

Redefinovanie funkcií štátu

Redefinition of the state functions

Abstrakt

Krízové procesy ukazujú na potrebu zmien tak v samotnej ekonomike, ako i vo funkciách štátu. Nové definovanie kontrolných funkcií ale musí byť spojené s redefinovaním kľúčových funkcií štátu v rozhodujúcich oblastiach zmien (demografické zmeny, zdravotníctvo, vzdelávanie, doprava). Ide nielen o ich funkčné a finančné zabezpečenie, ale aj o podstatné zvýšenie efektívnosti uvedených oblastí. Vnútorne problémy uvedených oblastí (vecné a finančné) ukazujú na potrebu nového pohľadu na redefinovanie funkcií štátu tak z vecného, ako aj finančného hľadiska.

Efektívne a ciele poskytovanie služieb štátu občanom i podnikom je kľúčovou otázkou budúcnosti.

Kľúčové slová: redefinovanie funkcií štátu, financovanie verejného sektora, efektívnosť, služby, regulácia

Abstract

Crisis processes show the call for changes in the current economy as well as in the state functions. New definitions of control functions, however, have to be linked with the redefinitions of key state functions in the dominant areas of change (demographic changes, health, education, transport). The thing is not just their functional and financial support, but also substantial increase in effectivity in these areas. Internal problems of these areas (subject-related and financial) point to the need of a new perspective to state functions both from subject-related and financial point of view. Effective and targeted provision of state services to citizens and companies is a crucial question of the future.

Key words: redefinition of the state functions, financing of public sector, effectivity, services, regulation

Úvod

Pôvodná predstava o absolútnej unifikácii a štandardizácii ekonomiky, spotreby, fungovaní spoločnosti sa ukázala ako jeden z najväčších omylov o štandardizovanie globálneho sveta. Dokonca transnacionálne korporácie, ktoré sa snažili zaviesť plnú štandardizáciu vyrábanej produkcie, čo by im zjednodušilo ich situáciu, narazili na obrovské

vnútorné bariéry a limity. Ukázalo sa, že nie je možné preklenúť a prelomiť vplyv civilizačno-historického modelu v jednotlivých kontinentoch. Vytvoriť unifikovaný systém v rámci planetárneho trhu, podriaďiť tento unifikovaný systém niekoľkým subjektom a na základe unifikácie dosiahnuť ovládnutie celého globálneho trhu sa napriek všetkým snahám transnacionálnych korporácií zatiaľ neuskutočnila. Naopak, vytváranie nových mocenských centier viedlo nielen k vytvoreniu novej generácie transnacionálnych korporácií, ktoré sú už mimo vyspelých krajín.

Dochádza k zostrovaniu konkurenčného boja medzi transnacionálnymi korporáciami, ktoré existovali v doterajších fázach vývoja a boli z 99 % koncentrované na tzv. vyspelé krajiny a korporáciami, ktoré vznikli v nových centrách ekonomického rozvoja, vznikli podľa iných mechanizmov, plnia inú úlohu a čo je veľmi dôležité, využívajú finančné zázemie vytvorené pôvodným obchodom medzi vyspelými a novoindustrializovanými krajinami.

1 Nové ekonomické paradigmy

Suprakonkurencia znamená nielen zostrenie planetárneho rozporu, ale znamená aj obrovské zosilnenie tlaku na znižovanie ceny výrobných faktorov. Nie je zrejmé, či napríklad snaha prispôbiť sa z hľadiska ceny ľudského faktora (ceny čínskeho ľudského faktora), môže viesť ku zvýšeniu konkurencieschopnosti v krajinách EÚ a USA. Doteraz prevládajúci mainstream hovorí, že pokiaľ znížime mzdové náklady, znížime náklady na ľudský faktor, budeme môcť byť konkurencieschopní produkcii z Číny, z Ruska, z Brazílie i z Indie. Avšak, zníženie ceny tohto faktora znamená dvojitý bumerangový efekt. Pretože, na jednej strane znížime zamestnanosť vo vlastných krajinách, ale čo je horšie, výrazným spôsobom oklieštíme vnútornú domácu spotrebu, a tým len posilníme vlastnú závislosť na potrebe vyvážať. Naopak, paradoxne, posilníme pozíciu tých krajín, ktoré vyvážajú univerzálne potrebné výrobky. To sú predovšetkým tie krajiny, ktoré vyvážajú energetické médiá, prípadne suroviny, a v takomto prípade dôjde ako keby ku preklopeniu historického kyvadla, pretože do mocensky silnej pozície sa dostanú krajiny, ktoré vyvážajú suroviny a krajiny, ktoré vyrábajú finálnu produkciu, budú v obrovskej nevýhode, pretože budú za každú cenu potrebovať získať odbytistia.

Na druhej strane je to otázka diskusie o tom, či samotný rast hrubého domáceho produktu je tým, čo má byť cieľom ekonomických snažení, a či nemáme hovoriť o takzvanej plnej kvalite života vo väzbe na fungujúcu infraštruktúru spoločnosti a jej humánne ciele. Je

prítom paradoxné, že s touto koncepciou iba v malom počte prípadov prichádzajú takzvané tradičné rozvinuté krajiny a skôr sa o týchto problémoch začína diskutovať v iných krajinách, ktoré sa postupne stávajú centrami ekonomického rozvoja.

Ak z tohto hľadiska hodnotíme celkový vývoj, musíme mať na pamäti stretnutie troch zásadných línií:

- nutnosti zmeniť základné ekonomické paradigmy v oblasti konkurencieschopnosti, v oblasti prijateľnosti pre prírodné prostredie;
- nutnosti zmeniť paradigmatický pohľad na pozíciu národných štátov v planetárnom rozmere.

Napríklad, zmena v oblasti potravinovej politiky, vytváranie dostatočných zásob potravín, riešenie kolobehu vody bude znamenať nielen zásadné prehodnotenie európskych mechanizmov podpory a financovania agrárnej politiky, ale bude vyžadovať aj celkovú zmenu štruktúry osídlenia, dopravy, umiestnenia obyvateľstva. Otázka ohrozovania mnohých prímorských oblastí bude radikálne meniť štruktúru osídlenia aj v jednotlivých krajinách, ale aj na jednotlivých kontinentoch. Toto nebude možné riešiť ani zvládnuť na úrovni národného rozmeru. Je prítom paradoxné, že tento národný rozmer môže byť veľmi významným faktorom v rôznosti historického chápania.

Séria týchto procesov nemusí viesť k unifikácii a štandardizácii národov v rámci globálneho vývoja. Na druhej strane môže umožniť, aby sa sila spojenia zamerala na využitie historických zvláštností a daností toho-ktorého národa, tej-ktorej krajiny. Zatiaľ prevláda, bohužiaľ, opačný pohľad, to znamená, snažíme sa stále chápať a riešiť izolované javy, teda riešime zvlášť nezamestnanosti, zvlášť technologické odpady, zvlášť penzijné systémy, pandemické ochorenia a podobne, ale nechceme vidieť skutočnosť tak, ako sa dnes rozvinula v reálnom dôsledku globalizácie.

Pandemické ohrozenie na planéte, vzhľadom na obrovský rozsah turistiky, leteckej dopravy a presúvania ľudí môže viesť k ohrozeniu planéty v priebehu 48 hodín. Nechceme pripustiť, že rozdielna historická úroveň vedie k tomu, že na ten istý fenomén sa jednotlivé krajiny a jednotlivé národy dívajú odlišne. Dívajú sa odlišne z hľadiska ľudských práv, ľudských záväzkov, dívajú sa odlišne z hľadiska náboženstva, z hľadiska spotreby a jej cieľov a v tomto kontexte treba skôr hľadať to, čo spája jednotlivé ekonomické systémy, jednotlivé národy, ale nie zvyrazňovať to, čo odlišuje. Prítom, už len problém napríklad detskej práce sa stal jedným z fundamentálnych problémov v rámci rokovania WTO, nepodarilo sa ho preklenúť. Dospieva sa k názoru, že každá krajina pôjde svojou cestou. Takisto je to otázka novodobého otroctva, alebo ilegálnych migrantov, ktorí významným spôsobom môžu

posilňovať konkurencieschopnosť napríklad produkcie vyspelých krajín, svojím spôsobom reprízujujú to, čo sa dialo predtým, pri presune produkčných výrobných z vyspelých do rozvojových krajín a znamenajú zároveň aj významný faktor vnútornej deštrukcie sociálnych systémov v host'ujúcich krajinách. Na druhej strane skutočnosť, že domov posielajú viac ako 300 miliárd dolárov ročne, do práve týchto najzaostalejších krajín, znamená nielen možné štartovanie spotreby v týchto krajinách, ale aj výrazné utlmenie sociálnych nepokojov a búrok, ku ktorým by nevyhnutne dochádzalo. Avšak ale zároveň znamenajú významný prínos pre krajinu, v ktorej pracujú. Táto skutočnosť ako keby sa v strategických úvahách neobjavovala.

Takisto musíme upozorniť aj na nutnosť zásadného riešenia šedých zón v jednotlivých ekonomikách. Šedé zóny ako sú daňové úniky, daňové raje, korupcia a podobne zasa nie je možné riešiť len na národnej úrovni, ale musia byť riešené v rámci planetárneho systému.

V tomto kontexte znova sa dostávame do situácie, v ktorej riešenie fundamentálnych problémov, ohrozujúcich reálne financovanie národných ekonomik, je možné jedine vo väzbe na spojené úsilie na nadnárodnej úrovni. Tak ako dnes hovoríme o vytvorení bankovej únie, by malo byť utvorenie aj únie proti daňovým rajom, daňovým únikom, únie proti šedým zónam, proti korupcii a podobne. Ale tu znova nedochádza k nájdeniu nejakého rozumného politického, ani odborného konsenzu, a skôr buď sa bagatelizuje úloha týchto faktorov, alebo sa konštatuje, že tieto faktory sa musia riešiť na národnej úrovni. Pritom, formálne, existuje dôkaz, pretože nízka miera korupcie v škandinávskych krajinách a vysoká miera korupcie v južných európskych krajinách ako keby potvrdzovala fakt, že ich ekonomické a spoločenské problémy vyplývajú z tolerovania vysokej miery korupcie a rozkrádania. Hoci skutočná príčina ich problémov je pravdepodobne úplne v inej oblasti. Toto sú všetko skutočnosti, ktoré bude nevyhnutné treba riešiť a zároveň sú to skutočnosti, ktoré vyžadujú nadnárodnú konsenzuálnu zhadu. Je pritom paradoxné, že kým globalizácia viedla k obrovskému posilneniu úlohy nadnárodných korporácií, predovšetkým finančných mocenských kruhov, na druhej strane nedochádzalo k premietnutiu princípov globalizácie do oblasti spolupráce národov, spolupráce národných ekonomik, ale bol posilnený egoizmus vo väzbe na pozíciu jednotlivých národov.

V tomto slova zmysle boj o pracovné miesta, boj o ekologické normy, boj o otrockú prácu, boj o detskú prácu sa stal nástrojom nie riešenia týchto nevhodných fenoménov, ale sa stal skôr nástrojom boja medzi jednotlivými krajinami. Ak vezmeme do úvahy, že len na planéte je každý rok viac ako 30 miliónov ilegálnych migrantov. Ak vezmeme do úvahy, že

mnohé problémy, ktoré sa týkajú Afriky, alebo Južnej Ameriky v oblasti vojnových konfliktov, armád detí, organizovaného zločinu sú obrovskými a prekračujú hranice. Ak vezmeme do úvahy, že nadnárodné formy organizovaného zločinu dnes radikálnym spôsobom formujú aj vplyv na politické elity, alebo na represívne orgány, dostávame sa znova do zásadnej situácie nutného nadnárodného riešenia, a to nehovoríme ani o fenoméne prania špinavých peňazí vo väzbe na daňové raje alebo iné systémy.

2 Špecifické funkcie štátu

Špecifikum pozície štátu spočíva aj v tom, že vládne elity v jednotlivých krajinách ako keby rezignovali na vplyv vlastných podnikateľských skupín na ekonomickú úspešnosť danej krajiny a v rozhodujúcej miere sa spoliehajú na príchod zahraničných investorov. Zahraniční investori sa stávajú hlavnými nositeľmi inovácií, technológií, čo by nebolo zlé, ale v konečnom dôsledku ako hlavný prínos sa všeobecne považuje vťahnutie národnej ekonomiky do globálnych planetárnych tokov, a v takomto prípade ide predovšetkým o vzťah medzi budúcim exportom vyrábanej produkcie v rámci transnacionálnej korporácie a ochotou štátu vyjsť v ústrety tejto korporácii formou priamych, alebo nepriamych investičných stimulov, úľav v oblasti ekonomických, či finančných tokov atď. Táto závislosť na transnacionálnych korporáciách je posilňovaná aj tvrdením o tvorbe pracovných miest. Ako keby domáce podnikateľské kruhy netvorili pracovné miesta, takže kľúčovou stránkou je poskytnutie mimoriadne výhodných investičných stimulov preto, aby sme prilákali zahraničného investora, ktorý vytvorí pracovné miesta, a v tom pozitívnejšom prípade rozpracuje stratégiu subkontraktingu pre domáce podniky, a v tom horšom prípade len postaví novú produkčnú kapacitu v danej krajine, ale nezamestná a nenadviaže spoluprácu s ďalšími ekonomickými subjektmi v tejto krajine.

Toto všetko, samozrejme, súvisí aj s celkovou zvolenou stratégiou veľkých transnacionálnych korporácií, ich príchodom do národných ekonomík, ovplyvňovaním judikatúry v oblasti pracovnoprávných podmienok, v oblasti podnikateľského prostredia atď. Oficiálna smernica Európskej únie, ktorá hovorí o tom, že maximálny kumulatívny objem investičných stimulov môže dosiahnuť 15 % je vo väčšine prípadov prekračovaná. Tento stav sa toleruje predovšetkým preto, že v súčasnej vysokej miere nezamestnanosti je tvorba pracovných miest považovaná za kľúčový parameter pozitívnosti pôsobenia veľkých transnacionálnych korporácií, a v takomto prípade štát musí byť ústretový vo väzbe na želanie

jednotlivých zahraničných investorov. V tomto kontexte sa potom štát naozaj dostáva do veľmi zvláštnej situácie.

Osobitný okruh predstavuje úloha štátu v oblasti krízových javov. Vypuknutie finančnej krízy v roku 2008 bolo charakteristické nielen tým, že vlády zareagovali pomerne rýchlo a začali podnikat' sanačné opatrenia najskôr vo väzbe na hypotekárnu krízu, neskôr aj vo väzbe na finančný a bankový sektor, ale predovšetkým aj tým, že vlády zásadným spôsobom začali finančne dotovať ohrozené podnikateľské odvetvia, vychádzajúc predovšetkým zo stratégie zabránenia šírenia globálnej hospodárskej krízy so všetkými efektmi, ktoré z toho vyplývajú. Či bola táto stratégia úspešná, alebo nie, je ťažko dnes hodnotiť, avšak, v každom prípade, finančný sektor, napríklad v prípade Spojených štátov, veľmi rýchle vrátil poskytnuté finančné prostriedky. Odlišná situácia je v Európskej únii, kde analýzy crash testov v súčasnosti ukazujú, že na riešenie problémových toxických úverov a celkového portfólia európskych bánk by bolo celkove treba 1,2 bil. eur dodatkového kapitálu, ktorý by vykryl rizikové oblasti, ktoré sa dnes nachádzajú vo väzbe k bankovému sektoru.

Zároveň sa však ukázalo, že štát sa stal kľúčovým faktorom nielen pre sanáciu bankového sektora, ale aj kľúčovým faktorom pre objednávateľov a tých, ktorí získavajú štátne kontrakty, ktorých situácia vlastne zachraňuje prevažnú väčšinu podnikateľskej sféry. Samozrejme, keď vypukla kríza, prejavilo sa to nielen v tom, že sa sanovali finančné ústavy, ale aj v tom, že sa začali rozbiehať niektoré finančné nástroje, napríklad šrotovné, stimulácia dotácií niektorým vybraným odvetviam, ako je napríklad stavebníctvo, automobilový priemysel a pod. Treba upozorniť na to, že tieto finančné dotácie na podporu vybraných odvetví pokračujú aj v súčasnosti a dokonca existuje aj koncepcia ich budúceho poskytovania. Ako príklad môžeme uviesť dotácie pre európsky automobilový priemysel v rozsahu 80 miliárd eur na budúcich 10 rokov. Dokonca, dochádza k selektívnemu poskytovaniu týchto stimulov, pretože sa majú týkať iba automobilových firiem v pôvodnej starej EÚ 15.

Výsledkom týchto stimulačných opatrení bola záchrana niektorých odvetví pred výraznejším kolapsom. Na druhej strane došlo priamo k záchrane vôbec fungovania týchto odvetví. Ako klasickú otázku môžeme použiť stavebníctvo, kde práve výrazné zväčšenie rozsahu štátnych objednávok napríklad vo väzbe na modernizáciu dopravných systémov, energetických systémov a podobne došlo k sanácii prevažnej väčšiny podnikov, ktoré by za iných podmienok nedokázali prežiť dôsledky krízy.

Osobitnú oblasť činnosti štátu predstavuje stimulovanie ekonomickej zmeny v oblasti energetiky. Táto oblasť sa stáva jedným z najvýznamnejších faktorov formujúcich nielen situáciu podnikateľskej sféry, ale formujúcich aj situáciu na celkovom stave konkurencieschopnosti európskej produkcie. Už pôvodné zelené balíčky, ktoré viedli k výraznému obmedzeniu emisií, zásadným spôsobom zasiahli automobilový priemysel. Postupné znižovanie emisných kvót zo 180 na 160, 130, 120, 90 gramov na kilometer prevádzky znamenal výrazné ohrozenie stávajúcej štruktúry výroby automobilového priemyslu. Na jednej strane Európska únia ustúpila tlaku zelených a dosiahla tvrdšie podmienky pre znižovanie emisií. Zároveň poskytla sanačné programy pre automobilový priemysel. Dokonca dochádza k výraznému stimulovaniu automobilového priemyslu napríklad v oblasti výroby elektromobilov, kde jednotlivé európske krajiny sú zaviazané poskytovať v rámci komunitárnych noriem dotáciu vo výške 5 500 eur na každý predaný elektromobil.

Celková podpora alternatívnych energetických zdrojov znamená aj výrazné posunutie podnikania v tejto oblasti. Nejde len o vysoké výkupné ceny elektrickej energie, ktoré znamenajú výrazný dopad na koncových užívateľov, ale mnohé odvetvia sa stali aj významnými zamestnávateľmi, napríklad výroba veterných zariadení, výroba fotovoltaiiky a podobne. Toto všetko s pomocou štátnych zdrojov viedlo na jednej strane k zvýšeniu ekologického povedomia a ekologickej produkcie výroby a na druhej strane aj k vytvoreniu státisícov nových pracovných miest, ktoré by však bez významných dotácií zo štátneho sektora v žiadnom prípade nevznikli.

Musíme upozorniť na závažný problém, kde sa všeobecne diskutuje o zadlženosti jednotlivých vlád, jednotlivých krajín, o veľkosti verejného dlhu, avšak v skutočnosti sa nediskutuje o ďalších faktoroch, ktoré sú významným spôsobom priamo spojené s veľkosťou verejného dlhu (ako napríklad zadlženie obyvateľstva, zadlženie podnikov atď.). Pozornosť väčšiny vlád sa po roku 2008 sústredila na sanovanie finančného sektora, až v druhej fáze na selektívne sanovanie vybraných odvetví, pričom kľúčovým sa stala zamestnanosť viazaná na sanované odvetvia. V tomto slova zmysle sa dostal do popredia automobilový priemysel zamestnávajúci v podmienkach EÚ viac ako 19 miliónov pracovníkov, podobne ako rozsah zamestnanosti viazaný na alternatívne energetické zdroje (veterná energia, fotovoltaiika atď.), kde znova došlo k výrazným podporným opatreniam zo strany štátu nielen v priamej finančnej podobe, ale predovšetkým vo väzbe na vysoké výkupné ceny elektrickej energie. To

znamenal zabezpečenie návratnosti, a dokonca ziskovosti vyrábaných alternatívnych zdrojov energie.

3 Demografické zmeny

Celkové starnutie populácie v podmienkach EÚ je významnou výzvou nielen pre riešenie systému sociálneho poistenia a z neho vyplývajúceho penzijného poistenia, ale je aj významným faktorom celkového dopadu na verejný sektor v dlhodobom priemere. Analýzy, ktoré sa uskutočňovali aj v spolupráci so Svetovou bankou ukázali, že vytvorenie druhého piliera znamená len dočasné zmiernenie problémov. Posun veku odchodu do dôchodku znamená opätovne len rozloženie problémov na dlhšie časové obdobie. Zásadná zmena proporcie medzi ľuďmi v produktívnom a poproduktívnom veku je dnes chápaná ako kľúčový rizikový faktor budúceho hospodárenia štátov, a zároveň ako kľúčový rizikový faktor únosnosti sociálnych systémov. Všeobecne sa tvrdí, že práve zásadná zmena proporcie medzi obyvateľstvom v produktívnom a poproduktívnom veku vedie k dlhodobej neudržateľnosti súčasných penzijných systémov založených na zásade *pay and go*. To ale znamená, že by sa v budúcnosti mali vytvoriť alternatívne penzijné schémy, ktoré by mali byť prijateľné pre udržanie fungovania štátu. Ak k tomu pridáme aj otázku výdavkov na obranu, kde sa všeobecne konštatuje, že väčšina európskych krajín dáva na obranu príliš malé finančné prostriedky, ak to spojíme s otázkou deficitnosti zabezpečovania zdravotného systému, a ak to spojíme aj s otázkami dobudovania systémovej infraštruktúry v podmienkach EÚ, je zrejmé, že dochádza k súbehu viacerých smerov, ktoré zásadným spôsobom budú vyžadovať rozsiahle investície do budúcnosti.

Niektorí vládni predstavitelia vidia riešenie v prechode na takzvaný minimalistický koncept štátu (výrazné zmenšenie prerozdelenia existujúceho v súčasnej dobe, v niektorých krajinách až na úrovni 50 až 60 % HDP) a v celkovej individualizácii problémov spojených so životom obyvateľstva v jednotlivých krajinách. Tvrdenie o zoštíhlení štátu pritom vychádza aj z Washingtonského konsenzu v 70. rokoch 20. storočia, z filozofie maximálne liberalizovať všetky oblasti ekonomiky, ktoré mali automaticky smerovať k rovnováhe, a zároveň výrazne obmedziť celkové výdavky, predovšetkým v oblasti sociálnych služieb. Tento stav a teoretický pohľad je dnes chápaný ako jediné východisko na zvládnutie dnešného vnútorného rozporného stavu. Argumentuje sa, že ak by mali byť udržateľné napríklad poisťné systémy

v rámci penzijného bloku, bolo by nutné prerozdeľovať až 40 % zdrojov hrubého domáceho produktu, a zároveň systém by bol trvale neutržateľný pre smerujúci demografický vývoj.

4 Vzdelanie

Nedostatok vyučených pracovníkov majúcich manuálne zručnosti by mal viesť k výraznému navýšeniu záujmu o štúdium technických odborov a k obmedzeniu zvýšeného tlaku na vysokoškolské vzdelávanie. Zatiaľ sme skôr svedkami toho, že nelimitujeme záujem študentov o jednotlivé druhy univerzít, ale skôr sa snažíme následne riešiť problém nezamestnanosti absolventmi stimulačnými nástrojmi vo vzťahu k hospodárskej praxi.

To však znamená, že kľúčový aspekt vzdelávacieho systému, možnosť voľby, modulárneho skladania odbornej profilácie, ale aj faktor celoživotného vzdelávania ako keby sme nechávali bokom. Hoci v skutočnosti dnes sa ukazuje, že počas produktívnej doby pôsobenia človek niekoľkokrát bude musieť zmeniť profesijnú orientáciu, pričom bude nevyhnutné počítat' s výraznejším a dlhodobejším preškolením. Pracovníci prechádzajúci profesijnou rekvalifikáciou sú omnoho zmyslupnejší ako mechanické pretláčanie veľkej časti populačného ročníka do štúdia na univerzitách s následným obrovským kumulovaním nezamestnanosti mladých absolventov škôl.

5 Zdravotníctvo

Prečo v rámci zdravotného systému vlády neuskutočňujú opatrenia, ktoré povedú k zefektívneniu zdravotného systému, ale sa skôr skoncentrovávajú na zvýšenie spoluúčasti občanov pri financovaní zdravotného systému, pri nákupe liekov, pri financovaní celkového chodu poskytovateľov zdravotnej starostlivosti?

Pritom je zrejmé, že je možné použiť niekoľko významných zmien, a to zaviesť elektronické zdravotníctvo – e-health, znamená podstatnú objektivizáciu informácií o pacientoch a o lekároch. Zároveň to dovoľuje riešiť problém takzvanej personalizovanej medicíny, teda lekárskeho zákroku a liečebnej techniky, vrátane farmaceutických výrobkov presne podľa konkrétnych potrieb organizmu daného zákazníka. Analýzy, ktoré sa uskutočnili v škandinávskych krajinách, ale aj v Spojených štátoch ukázali, že vďaka personalizovanej medicíne je možné znížiť výdavky na liečbu až o jednu tretinu. To ale zároveň znamená, že v spolupráci s prevenčnými programami, ktoré umožňujú znížiť ďalšie náklady na chorobnosť

pacientov je možné dosiahnuť podstatné zredukovanie potrebných zdrojov pri podstatne vyššej kvalite poskytovaných zdravotných služieb. Toto všetko by malo viesť k prehodnoteniu celkovej štruktúry výdavkov vynakladaných na poskytovanie zdravotných služieb a v konečnom dôsledku k zníženiu tlaku na objem prostriedkov. Dokonca, časť takto usparených prostriedkov je možné použiť na financovanie zvyšujúcich sa nákladov vo väzbe na starnutie populácie, takže v konečnom dôsledku samotný faktor starnutia populácie nemusí byť hrozbou pre výrazné navyšovanie prostriedkov v zdravotnom poistnom systéme. Ironickou otázkou je, či takto rozvinutý poistný systém by zachovával možnosť pomerne významných ziskov predovšetkým v oblasti farmaceutických služieb a v oblasti celkových služieb poskytovaných poskytovateľom zdravotnej starostlivosti.

6 Šedé a čierne zóny v ekonomike

Spätosť príjmových a výdavkových položiek vedie nevyhnutne k ďalšej úvahe vo väzbe na rozmer štátu. Ukazuje sa a potvrdzujú to analýzy Európskej únie i firiem ako je McKinsey a pod, že korupcia, operácie na hrane zákona a navyšovanie výdavkov štátu, neobjektívne, je jedným z významných motorov prehlbovania rozdielu medzi objemom a kvalitou poskytovaných služieb a výškou prostriedkov, ktoré štát musí získať výberom daní, alebo poistnými schémami. Stále viac a viac do popredia vystupuje skutočnosť, že celkový rozsah korupcie sa stáva kľúčovým faktorom navyšovania nákladovosti štátneho a verejného sektora, a v takomto prípade vo väčšine krajín dochádza k prekročeniu marginálnej hranice a únosnosti nákladov na štát.

Pritom, paradoxne, reformátori nechcú riešiť úniky v šedých a čiernych zónach, ale chcú riešiť problém deficitnosti štátu zužovaním celkového rozsahu poskytovaných služieb. Je to pritom postavené na hlavu, pretože v skutočnosti rozsah šedých a čiernych zón nielenže prispieva k reálnej príjmovej asymetrii, ale zásadným spôsobom aj devastuje podnikateľské prostredie z hľadiska jeho korektnosti, čestnosti atď.

Je teda nevyhnutné riešiť predovšetkým únik finančných prostriedkov, a až vo väzbe na tento únik zároveň riešiť aj zefektívňovanie jednotlivých častí verejného sektora, ale aj štátneho systému ako takého. Niektoré snahy o zefektívnenie, ktoré sú skôr iluzórnymi snahami, ako je napríklad redukovanie dopravných výkonov a podobne, ktoré v konečnom dôsledku výrazným spôsobom limitujú možnosť dochádzky za prácou, zvyšujú náklady štátu v oblasti sociálnych dávok pri riešení nezamestnanosti a v konečnom dôsledku napríklad zo

strednodobého alebo dlhodobého hľadiska môžu vyjsť štát podstatne drahšie ako udržiavanie dopravnej obslužnosti určitého dopravného územia. Túto skutočnosť pochopili napríklad vo Francúzsku, alebo v Nemecku, kde súčasť dopravnej obslužnosti pri spolufinancovaní municipalít a štátu sa stala rozhodujúcim predpokladom pre udržanie dopravnej obslužnosti všetkých území, čo zasa zároveň pôsobí spätne na dochádzku za prácou atď. Ukazuje sa totiž, že tlak na samotné presťahovanie uchádzačov o prácu nie je riešením, a v konečnom dôsledku náklady každého takto presťahovaného občana sú neporovnateľne väčšie ako vlastné prostriedky, ktoré uhradil štát v rámci napríklad podpory regionálnej mobility. Druhou stránkou je, že pokiaľ dochádza k vyľudňovaniu mnohých oblastí, tento proces je kumulatívny, a v konečnom dôsledku môže viesť i k veľmi negatívnym dopadom napríklad vo väzbe na miestne služby živnostníkov atď., ktorí stratia klientelu, a v konečnom dôsledku kaskádovitý efekt zániku pracovných miest môže byť podstatne väčší ako to, čo sme chceli pôvodne stimulovať zvýšením teritoriálnej mobility a dochádzky za prácou.

V tomto kontexte je teda riešenie šedých a čiernych zón kľúčovým predpokladom pre získanie finančných prostriedkov, ale zároveň aj získanie finančných zdrojov musí byť kompenzované zefektívňovaním a reformami v kľúčových častiach verejného sektora. Pritom by malo dôjsť ani nie tak k zmenšeniu celkového rozsahu výkonov, ale predovšetkým ich vnútornej reprofiliácii.

Pokiaľ dochádza k podstatnému poklesu populačného ročníka, časť finančných prostriedkov by bolo žiaduce presmerovať napríklad na oblasť penzijných systémov, kde sa vytvára finančná rezerva pre uskutočnenie reforiem, alebo presmerovať pre oblasť budovania protipovodňových opatrení a reakcií na globálne klimatické zmeny, čo znova generuje nové pracovné miesta, vytvára tlak na znižovanie celkových škôd, vyplývajúcich z katastrof, a v konečnom dôsledku zvyšuje celkovú mieru pripravenosti štátu na dôsledky zmien prírodného prostredia. Toto vnútorné prerozdelenie prijaté ako strategická koncepcia by mohlo byť základným východiskom pre zefektívnenie služieb štátu.

Nejde teda len o to, aby sme radikálnym spôsobom znížili výdavky, i za cenu ohrozovania vitálnych služieb, ktoré štát poskytuje svojim občanom, ale kľúčovou úlohou je vzájomná kombinácia získania dodatočných prostriedkov a zefektívnenia poskytovaných služieb, ktoré môžu priniesť zásadný posun v nazeraní na celkovú fiškálnu stratégiu jednotlivých krajín.

Upozorňujeme na to preto, že niektoré krajiny, ktoré nemajú tak výrazné fiškálne problémy (krajiny Škandinávie), dokázali radikálnym spôsobom obmedziť finančné úniky, ktoré

vyplývajú napríklad z korupcie, alebo šedej ekonomiky. To im umožnilo nielen skvalitniť poskytované služby, takže obyvateľstvo bolo tolerantné a ochotné zvýšiť vlastné platby do daňových a poisťných systémov. Oproti tomu máme napríklad Taliansko, Španielsko, či Portugalsko, kde veľká časť finančných zdrojov je tunelovaná prostredníctvom korupcie, nekorektných finančných vzťahov a podobne, čo samozrejme, vytvára nielen alergiu obyvateľstva voči plateniu do týchto skorumpovaných finančných systémov, ale vytvára aj ďalšie nástroje prehlbovania príjmovej polarizácie, v konečnom dôsledku vedúce k obmedzeniu dostupnosti finančných prostriedkov pre prevažnú väčšinu populácie.

Ak totiž pri všetkých úvahách v oblasti zefektívňovania verejného sektora vychádzame z prizmy príjmovej polarizácie a majetkovej polarizácie spoločnosti, je možné určiť približné limity vnútornej spoluúčasti na financovaní systémov, ale zároveň stanoviť aj kritické a neurologické miesta, v ktorých už väčšina obyvateľstva je natoľko chudobná, že úvahy o ďalšom spolufinancovaní napríklad zdravotného, penzijného, vzdelávacieho systému atď., sú nereálne.

Na tieto skutočnosti upozorňujeme z pragmatického dôvodu. Stále výraznejšie sa ukazuje, že niektoré šedé zóny ekonomiky expandujú podstatne rýchlejšie ako sa predpokladalo ešte pred 20 rokmi. To v konečnom dôsledku znamená, okrem úniku firiem cez daňové raje, aj ďalší unikový kanál, ktorý ochudobňuje príjmy štátneho rozpočtu, príjmy verejného sektora, a v konečnom dôsledku, vzhľadom na klesajúce príjmy rozpočtu sa formálne posilňuje tlak na obmedzenie činnosti štátu, pretože sú nedostatočné finančné zdroje. Ako keby sa nehľadali vnútorné zefektívňujúce možnosti v jednotlivých krajinách, ktoré v konečnom dôsledku môžu radikálne znížiť tlak na nové zdroje. Ale zároveň, nové zdroje získané dôslednou kontrolou financií v podnikovej sfére môžu slúžiť na financovanie tých opatrení a projektov, ktoré prinášajú maximálny multiplikačný efekt.

7 Spotreba

Je nutné pochopiť principiálnu stránku problému. Tou je skutočnosť, že globálna spotreba má dve stránky. Jednak je to vlastná spotreba obyvateľstva, a jednak je to spotreba štátu, ktorý poskytuje služby obyvateľstvu. V tomto ohľade zdroje pre fungovanie napríklad úradníckych štruktúr, inštitúcií atď., sú jednou stránkou problému. Ale druhou je, že rozumná sociálna politika vytvára dostatok finančných prostriedkov pre prevažnú väčšinu populácie, čo spätne umožňuje vytvárať a stimulovať domácu vnútornú spotrebu, čo v konečnom dôsledku

je účinnejšie ako používanie finančných stimulov pre rozvoj domácich malých a stredných firiem.

8 Doprava

Významným blokom je aj otázka financovania dopravy a dopravnej obslužnosti. Súčasný systém, vychádzajú z objednávok vo verejnom záujme vedie síce k zabezpečeniu dopravnej obslužnosti, avšak v mnohých prípadoch nedochádza len ku kumulácii železničnej a autobusovej dopravy, ale v mnohých prípadoch si neuvedomujeme význam obslužnosti napríklad pre dochádzku za prácou, znižovanie nákladov na nezamestnanosť, zlepšenie komfortu v oblasti získavania zdravotníckych služieb atď. Tieto skutočnosti sú mimoriadne dôležité práve preto, že mechanické plošné znižovanie dopravnej obslužnosti môže skutočne v konečnom dôsledku viesť k podstatnému zvýšeniu výdavkov v ostatných oblastiach, napríklad v zdravotnom systéme a podobne, alebo môže viesť k výraznému zvýšeniu výdavkov samotných obyvateľov, čo by bolo však vzhľadom na celkovú výšku príjmov kontraproduktívne, pretože zvýšené výdavky napríklad na vzdelávanie, alebo dochádzku za prácou sa nevyhnutne prejavia v poklese celkovej domácej spotreby a v konečnom dôsledku znova stimuly poskytnuté podnikateľskej sfére pre rozvoj podnikania budú vynakladané zbytočne, pretože nebude existovať analogický nárast domácej spotreby tovarov a služieb.

Je teda možné dosiahnuť zároveň zvýšenie kvality poskytovaných služieb pri menšom rozsahu inštitúcií, a zároveň, pri nižších nákladoch. Problém je, že vo väčšine prípadov reformných krokov vo väzbe na zoštíhlenie štátu sa vychádza stále z určitých jednoduchých plošných schém, kde kľúčovým nákladom štátu je počet úradníkov, alebo kľúčovým nákladom štátu je celkový objem výdavkov na sociálnu sféru. V skutočnosti, vzájomné prepojenie úsporných opatrení, zvýšenie multiplikatívnych efektov, ale aj rešpektovanie prechodných období môže naozaj vytvoriť zo štátu mimoriadne silný a účinný fungujúci celok, ktorý je efektívny, pracuje v reálnom čase, poskytuje svojim občanom užívateľský komfort, a v konečnom dôsledku zabezpečuje tie funkcie štátu, ktoré sú nevyhnutné.

9 Infraštruktúra spoločnosti

Osobitnou časťou činnosti štátu sú, samozrejme, kontrolné a regulačné mechanizmy a spôsob formovania podnikateľského prostredia a bežného života. Toto všetko je možné

dosiahnuť práve vo väzbe na elektronizáciu, stransparentnenie činností, zníženie štruktúry a stupňov riadenia a dosiahnutie stavu, v ktorom väčšina služieb, ale aj väčšina úkonov, je realizovateľná prostredníctvom internetu, teda bez fyzickej účasti uchádzača, ale aj úradníka pri realizovaní týchto opatrení. To umožňuje buď vnútorné presmerovanie finančných prostriedkov napríklad na zvýšenie službovej činnosti v oblasti služieb zamestnanosti, alebo na zníženie celkových nákladov na fungovanie verejného systému. Samotný prístup k reformám verejného systému totiž môže byť modifikovaný dvoma rovinami. Prvou rovinou je získanie čisto mechanických úspor finančných prostriedkov a celkového rozsahu zamestnanosti. Druhou je získanie usparených finančných prostriedkov, ktoré z časti možno presmerovať na riešenie iných finančne náročnejších a kritických stránok činnosti štátu a verejného sektora, alebo zároveň priamo presmerovať na pomoc municipalitám pri riešení ich finančného zabezpečenia. Skúsenosti z jednotlivých krajín Európskej únie ukázali, že prevažná väčšina municipalít je vo veľkých finančných ťažkostiach. To ale znamená, že tieto ťažkosti nemožno riešiť buď obmedzením poskytovaných služieb, municipalit je najbližšie k občanovi, alebo s celkovým zoštíhlením všetkých činností, ktoré spadajú na municipality, alebo v konečnom dôsledku zvýšením miestnych daní ako hlavných príjmov municipalít. V skutočnosti faktor zefektívnenia je principiálnym faktorom vo väčšine častí verejného sektora, a zároveň jeden z kľúčových predpokladov je aj pochopenie nutnosti prijateľnej veľkosti sídelnej štruktúry. Ak doteraz neustále zdôrazňujeme, že sídla pod 5000 obyvateľov nemôžu efektívne fungovať vo väzbe na potrebné poskytované služby a činnosti, je zrejmé, že kľúčovým predpokladom je celková integrácia štruktúry osídlenia do sídiel, ktoré budú presahovať túto magickú hranicu. To znamená, že takto integrované sídla umožňujú nielen efektívny výkon službových činností vo väzbe k obyvateľstvu, ale umožňujú aj dostatočne efektívny výkon vlastných činností, a teda aj úsporu finančných prostriedkov.

Z tohto hľadiska, a vzhľadom aj na objem zdrojov, musíme sa na verejný sektor dívať ako na komplex dvoch kľúčových predpokladov:

1. vlastného štátneho rozpočtu financujúceho spoločnosť,
2. ako na financovanie verejného sektora so všetkými činnosťami a službami spojenými s verejným sektorom,

Vlastné fungovanie štátu vo väzbe na svojich občanov obsahuje teda aj mnoho ďalších činností, ktoré sú špecializované, a ktoré musí realizovať štát v oblasti bezpečnostných protokolov, v oblasti celkového prístupu k ochrane majetku a zdravia občanov, vojenskej ochrany atď. Pretože vo väčšine prípadov výdavky na políciu a armádu sú veľmi nízke,

klúčovou otázkou je pripravenosť vo väzbe na krízové obdobia, a to je celková miera zefektívnenia aj týchto zabezpečujúcich činností.

Je zrejmé, že tento tlak na zefektívnenie všetkých rovín verejného sektora sa bude s prehľbovaním deficitnosti zvyšovať. Zároveň, riešenie šedých a čiernych zón je klúčovým predpokladom preto, aby sa rozdiel medzi príjmami a výdavkami vo väzbe na štátny rozpočet a verejný sektor príliš neprehľboval. Je síce pravda, že dnes je mnoho legislatívnych regulačných noriem v oblasti systému takzvaného limitovaného deficitu a podobne, ktoré však v skutočnosti narážajú znova na účtovný princíp, pretože v podstate výška deficitu je hodnotená výlučne ako príjmová a výdavková stránka rozpočtu, ale nezvažujú sa možné cesty zefektívnenia, či už na strane príjmov, alebo zefektívnenia na strane výdavkov. Ak na strane príjmov je to sprísnenie daňových kontrol, zamedzenie únikov do daňových rajov, zamedzenie transferov v rámci operácií na hrane zákona, alebo korupcie, tak druhou stránkou tohto systému je potom zefektívnenie vlastných vynakladaných prostriedkov. Pritom obidve strany systému musia byť v rovnováhe, inak nie je možné dosiahnuť optimálny stav na jednej strane poskytnutia lepších služieb štátom, a na druhej strane zefektívnenia týchto služieb.

Pripomíname, že cez systém štátneho rozpočtu a verejných rozpočtov pretekajú stovky miliárd eur ročne. V podstate celý rozpočet Slovenskej republiky, ktorý dosahuje 14 miliárd prebieha v týchto vnútorných protismerných tokoch. Neriešenie tohto systému znamená nielen ohrozenie jeho udržateľnosti, ale aj vytváranie obrovskej vnútornej asymetrie premietajúcej sa nielen do prehľbovania príjmovej polarizácie, ale premietajúcej sa aj do obrovských asymetrií v rámci vnútornej spotreby, čo logicky vedie k zvýšeniu závislosti na exporte. Pritom už pre dnešné krajiny je závislosť na exporte mimoriadne kritická. Prevažná väčšina transnacionálnych firiem, ktorá investuje v národných ekonomikách, vytvára predovšetkým produkčné mechanizmy, ktoré v rozhodujúcej miere sú orientované na export. Už tým vzniká prvá významná asymetria v rámci hostiteľských krajín. Ak k tomu dáme ešte aj ďalšie uvedené druhy asymetrií, je zrejmé, že štátny rozpočet, ale aj verejný rozpočet v takejto situácii pri neriešení týchto skutočných finančných tokov je skutočne dlhodobo neudržateľný a môže viesť ku vzniku kolapsových situácií. Na druhej strane, odstránenie šedých zón – aspoň z časti, odstránenie čiernych zón, skoncentrovanie pozornosti na personalizáciu a zefektívnenie činnosti jednotlivých častí verejného sektora môže vytvoriť dostatočný objem zdrojov, ktoré možno použiť tak napríklad na skvalitnenie zdravotnej starostlivosti, zabezpečenie penzijného systému, ale napríklad aj na financovanie dobudovania infraštruktúry. To v konečnom dôsledku znamená aj výrazný posun pre samotnú

podnikateľskú sféru, pretože umožňuje realizovať dva aspekty: odhadnuteľnosť zmien a umožňuje znížiť tlak na odvodové povinnosti a nerieši to cestou zástupného transformovania napríklad odvodov na dane špeciálneho určenia.

Už tieto skutočnosti ukázali, že v jednotlivých európskych krajinách je pomerne veľký priestor na zefektívnenie štátneho aj verejného sektora. Tento priestor, pokiaľ bude využitý, umožňuje nielenže znížiť napríklad náklady na pracovnú silu, bez ohrozenia kvality poisťných systémov, ale čo je dôležité, umožňuje dosiahnuť aj dlhodobejšiu udržateľnosť vzájomných proporcií napríklad v horizonte 15 až 20 rokov.

Z toho vyplýva ďalšia zásadná vec, odhadnuteľnosť zmien podnikateľského prostredia, čo je mimoriadne závažné pre podnikateľskú sféru i bankový sektor, a v konečnom dôsledku to znamená zefektívnenie výdavkov štátu v sociálnej a zamestnaneckej oblasti, čo opätovne umožňuje odstrániť príčiny vedúce k deficitnému hospodáreniu, čo v konečnom dôsledku, podľa efektu snehovej gule, vytvára trvalé dôsledky pre štátny rozpočet.

Z tohto hľadiska teda môžeme konštatovať, že mechanické plošné zmenšenie veľkosti štátu nie je riešením v tejto zložitej situácii. Naopak, kľúčovým predpokladom je zefektívnenie jednotlivých častí štátnej politiky, ale aj jednotlivých častí verejného sektora. Vzhľadom na zefektívnenie verejného sektora to znamená zásadný dopad na výšku daní a odvodov, ale nie plošným jednoduchým znížením bez uskutočnených reforiem, čo vedie ku kolapsu celého systému, ale k dôsledne organizovaným štruktúrnym zmenám a zefektívneniu, čo ušetrené finančné prostriedky umožňuje realokovať na riešenie tých procesov, ktoré vyžadujú dlhodobé adaptačné obdobie.

Záver

Kľúčovou otázkou súčasnej transformácie štátu je zásadné zvýšenie efektívnosti všetkých jeho činností. Dlhová kríza ukázala neudržateľnosť doterajších prístupov k financovaniu činností štátu a verejného sektora. Deficitne financovanie sa premieta nielen do daňového systému, ale vzhľadom na mnoho problémov (napr. starnutie populácie) je z dlhodobého hľadiska zásadne neudržateľné. Doterajšie úpravy mali skôr charakter parciálnych zmien a kríza v roku 2008 ukázala nutnosť systémovej zmeny chápania funkcií štátu a jeho financovania.

Zmeny zavedené v roku 2014 (zahrnutie šedej ekonomiky do HNP) sú, bohužiaľ, pokračovaním tohto sekvenčného prístupu. Postupne kumulovanie krízových javov

(zadlženosť štátu, obyvateľstva, podnikov, municipalít) ukazuje nutnosť nového hodnotenia efektívnosti štátu i verejného sektora. Práve kritérium efektívnosti nie je v rozpore s kvalitou poskytovaných služieb, ale len s doterajšími čiastkovými spôsobmi riešenia.

V príspevku práve preto načrtávame možnosti systémového zefektívnenia a nedefinovania kľúčových činností štátu i verejného sektora.

Použitá literatúra

1. Správa EÚ O možných dopadoch harmonizácie podnikateľského prostredia v krajinách EÚ. 2008. Brusel.
2. STANĚK, P. – IVANOVÁ, P. 2011. *Globálna kríza a obnovenie globálnej rovnováhy*. [Skriptá.] Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2011.
3. STANĚK, P. 2010. *Globálna kríza – hrozba alebo výzva?* Bratislava: Sprint dva, 2010. ISBN 987-80-89393-24-4.
4. VAROUFAKIS, Y. 2013. *Globální minotaurus*. Praha, 2013. ISBN 978-80-87067-09-3.

Ing. Pavlína Ivanová, PhD.
Ekonomická univerzita
Národohospodárska fakulta
Dolnozemska cesta 1
852 35 Bratislava
pavlina.ivanova@euba.sk