovať ďalšie opatrenia v súvislosti so zmiernením dopadov globálnej ekonomickej krízy“ (MHaV SR, 2010, s. 3, 5). Z dôvodu vysokých deficitov, prudkého nárastu zadlženia a obáv o udržateľnosť verejných financií sa prioritou súčasnej vlády stala, naopak, rozpočtová konsolidácia –

---

<sup>104</sup> Pod týmto názvom figurujú v texte už spomínané verejné programy kratšieho pracovného času (*short-time working schemes*). Príspevok na podporu udržania zamestnanosti bol totiž určený zamestnávateľom, ktorí zachovali pracovné miesta a v záujme predísť alebo obmedziť prepúšťanie zamestnancov obmedzili na prechodné obdobie svoju prevádzkovú činnosť tak, že zamestnancom nepridelili prácu v rozsahu najmenej 4 % týždenného pracovného času.

<sup>105</sup> Kusá a Gerbery (2009, s. 15) upozorňujú na nekonzistentnosť programu, ktorý v prvej časti napríklad navrhuje znížiť odvody, ale v druhej navrhuje zaviesť nákladné opatrenia – napríklad predĺžiť materskú dovolenku zo 7 na 12 mesiacov a zvýšiť mieru jej náhrady príjmu z 55 % na 100 %.

zoznam plánovaných fiškálnych opatrení na rok 2011<sup>106</sup> predstavil napríklad *Národný program reforiem SR 2010* (MF SR, 2010b, s. 10).<sup>107</sup>

Kompletný súbor protikrizových opatrení prijatý vládou pred parlamentnými voľbami v júni 2010 možno s odstupom času hodnotiť z viacerých hľadísk. Odhad nákladov protikrizových opatrení v čase ich prijímania prezentuje tabuľka 8.2 *Implementačnej správy NPR SR na roky 2008 – 2010* (MF SR, 2009c, s. 8). V nadväznosti na ňu prezentujeme odhad reálneho čerpania najdôležitejších z rozpočtovaných opatrení v tabuľke 8.4.

Na väčšinu vládou prijatých protikrizových opatrení neboli vyčlenené finančné zdroje. Tie, na ktoré boli zdroje vyčlenené, boli buď financované v rámci konkrétnych schválených výdavkových titulov kapitol štátneho rozpočtu (tituly so zvýšenými zdrojmi boli kompenzované výdavkovými škrtnami iných titulov), alebo z EBRD (MHaV SR, 2010).

Podľa dostupného vyčíslenia následkov, daňové opatrenia, podľa plánu, dočasne zvýšili disponibilné príjmy domácností a likviditu podnikateľských subjektov. Domácnosti nepotrebovali využiť možnosť pomoci pri neschopnosti splácať úver na bývanie, ale naopak, naplno využili možnosť bezúročných úverov pri zatepľovaní svojho bývania. Zvýšenie základného imania štátom vlastnených bánk, Eximbanky a SZRB zabezpečilo úverové potreby (a záruky na ne) pre slovenských exportérov, aj keď ďalšie opatrenia v oblasti podnikateľského prostredia sa využívali relatívne málo. Výnimku tvorili opatrenia zamerané na podporu aplikovaného výskumu a inovácií, keďže možnosť prerozdelenia zdrojov zo základného výskumu do aplikovaného výskumu sa realizovala v plnej miere a „s reálnym ekonomickým prínosom“

---

<sup>106</sup> Citovaný zoznam neobsahuje tzv. bankovú daň. O jej zavedenie prostredníctvom zákona o osobitných odvodoch pre vybrané finančné inštitúcie sa najprv dvakrát (neúspešne) pokúsil opozičný Smer-SD. Daň 0,73 % z vybraných pasív bánk mala byť príjmom štátneho rozpočtu (iba v situácii deficitu nad 3 % HDP; pri nižšom deficite by príjmy z dane smerovali do rezervného fondu pre prípad budúcich kríz). Nápad si, pravdepodobne pod vplyvom EÚ, osvojil aj minister financií I. Mikloš. Aktuálne návrhy rátajú so sadzbou 0,2 % a ročné príjmy sa odhadujú na 40 mil. eur. Hoci sa o túto sumu zlepšila štatistika verejných financií, financie neskončia v štátnom rozpočte, ale vo vytvorenom fonde poistenia vkladov s účelom kryť prípadné náklady na reštrukturalizáciu bánk.

<sup>107</sup> V tejto súvislosti treba povedať, že napriek expanzívnejmu charakteru protikrizovej politiky v období 2009 – 2010 vláda R. Fica ešte v roku 2009 ohlásila, že počnúc rokom 2010 plánuje „začať opätovne s postupnou konsolidáciou rozpočtu verejnej správy smerom k vyrovnanému rozpočtu“ (MH SR, 2009a, s. 5). Možno sa však len dohadovať, v čom by v prípade zostavenia vlády Smerom-SD bola rozpočtová politika podobná politike vlády I. Radičovej a v čom by sa líšila.

(MHaV SR, 2010). K miernemu zvýšeniu čerpania zdrojov zo štrukturálnych fondov prispelo zníženie hranice pomoci *de minimis* do pol milióna eur. Na druhej strane, posunutie realizácie PPP projektov neprispelo k okamžitému zvýšeniu ekonomického rastu podľa plánu.

Tabuľka 8.4

**Porovnanie plánu a reality plnenia opatrení na zmiernenie následkov hospodárskej krízy (v mil. eur), v hotovosti 2009 – 2010**

Č.	Názov opatrenia	Alokácia zdrojov	Skutočné výdavky	% plnenia	Skupina opatrení	Sumy podľa skupín	Podiel skupín (%)
2	Zvýšenie NČZD, zamestnanecká prémie	367	381 (a)	103,8	daňový výpadok	455	44,0
3	Zníženie sadzby poisťného do rezervného fondu solidarity pre povinne dôchodkovo poistenú SZČO zo 4,75 % na 2 %	40	40 (a)	100,0			
4	Skrátenie lehoty – nadmerné odpočty DPH	511	0 (a)	0,0			
5	Zrýchlené odpisovanie +	34	34 (a)	100,0			
7	Podpora vytvárania a udržiavania sociálnych podnikov (§ 50c)	229	4,8 (b)	2,1			
8	Príspevok na podporu udržiavania zamestnanosti (§ 50d)	28	4,9 (b)	17,3	trh práce	51,9	5,0
9	Príspevok k mzde zamestnanca (§ 50f)	25	0,4 (b)	1,7			
10	Zvýšenie príspevku na dochádzku do zamestnania (§ 53)	11	12,5 (b)	113,4			
11	Príspevok na podporu vytvorenia nového pracovného miesta (§ 50e)	12	29,4 (b)	244,4	podnikateľské prostredie	46,9	4,5
12	Stimuly pre VaV vykonávané podnikateľmi (dotácia a úľava na dani z príjmov PO)	100	28,2 (c)	28,2			
13	Financovanie konkrétnych projektov VaV	6	6 (c)	100,0			
14	Stimuly pre MPS – dotácia zo SR na programy zamerané na pomoc existujúcim a vznikajúcim MSP	8	1,8 (c)	22,6			
15	Programy zamerané na zvýšenie energetickej efektívnosti a zlepšenie energetickej infraštruktúry	133	0,9 (c)	0,7			
16	Finančné granty na obnovu kultúrnych pamiatok	10	10 (c)	100,0	šrotovné	49,8	4,8
17	SZRB + úver od EIB	55	55,3 (d)	100,0			
	Eximbanka	124	123,8 (e)	99,8	podpora (záruky) exportu	123,8	12,0
19	Poskytnutie finančnej výpomoci ZS Cargo, a. s. a Železničiarom SR	236	236 (f)	100,0	pôžička železničným spol.	236	22,8
20	Program pomoci občanom, ktorí stratili schopnosť splácať úver na bývanie v dôsledku hospodárskej krízy	18	0 (a)	0,0	zvýhodnené úvery	71,004	6,9
21	Poskytovanie bezúročných úverov na zateplenie bytov a bytových a rodinných domov vo výške 100 % oprávnených nákladov stavby	71	71 (a)	100,0			
23	Podpora mladomanželských pôžičiek	6	0,004 (a)	0,1			
	Spolu	2 024	1 034,4	51,1		1 034,4	100,0

Prameň: (a) interné podklady z MF SR; (b) databáza ÚPSVaR; (c) MH SR (2009b); MH SR (2010b); MF SR (2010c); APVV (2009); APVV (2010); (d) MH SR (2009c); (e) Eximbanka (2009); <www.eib.org>; (f) MDPT SR (2009).

Najväčšie výdavky z hľadiska hotovosti predstavovali programy pôžičiek a zvýhodnených úverov, ktorých vrátenie (okrem pôžičky železničným spoločnostiam, ktorá bola preklasifikovaná na kapitálový transfer) možno však v stredne dlhom období očakávať. Kým daňové opatrenia predstavovali okamžitý výpadok príjmov štátneho rozpočtu, šrotovné malo pozitívny vplyv na príjmy štátneho rozpočtu ešte v roku 2009 (MH SR, 2009c). Väčšina z vyčlenených zdrojov, ktorých návratnosť je skôr dlhodobá, však smerovala na protikrizové opatrenia, ktoré sa týkali trhu práce.

V priebehu rokov 2009 – 2010 participovalo na aktívnych politikách trhu práce (AFTP) celkovo viac ako 456 tis. osôb pri finančnom krytí 344,8 mil. eur z prostriedkov štátneho rozpočtu a európskych fondov spolu (z toho 40 % tvoril štátny rozpočet).<sup>108</sup> Z toho protikrizové opatrenia (PKO) podporili takmer 126 tis. osôb, spolu za 52 mil. eur.<sup>109</sup> Kým počet skutočne podporených osôb bol v súlade s plánovaným počtom, skutočné výdavky vynaložené na tieto opatrenia predstavovali len šestinu plánovaných.

Pôvodné opatrenia AFTP, priebežne zavádzané do roka 2009, možno rozdeliť do skupín opatrení, ktoré sa zameriavajú na udržanie pracovných miest, na vytváranie pracovných miest, na zvýšenie zamestnateľnosti uchádzačov o zamestnanie a iné, pri ktorých sa však uchádzači o podporu musia kvalifikovať špecifickými kritériami. Charakter vyhrotenej situácie na trhu práce umožnil prijatie opatrení, ktorých účely sa zhodovali so základnými cieľmi pôvodných opatrení, ale pomoc uchádzačom o podporu nebola podmienená (§ 50d – § 50h zákona o službách zamestnanosti). Protikrizové opatrenia vláda SR prijala 2. februára 2009 s účinnosťou od marca 2009 a s časovým obmedzením do konca roku 2010.

V čase najväčšieho poklesu agregátneho dopytu a s ním spojeného poklesu dopytu po práci si aj vďaka protikrizovému príspevku na podporu udržania zamestnanosti (§ 50d) zachovalo svoje pôvodné pracovné miesto viac

---

<sup>108</sup> Prítom v priebehu roka 2010 boli celkové príspevky aj počet participantov približne o pätinu vyššie ako v roku 2009.

<sup>109</sup> Tu sa nedržíme klasifikácie opatrení podľa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré na rozdiel od Ministerstva financií SR a Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR nezapočítava vplyv opatrení „podpora sociálnych podnikov“ a „príspevok na dochádzku za prácou“ do súboru protikrizových opatrení. Ich odpočítaním od uvedenej sumy osôb a eur by suma podporených osôb bola okolo 80 tis. spolu za 34,6 mil. eur.

ako 68 tis. osôb, ktorí tvorili najväčšiu skupinu, resp. 54 % z osôb podporených protikrizovými opatreniami APTP. Táto podpora tvorila 9 % z celkových príspevkov vyplatených na protikrizové opatrenia na trhu práce. Na druhej strane, najväčší podiel (56 %) z celkových príspevkov na protikrizové opatrenia na trhu práce (29,3 mil. eur) smerovalo na podporu vytvorenia 11 tis. nových pracovných miest (§ 50e), resp. v prospech 9 % z osôb zapojených do protikrizových opatrení za oba roky spolu (pozri tab. 8.5 a 8.6).

Tabuľka 8.5

**Počet osôb participujúcich na opatreniach v rámci APTP spolu a protikrizových osobitne**

	Spolu na APTP	Z toho na PKO spolu	PKO tvoria						
			udržané PM (§ 50d)	vytvorené PM (§ 50e)	príspevok k mzde (§ 50f)	SZČO (§ 50g)	SZČO v poln. (§ 50h)	sociálne podniky (§ 50c)	dochádzka za prácou (§ 53)
2009	207196	61599	38197	6738	156	3	0	453	16052
2010	249528	64058	30140	4377	207	0	0	425	28909
2009 – 2010	456724	125657	68337	11115	363	3	0	878	44961

*Poznámka:* Opatrenia financované zo štátneho rozpočtu a európskych fondov spolu; PM – pracovné miesta.

*Prameň:* <www.upsvar.sk>.

Tabuľka 8.6

**Objem finančných zdrojov použitých na opatrenia APTP spolu a na protikrizové osobitne**

	Spolu na APTP	Z toho na PKO spolu	PKO tvoria						
			udržané PM (§ 50d)	vytvorené PM (§ 50e)	príspevok ku mzde (§ 50f)	SZČO (§ 50g)	SZČO v poln. (§ 50h)	sociálne podniky (§ 50c)	dochádzka za prácou (§ 53)
2009	154,6	30,4	2,6	20,8	0,14	0,0025	0	2,7	4,15
2010	190,3	21,5	2,3	8,5	0,3	0	0	2,05	8,3
2009 – 2010	344,8	51,9	4,9	29,3	0,4	0,0025	0	4,8	12,5

*Poznámka:* Opatrenia financované zo štátneho rozpočtu a európskych fondov spolu (v mil. eur).

*Prameň:* <www.upsvar.sk>.

Priemerné náklady na osobu v rámci všetkých opatrení APTP v období 2009 – 2010 predstavovali 754 eur na osobu, protikrizové opatrenia stáli v priemere 413 eur na osobu. Udržiavanie pracovných miest patrilo medzi



najefektívnejšie opatrenia (72 eur/osoba). Tvorba pracovných miest (§ 50e) bola nepomerne drahšia (2 500 eur/osoba).<sup>110</sup> Jednoznačne najdrahším opatrením však bola podpora sociálnych podnikov, v ktorých vytvorenie a/alebo udržanie pracovného miesta stálo 5 000 eur na osobu. Z hľadiska využitia možností podpory mali nepomerne veľký úspech opatrenia na podporu udržania (§ 50d), vytvorenia pracovného miesta (§ 50e) a príspevok na dochádzku za prácou (§ 53), keďže niekoľkonásobne prevýšili očakávaný záujem. Ostatné formy podpory naopak neboli využité ani na 5 % plánovanej kapacity podporených osôb.

Napriek relatívne vysokým nákladom opatrení na trhu práce možno celkovo zhrnúť, že z *fiškálneho hľadiska* najväčší vplyv zo všetkých sledovaných protikrizových opatrení mali opatrenia zvyšujúce likviditu prostredníctvom úprav daňových povinností, „pôžička“ železničným spoločnostiam a navýšenie a zlepšenie prístupnosti prostriedkov na rozvoj a financovania programov na podporu malých a stredných podnikov (SZRB, Eximbanka).

Z *hľadiska formy účasti* na formulácii a schvaľovaní protikrizových opatrení je zreteľný jej tripartitný charakter. Rada pre hospodársku krízu založená ako poradný orgán vlády v januári 2009 pozostávala zo zástupcov odborov, zamestnávateľských zväzov a združení, Združenia miest a obcí Slovenska, NBS, bankového sektora a ministrov. V druhej polovici roka 2009 bola Rada zrušená a jej poslanie sa presunulo na tripartitnú Hospodársku a sociálnu radu SR. Aj v rámci kľúčových ministerstiev sa zriaďovali protikrizové výbory, pričom kľúčovú úlohu hral Monitorovací výbor dopadov globálnej krízy na podnikateľov, zriadený ministerstvom hospodárstva. Zastúpenie v ňom bolo takmer totožné so zastúpením vo vládnej protikrizovej rade. Niektoré protikrizové opatrenia sa formulovali priamo na základe konzultácií napríklad so Združením automobilového priemyslu, Slovenskou bankovou asociáciou a pod.

Tripartitný strategický prístup vlády ku kríze svedčí o tom, že „hospodárstvo“ sa chápalo pomerne obmedzene. Vychádzalo sa iba z perspektívy ekonomických aktérov a dôraz sa kládol na ekonomické nástroje a opatrenia

---

<sup>110</sup> Tento trend je v súlade s trendom prevládajúcim v rámci celého spektra opatrení APTP. V rovnakom období tvorili všetky ostatné (pôvodné, bez protikrizových) opatrenia na vytvorenie nových pracovných miest spolu takmer polovicu z celého balíka APTP. Prítom z celkového počtu ich účastníci tvorili necelých 10 %.

v oblasti zamestnanosti – pričom napríklad verejný sektor či sektor sociálnych služieb nebol adresátom protikrizových opatrení (Kusá – Gerbery, 2009, s. 17). Rovnako však je pravda, že vláda sa napriek svojej sociálno-demokratickej denominácii ani pred krízou nevyznačovala mimoriadnou podporou verejného sektora.<sup>111</sup> Zapojenie odborov, zamestnávateľských zväzov a iných relevantných inštitúcií do formulácie protikrizových opatrení vlády možno na jednej strane chápať ako upokojujúci signál konsenzu a politickej stability v období krízy. Na druhej strane je však pravdepodobné, že vláda sa týmto spôsobom chcela vyhnúť plnej zodpovednosti za prípadné nepopulárne alebo neúspešné kroky, resp. rozdeliť negatívne vplyvy krízy na viacerých aktérov.<sup>112</sup>

Pri skúmaní protikrizovej politiky vlády je dôležité zohľadniť aj procedurálne hľadisko, teda akým spôsobom sa opatrenia prijímali.<sup>113</sup> Napríklad v prípade tripartitných rokovaní o kríze treba poznamenať, že mali charakter neformálnych a epizodických diskusií, a tak boli z operatívneho hľadiska často vlastne nepoužiteľné. Extrémny časový tlak, zmätok, politické pokyny (premiérom, ministrami, resp. ich poradcami) a improvizácia boli charakteristickými okolnosťami práce vládných úradníkov zodpovedných za textovú podobu konkrétnych opatrení. V dôsledku týchto okolností možno o protikrizových opatreniach konštatovať nasledovné.

V prvom rade, niektoré sa vôbec nerealizovali, resp. k dispozícii boli, ale o ich využitie bol minimálny záujem, resp. ich plnenie sa nedalo reálne sledovať a bolo formálne uzavreté iba odkazom na realizované administratívne opatrenia. Navyše, niektoré opatrenia mali už od začiatku iba formálny a jednorazový charakter (napr. zriadenie Rady pre hospodársku krízu). Iné opatrenia by sa boli bývali realizovali aj bez krízy, a tú teda politickí predstavitelia využili iba ako aktualizáčny moment. Ďalej, niektorí autori a autorky

---

<sup>111</sup> Hoci záväzok sa nakoniec podarilo naplniť iba cca zo štvrtiny, v uznesení 856/2006 sa napríklad zaviazala „zabezpečiť“ 20 % zníženie plánovaného počtu zamestnancov v štátnych rozpočtových organizáciách a v príspevkových organizáciách s cieľom dosiahnuť úsporu finančných prostriedkov“.

<sup>112</sup> Viac o politických stratégiách vyhýbania sa zodpovednosti, konkrétne o *passing the buck*, pozri Weaver (1986).

<sup>113</sup> Informácie v tejto časti čerpáme z osobných rozhovorov s viacerými priamymi aktérmi, resp. aktérkami procesov formulácie a realizácie protikrizových opatrení.

upozorňujú, že protikrizové opatrenia sa „odpisovali“ z opatrení iných krajín alebo z opatrení EÚ a že sa málo zakladali na podrobnej analýze domácej situácie; a ak sa analýzy robili, tak išlo prevažne iba o finančné analýzy, a nie napríklad o analýzy sociálne (Filadelfiová, 2010, s. 52).

## **Záver**

Cieľom tejto kapitoly bolo zachytiť a priblížiť javy, zmeny a trendy, ktoré od začiatku krízy nastali na Slovensku v ekonomicky a sociálne kľúčových oblastiach, a zhrnúť i zhodnotiť opatrenia vlády na zmiernenie následkov krízy na Slovensku. Hoci kríza sa na Slovensku výrazne neprejavila vo finančnom sektore, banky v dôsledku neistých hospodárskych vyhládok obmedzili dostupnosť úverov domácnostiam i podnikom. Neplánovane súbežným procesom ku kríze bolo zavedenie eura. Jeho najzávažnejším dôsledkom sa zdá byť stanovenie silného konverzného kurzu, ktorý pri dlhšej trvajúcej recesii svetovej ekonomiky môže byť pre Slovensko konkurenčnou nevýhodou. Reálnu ekonomiku najviac zasiahlo zoslabnutie zahraničného dopytu. Slovenská malá a otvorená ekonomika trpela najviac v exportne orientovaných odvetviach, najmä v automobilovom a elektrotechnickom priemysle. Trh práce charakterizoval pokles zamestnanosti a rast nezamestnanosti. Ďalej rástol podiel pracujúcich s nestálym a do budúcnosti neistým príjmom a s nižšou mierou sociálnej ochrany. Pracovný čas štandardne zamestnaných sa menil bez ohľadu na ich predstavy. Nedostatočné využitie produkčných kapacít v ekonomike viedlo k poklesu daňových a odvodových príjmov a nárastu sociálnych výdavkov štátneho rozpočtu. Deficit a následne aj hrubý dlh verejnej správy sa vzhľadom na expanzívnu fiškálnu politiku prehĺbili. So zreteľom na ich fiškálne neutrálny vplyv k tomu takmer vôbec neprispeli protikrizové opatrenia.

Protikrizové opatrenia vlády sa zamerali na podporu ekonomiky a zamestnanosti. Po výmene vlád v polovici roka 2010 sa s protikrizovou politikou končí a dôraz sa kladie na konsolidáciu verejných financií. Kríza tak zásadnejším spôsobom neprispela k prehodnoteniu doterajšieho modelu hospodárskeho rozvoja či k zmene obsahu politiky – naprieč politickým spektrom bolo badateľné želanie vrátiť sa do situácie predkrízového rastu.

Pre prvú vládu bolo prioritou obnoviť hospodárstvo (v užšom zmysle exportný priemysel) a zachovať pracovné miesta; z pohľadu druhej sú protikrizové opatrenia neefektívne a prioritne treba vyrovnať hospodárenie s verejnými financiami.

Žiadna relevantná politická sila na Slovensku neprišla s inovatívnymi opatreniami, ktoré by znížili zraniteľnosť slovenskej ekonomiky voči budúcim krízam – napríklad podpora výskumu a vývoja bola zanedbateľná a snaha o diverzifikáciu exportu, resp. o posilnenie domáceho dopytu nulová.

Krízu politická reprezentácia brala buď ako nepríjemnú udalosť vyžadujúcu hospodárske, sociálne či rozpočtové riešenia, alebo ako príležitosť presadiť (resp. urýchliť či znásobiť) už aj tak, bez ohľadu na ňu, plánované opatrenia. V druhom prípade kríza pôsobila ako aktualizčný moment vo pred danej politiky – ako premenná dosadená do vzorca, ktorého výsledkom malo byť politické rozhodnutie s pozitívnym ohlasom u voličstva tej-ktorej strany. Práve politicko-ideologicko-elektorálne rozmery interpretácie krízy a ich medzinárodné porovnania poskytujú bohatý priestor na ďalší spoločenskovedný výskum. Ambíciou nášho príspevku spracovaného v tejto kapitole je byť pre takýto výskum východiskovým bodom.