

Politický kontext strategického rozhodovania na Slovensku: prípadová štúdia podpory „rozpočtovej zodpovednosti“¹.

Darina Malová²

Abstrakt

Štúdia sa venuje analýze kontextu politického rozhodovania na Slovensku. Východiskovou situáciou je prijatie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti ako špecifického prípadu strategického rozhodnutia v rozdelenej a polarizovanej spoločnosti. V prvej časti ukazuje, že v minulosti absentoval politický konsenzus, a to napriek konsenzuálnemu modelu inštitúcií. Naopak, hlavní politickí aktéri sa často snažili prispôbiť inštitúcie svojmu chápaniu pravidla väčšiny (*majority rule*). Prostredníctvom analýzy obsahu programových vyhlásení vlád, parlamentných rozpráv a dôvodovej správy príspevkov ukazuje, ako sa rodil politický konsenzus, potrebný na prijatie zákona. Odhaľuje interakciu a dynamiku medzi dominantným diskurzom (zodpovednou rozpočtovou politikou), externými aktérmi a epistemickou komunitou, ktoré spoluvytvárali kontext strategického rozhodovania politických aktérov. Štúdia prispieva k výskumu strategického rozhodovania v rozpočtovej politike a prekračuje prístupy založené na koncepcii politických cyklov (oportunistických a ideologických motivácií).

Kľúčové slová

Fiškálna disciplína, rozpočtová zodpovednosť, programové vyhlásenie vlády, strategické rozhodovanie, politický kontext, epistemická komunita, Washingtonský konsenzus, Európska únia.

¹ Práca bola podporená projektom centra excelentnosti SAV "Centrum strategických analýz (CESTA)", zmluva č. III/2/2011

² Prof. Darina Malová, PhD., Katedra politológie, FiFUK Bratislava. Korešpondenciu zasielajte na darina.malova@uniba.sk.

Abstract

The study analyzes the context of policy-making in Slovakia. The approval of the Constitutional Law on Fiscal Responsibility represents a specific case of strategic decisions in the highly polarized political community. It proves that in the past political parties only very occasionally agreed and found a compromise in the legislative process. On the contrary main political actors often pushed for an institutional change to comfort their majoritarian inclinations and introduced their understanding of majority rule. Through content analysis of the government program, parliamentary debates and explanatory memorandum contribution I argue that political consensus emerged in Slovakia only if there were present three conditions: the dominant discourse (in this case “responsible fiscal policy”), conditionality of external actors and epistemic community. This interplay of three factors frames the context for strategic decision-making politicians. The study contributes to research on strategic decision-making in fiscal policy and goes beyond political business cycles approach (opportunistic and ideological incentives).

Key words: Fiscal discipline, fiscal responsibility, the government manifesto, strategic policy-making, political context, epistemic community, the Washington consensus, the European Union.

1. Úvod

Hĺbka ideologických rozporov medzi vládou a opozíciou zásadnou mierou ovplyvňuje efektívnosť uplatnenia strategického rozhodovania v politike, ale na druhej strane programové rozdiely sú kľúčovým predpokladom fungovania demokratickej súťaže politických strán. Predpokladáme, že prepojenie týchto dvoch procesov v moderných spoločnostiach si vyžaduje starostlivo odlišovať medzi cieľmi a prostriedkami, t.j. medzi tým, na čom sa politické strany môžu dohodnúť a o čom sa budú sporiť aj v budúcnosti. Každá spoločnosť hľadá takúto rovnováhu podľa vlastných priorít, v posledných dvoch desaťročiach však stúpa vplyv medzinárodných organizácií na rozhodovanie domácich politických aktérov, najmä pokiaľ ide o oblasť makroekonomickej politiky. V týchto súvislostiach sa pokúsime sa interpretovať a vysvetliť prijatie Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (č. 493/2011 Z. z., ďalej ZRZ).

Prijatie tohto zákona totiž do istej miery poprelo všeobecné chápanie konfrontačného koalíčno-opozičného charakteru politiky na Slovensku, ktoré u nás v minulosti prevládalo. Stačí pripomenúť konfrontačnú politiku v rokoch 1994-1998 a takmer márne pokusy „normalizovať“ koalíčno-opozičné vzťahy v nasledujúcich rokoch. Výstižnou ilustráciou je aj hlasovanie o Lisabonskej zmluve, keď architekti integrácie Slovenska do Európskej únie nehlasovali za jej prijatie, kvôli rozporom okolo tlačového zákona. Ústavný zákon však nepredstavuje nejakú historickú nevyhnutnosť, reťaz nevyhnutných, v čase na seba nadväzujúcich krokov, ale skôr náhodný dôsledok súhry ideí, aktérov a udalostí v konkrétnom prostredí. Je produktom mnohých malých udalostí a niekoľkých faktorov, ktoré spoločne podmieňovali vývoj na Slovensku po roku 1989. Predpokladám, že tento zákon ilustruje vplyv prelomových ideí (tu definovaných ako tzv. Washingtonský konsenzus) na strategické rozhodovanie politických elít na Slovensku. Pôvodne bol tento plán na ozdravenie ekonomiky pripravený pre krajiny Latinskej Ameriky, ale čoskoro sa ujal štátoch bývalého východného bloku, kde po páde štátneho socializmu³ existovalo ideové vákuum, keďže domáci aktéri nemali pripravený žiadny plán reforiem. Politické strany a vlády v krajinách strednej a východnej Európy však nechápem ako bábky, ktoré poslušne realizujú vonku pripravené a nanútené plány, ale ako autonómnych aktérov, ktorí postupne definujú svoje základné strategické ciele, hľadajú zodpovedajúce opatrenia, prostredníctvom ktorých by ich naplnili,

³ Termín štátny socializmus používa Dieter Segert (2013) na označenie pokusu modernizovať zaostalé spoločnosti nastolením diktatúry jednej strany, ktorá úplne kontroluje štát a jeho zdroje.

ale zároveň si zachovávajú svoju vlastnú identitu, založenú na ideách (prípadne ideológii) alebo záujmoch.

Pokúsim sa ukázať túto historickú cestu na analýze programových vyhlásení vlád (ďalej PVV) po roku 1994⁴, kde sledujem kontinuitu a zmeny v definovaní hlavných cieľov makroekonomickej politiky (najmä s dôrazom na fiškálnu politiku). Jednotlivé politické strany a nimi sformované vlády buď uprednostnili značne pragmatický prístup k realizácii svojich cieľov a odklonili sa od tých deklarovaných, alebo si zachovali svoju ideologickú identitu prostredníctvom reálnych politických krokov, t.j. prijímania zákonov, ktoré mali naplniť zásady „zodpovednej makroekonomickej“ (neskôr sa etabloval termín rozpočtovej) politiky. Do veľkej miery však abstrahujem od týchto aspektov, keďže nie sú predmetom tejto štúdie. PVV dobre dokumentujú strategické plány jednotlivých vlád a v nich obsiahnuté alebo vynechané pojmy vypovedajú o okolnostiach a podmienkach, ktoré napokon viedli k prijatiu nami sledovaného zákona⁵. Domnievam sa, že túto - pre slovenskú politiku - zlomovú udalosť možno interpretovať prostredníctvom analýzy kontextu, konkrétne vplyvu ideí, ktoré podporili externí aktéri a po postupnom osvojení domácimi kľúčovými aktérmi viedli k vytvoreniu širokého konsenzu, čo umožnilo prijatie ZRZ.

Štúdia, ktorú chápem ako prípadovú štúdiu strategického rozhodovania v politike, pokračuje vysvetlením a zdôvodnením metodologického prístupu a definovaním kľúčových pojmov, potom nasleduje krátka časť o inštitucionálnych a straníckych limitoch politického konsenzu na Slovensku pred prijatím ZRZ, na ktorú nadväzuje hlavná analytická časť, v ktorej sme preskúmali obsah programových vyhlásení vlád (1994-2012). Tie predstavujú nielen špecifický prípad „spoločenskej zmluvy“ medzi vládou (t.j. stranou alebo stranami, ktorú ju sformovali) a občanmi, ale aj manifestáciu strategického rozhodovania, t. j. rozhodovania, ktoré v ideálnych prípadoch identifikuje v situáciách neistoty nielen aktuálne problémy, ale zohľadňuje budúce riziká a posudzovaním alternatívnych riešení vedie k zdôvodnenému výberu jednej možnosti, resp. jedného riešenia. Prijatie zákona o rozpočtovej zodpovednosti je stelesnením takéhoto strategického rozhodnutia.

V závere som zhrnula hlavné zistenia a načrtla ďalšie možnosti empirickej analýzy založenej na diskurzívnom inštitucionalizme, ktorý sa zaoberá aj vecným obsahom myšlienok

⁴ Za východiskový bod systematickej analýzy sme si zvolili voľby 1994, keďže to boli prvé voľby, ktoré legitimizovali novú vládu v samostatnej republike. Samozrejme, že je možné do tejto analýzy zaradiť všetky programové vyhlásenia vlád už po prvých slobodných voľbách 1990.

⁵ Peter Kažimír v rozprave symbolicky prirovnal prijatie zákona k zemetraseniu.

a interaktívnych procesov v inštitucionálnom kontexte a tak umožňuje pohľad do dynamiky inštitucionálnych zmien uchopením preferencií, stratégií a normatívnych orientácií aktérov (Schmidt 2010). Tento prístup možno chápať ako alternatívu pre analýzu rozpočtovej politiky a jej zmien, ktoré sa v minulosti dominantne skúmali predovšetkým ako výsledok buď oportunistického správania politikov alebo ideologických rozdielov (Alesina – Roubini 1992).

2. Metodológia: kľúčové termíny, prístupy a analytický model

Jednou z najväčších výziev spoločenskovedného výskumu je štúdium a vysvetlenie zmeny, ktorá je skoro vždy unikátna a tým limituje možnosti poznania jej – možno – nevyhnutných a náhodných podmienok, motivácií aktérov a spúšťacích mechanizmov. V minulosti som pri analýze politického vývoja na Slovensku často vychádzala z neoinštitucionálneho prístupu, ktorý predpokladá, že legislatívne pravidlá (zákony a iné právne záväzné normy) ako formálne inštitúcie regulujú správanie kolektívnych a individuálnych aktérov tým, že pôsobia ako obmedzenia alebo stimuly pre ich rozhodnutia a následné činy (napr. Malová 2001 a 2005). Bez analýzy hodnotových preferencií a kľúčových rozhodnutí aktérov však nie je možné komplexne vysvetliť ich správanie, preto sa často analýza inštitúcií spájala aj so skúmaním motivácií aktérov a tiež kontextu, ktorý je rámcovaný poznaním, že „na niečom záleží“. Mohli to byť rozličné faktory a fenomény, napr. jedinečná história, kultúra, technológia, alebo dokonca miesto. Patrí sem aj prístup založený na predpoklade, že daný skúmaný fenomén, resp. zmena závisí od ideí, ktoré niekde a niekedy vznikli a potom sa rozšírili a ovplyvňujú preferencie kolektívnych a individuálnych aktérov (Blyth 1997, Rueschemeyer 2006, Schmidt 2010). Uvedené prístupy tvoria východisko metodológie v tejto štúdií.

Ako základnú a prelomovú myšlienku, ktorá už viac ako dve desaťročia ovplyvňuje strategické rozhodovanie politických aktérov v makroekonomickej oblasti som si zvolila tzv. Washingtonský konsenzus, ktorý je detailnejšie špecifikovaný ďalej. Domnievam sa, že tento rámec inšpiroval aj myslenie významných ekonómov a neskôr aj rozhodovanie našich politikov. Z celkovej koncepcie som vybrala len na jeden parciálny problém, „fiškálnu disciplínu“, lebo predstavuje v súčasnosti kľúčový problém pre členské krajiny Európskej únie, najmä eurozóny, ktoré čelia dlhovej kríze. Slovensko, ako členská krajina taktiež musí dodržiavať rozpočtové pravidlá, ale aj v minulosti táto filozofia (ako ukážem ďalej)

ovplyvňovala politický diskurz a vládnutie na Slovensku. Pre potreby empirickej analýzy programových vyhlásení vlád som túto kategóriu operacionalizovala na štyri kľúčové termíny: **zníženie deficitu, zníženie/stabilizácia dlhu, vyrovnaný štátny rozpočet, zníženie verejných výdavkov**. Ich výskyt a interpretáciu sme sledovali v PVV, v dôvodovej správe a parlamentnej rozprave k návrhu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Do analýzy obsahu týchto dokumentov som zahrnula aj ďalšie dve slová, ktoré vystihujú mechanizmus prijatia uvedených štyroch cieľov. Najprv je to: **Európska únia, Medzinárodný menový fond a Svetová banka**. Títo medzinárodní aktéri predstavujú promótorov zodpovednej makroekonomickej a rozpočtovej politiky. Bez tejto medzinárodnej podpory by sa „rozpočtová zodpovednosť“ presadzovala medzi domácimi politikmi oveľa ťažšie. Po druhé, medzi faktory vysvetľujúce prijatie tejto idey som zakomponovala aj domácu **epistemickú komunitu**⁶, ktorá sa aktívne podieľala na príprave zákona. Keďže v obsahu PVV sa jej predstavitelia nedali explicitne identifikovať cez meno, tak som ako kľúčové slovo hľadala Národnú banku Slovenska (NBS), keďže úzka spolupráca s ňou sa chápe ako predpoklad zodpovednej makroekonomickej politiky. Okrem toho, mnohí predstavitelia epistemickej komunity, ktorých bolo možné identifikovať v prepisoch parlamentných rozpráv a v médiách v minulosti pôsobili v NBS alebo v Inštitúte finančnej politiky na ministerstve financií. (napr. Ivan Šramko, Ľudovít Ódor, Vladimír Tvaroška, Michal Horváth, ale aj bývalí guvernéri a členovia bankovej rady NBS). Výsledky tejto analýzy sú prezentované v texte empirickej časti a súhrnne v Tabuľke 1.

Napokon treba ešte zadefinovať strategické rozhodovanie pre potreby analýzy skúmaných dokumentov, keďže ide o kľúčový termín celej štúdie, ktorú chápem ako prípadovú štúdiu strategického rozhodovania v politike, predpokladom ktorého je široký konsenzus, t.j. väčší počet hlasov, ktorými disponuje vláda. Strategické rozhodovanie nielen v organizáciách, ale aj politických orgánoch sa zvyčajne spája s vysokou mierou rizika, ktorá vyplýva z predpokladaných dôsledkov takýchto rozhodnutí, lebo majú významný vplyv na pridelovanie zdrojov, vyžadujú si prijatie ďalších, nadväzujúcich opatrení, zakladajú precedens a kriticky ovplyvňujú život a fungovanie 'organizácie', ktorej sa dotýkajú, čo v prípade politických strategických rozhodnutí je celá spoločnosť.

⁶ K charakteristike a analýze epistemických komunit pri tvorbe vedeckého poznania, osobitne k významu dôvery medzi aktérmi/kami poznania pri vedeckej spolupráci pozri prácu Mariany Szapuovej (2009). Tento pojem sa často používa aj na analýzu interakcií medzi expertmi a politikmi, pri tzv. difúzii ideí, pozri napr. Peter M. Haas (1989, 1992) alebo Michael R. King (2005).

Programové vyhlásenia vlád predstavujú v tejto analýze kľúčový dokument, kvôli jeho hlavným funkciám v politickom systéme: (1) reprezentuje zmluvu medzi členmi vládnej koalície, parlamentom (minimálne vládnymi poslancami) a spoločnosťou, ktorej umožňuje (2) priebežnú a následnú kontrolu splnenia deklarovaných cieľov, (4) slúži na komunikáciu s voličmi a celou verejnosťou. Podľa M. Beblavého a A. Salnera (2002, s. 48) v optimálnom prípade PVV majú byť komunikatívne, konkrétne a kredibilné, ako však ukazuje ich analýza PVV 1994 a 1998, tak tieto atribúty týmito vyhláseniami chýbali. V tejto analýze sa však nesledujú hodnotové kvality PVV slovenských vlád, ale ich vecný obsah, takže z toho pohľadu sú dostatočným zdrojom poznania zámerov vlád, bez ohľadu na ich konkrétnu realizáciu a naplnenie.

3. Politický kontext strategického rozhodovania na Slovensku: inštitúcie, stranícka politika a ich vplyv na správanie aktérov

Po páde bývalého štátneho socializmu politický vývoj na Slovensku nebol ani zďaleka jednoznačný a lineárny. Počas viac ako dvoch desaťročí prišlo nielen k fundamentálnej zmene politického a ekonomického systému a k vzniku samostatného štátu po rozpade bývalej federácie, ale súbežne s týmito procesmi tu prebiehal zápas o zachovanie a posilnenie demokracie (v rokoch 1994-1998), ktorý kulminoval integráciou do kľúčových medzinárodných inštitúcií, predovšetkým vstupom do Európskej únie. V tomto období sa Slovensko líšilo od vývoja svojich susedov, ktorí taktiež patrili k tzv. východnému bloku. Viaceré štúdie zamerané na analýzu postkomunistických krajín poukazovali na to, že Slovensko je krajným prípadom, pokiaľ ide o kvalitu demokracie, fungovanie politických inštitúcií a vzťahy medzi aktérmi (Skalnik Leff, 1997, Zakaria, 1997; Bútorá- Bútorová 1999, Fish, 1999; Deegan-Krause, 2006).

Základné formálne inštitúcie na Slovensku, tak ako ich zakotvuje ústava a vybrané zákony zodpovedajú konsenzuálnemu modelu demokracie (Liphart 1984 a 1999, Malová-Šatka 2004). Ústava zakotvuje parlamentnú demokraciu ako formu vládnutia, v ktorej „život“ vlády závisí predovšetkým od (väčšinovej) podpory parlamentu. Ďalšie politické procesy sa odvíjajú od výsledku volieb, konaných na základe pomerného volebného systému s viazanou kandidátskou listinou, čo z politických strán robí hlavných kolektívnych aktérov. Preferenčné hlasy zostali len malou medzerou v monopole strán, ktorou majú voliči možnosť zasiahnuť do

rozhodovania stranických centrál. Podľa predpokladov neo-inštitucionálnych prístupov ku skúmaniu politiky majú legislatívne inštitúcie ako pravidlá regulovať správanie kolektívnych a individuálnych aktérov tým, že pôsobia ako obmedzenia alebo stimuly pre ich rozhodnutia a následné činy. Ak aktéri nemajú spoločný cieľ, inštitúcie dávajú návod, ako vyriešiť konflikty (North 1990). Otvorenou otázkou však zostáva, či v rámci variácií parlamentnej demokracie sa formálne pravidlá transformujú na reálne politické inštitúcie, ak preferencie politických aktérov sú v rozpore s formálnymi pravidlami, ktoré majú usmerniť politické konflikty. Sú dve možné alternatívy, buď aktéri zmenia formálne pravidlá, aby reflektovali ich preferencie, alebo inštitúcie postupne erodujú⁷. Len v prípade „úspešnej“ inštitucionalizácie pravidiel sa tieto etablovali ako neformálne vzory správania v procese vzájomných interakcií aktérov a inštitúcií.

Po vzniku samostatného Slovenska kľúčoví politici – predovšetkým Vladimír Mečiar – často dávali najavo, že konsenzuálne nastavený systém inštitúcií nevyhovuje ich predstave o efektívnom vládnutí. Konsenzuálne vzorce správania (napríklad spoločné hlasovanie opozície a koalície), keď sa už vyskytli v repertoári našich politikov, boli buď dôsledkom egoistických záujmov – v dávnejšej minulosti to bolo najmä schvaľovanie zákonov upravujúcich ich mzdy (Malová 1995), alebo „vynútené“ externým prostredím (predovšetkým podmienkami Európskej únie na získanie členstva). Politici svojim správaním dokazovali, že konsenzus chápu ako nutné zlo, a nie optimálny model fungovania parlamentnej demokracie. Výstižne to ilustruje to postoj veľkých, resp. väčších politických strán voči pomernému volebnému systému, ktorý má viesť a aj viedol k systému viacerých politických strán a následnej nutnosti sformovať koaličnú vládu, aby si vláda zabezpečila väčšinovú podporu. Vladimír Mečiar vnímal pomerný volebný systém ako prekážku, už krátko po voľbách v roku 1994. Síce bez väčších problémov uplatňoval svojské väčšinové chápanie demokracie nielen vo vzťahu k opozícii, ale aj v rámci koalície, napriek tomu však cieľom bola zmena volebného systému, čo sa mu však kvôli pochopiteľnému nesúhlasu koaličných partnerov nepodarilo presadiť.

Robert Fico ako premiér v rokoch 2006-2010 sa ku koaličným partnerom správal podobne dominantne (stačí len spomenúť odvolávanie ich ministrov, ktoré napokon vyvrcholilo prevzatím celého ministerstva), ale pochopil, že svoj cieľ – vládu bez koaličných

⁷ Výstižnou ilustráciou ako ľudia premošli formálne pravidlá je vznik a fungovanie kvázi strany Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti.

partnerov, možno dosiahnuť aj inou cestou a to bez zásadnej zmeny kľúčovej politickej inštitúcie. Nikdy neskrýval, že optimálne efektívne vládnutie pre neho znamená jednofarebnú vládu a teda sa maximálne snažil, aby jeho strana aj pri pomernom volebnom systéme získala dost' hlasov na jej vytvorenie. Cestou postupného zlučovania nekomunistických ľavicových strán sa Smer – Sociálna demokracia (Smer-SD) etabloval ako jediná relevantná alternatíva naľavo od stredy. S výdatnou 'pomocou' fragmentovanej a navzájom si konkurujúcej pravice a vďaka veľkému prepadu hlasov odovzdaných pre malé strany, ktoré neprekročili 5-percentné kvórum, sa napokon Smer-SD stal jedinou vládnu stranou.

Konsenzuálne nastavené formálne pravidlá teda po dvadsiatich rokoch fungovania vygenerovali situáciu, ktorá nie je síce zvyčajným výsledkom modelu formálnych pravidiel, ktoré u nás zakotvuje ústava a zákony, ale je možnosťou, ktorá sa „teoreticky“ nedá vylúčiť. Vďaka opakujúcim snahám politických aktérov nedeliť sa o moc v rámci koalície a zabezpečiť stabilné vládnutie prostredníctvom jednofarebnej väčšinovej vlády sa pranie napokon stalo skutočnosťou. Na kooperatívne správanie a hľadanie konsenzu zostali v súčasnosti „odsúdené“ len malé a rozdrobené pravicové subjekty. Politický konsenzus ako inštitúcia⁸ v rámci zachovania demokratickej súťaže však celkom nevypadol z repertoáru správania našich politikov, aj keď patrí skôr k výnimkám. Ako príklad možno doložiť spoločné úsilie koalíčných a opozičných politikov na stretnutí s prezidentom Schusterom v 13. mája 2003 v uliciach Bratislavy, keď spoločne presviedčali občanov, aby hlasovali v referende za vstup SR do EÚ a tiež zákon o rozpočtovej zodpovednosti, schválený na sklonku roku 2011.⁹

Práve posledná menovaná udalosť je jadrom tejto prípadovej štúdie, ktorá má za cieľ poukázať na interakciu viacerých faktorov, ktoré tvoria podstatu kontextuálnej analýzy politických fenoménov. Vychádza z uznania významu ideí pre tvorbu politiku, ich silu a vplyv však skúma vo vzťahu k externým faktorom, konkrétne medzinárodným inštitúciám, tu reprezentovaných Svetovou bankou, Medzinárodným menovým fondom a Európskou úniou. Zároveň si však všíma aj závažnosť domácej epistemickej komunity, ktorá sa (najvýraznejšie v rokoch 2009-2011) podieľala na príprave kľúčového ústavného zákona regulujúceho

⁸ Najmä sociologický neoinštitucionalizmus chápe inštitúcie nielen ako legislatívne pravidlá, ale ich interpretuje širšie. Pre Douglasa Northa (1990.) sú to všetky pravidlá, ktoré formujú interakcie ľudí. Tie však existujú len vtedy, keď sa praktizujú v činnosti a správaní ľudí, preto je ich niekedy ťažko odlišiť od samotného konania.

⁹ Táto štúdia abstrahuje od obsahovej analýzy a tiež normatívneho hodnotenia samotného zákona č. 493/2011 (resp. idey o fiškálnej disciplíne, ktorá bola formulovaná už v roku 1989). Cieľom je skúmanie faktorov, ktoré podmieňujú a rámcujú strategické rozhodovanie na Slovensku.

rozpočtovú politiku SR a napokon mechanizmus tvorby politického konsenzu v polarizovanej stránickej súťaži. Všetky tieto atribúty spolu rámcujú možnosti a aj limity „troch fáz procesu rozhodovania: definovanie problému, návrh riešení a jeho presadenie do praxe“ (Nemcová 2011, s. 200), na ktorých spočívajú strategické „rozhodnutia v procese tvorby hospodárskej politiky“ (tamže). Nepokladáme tieto faktory a predložený model ich previazanosti za jediný možný, ale snažíme sa poukázať, že v nami zvolenej prípadovej štúdiu tento spôsob interpretácie (vychádzajúci najmä z empirickej analýzy obsahu zákonov, ich návrhov, dôvodových správ, parlamentných rozpráv a médií) vyzdvihuje význam politického kontextu pri prijímaní strategických politických rozhodnutí. Predpokladáme, že práve absencia podobnej súhry týchto faktorov zabránila prijatiu podobných ústavných zákonov napríklad v Rakúsku, kde takýto zákon musel byť prijatý iba absolútnou väčšinou, preto ho opozícia môže prípadne zmeniť. Situácia je podobná aj v Českej republike, kde sa okolo tohto návrhu zákona vedú už dlhšie koalíčno-opozičné spory.

V rokoch 1992-2002 stránica súťaž u nás bola relatívne stabilizovaná vďaka svojmu obsahu, ktorý sa sústredil na také fundamentálne otázky, ako je charakter štátnosti, zahranično-politická orientácia štátu, forma politického režimu. Tieto otázky rozdelili politické strany do dvoch blokov, ktoré síce boli vnútorne fragmentované, pokiaľ išlo o ďalšie ekonomické, sociálne a kultúrne otázky, ale spájali ich spoločný postoj najmä pokiaľ išlo o povahu politického režimu a integráciu do EÚ a NATO. Na jednej strane to boli národne orientované politické subjekty zoskupené okolo HZDS a na druhej strane široko profilovaný blok politických síl krátko vedený Slovenskou demokratickou koalíciou a zameraný na kritiku nedemokratických politických praktík, ktoré ohrozovali integráciu krajiny do Európskej únie a medzinárodných bezpečnostných štruktúr. Politológovia vtedy veľa diskutovali o povahe a presnom uchopení a pomenovaní konfliktných línií, ktoré určovali podstatu stránickej súťaže. V tzv. formatívnom období 1990-1992 sa výraznejšie prejavovali štyri takéto deliace línie. Prvá z nich, typická pre všetky postkomunistické štáty, sa týkala sporu o charakter politického režimu na Slovensku. Hlavnými konkurentmi v tejto línii bola Komunistická strana Slovenska ako predstaviteľka starého režimu a Verejnosť proti násiliu (VPN), zastupujúca protirežimovú opozíciu. Miera politickej polarizácie medzi vládou a opozíciou bola taká silná, že v tomto období bol hlavnou deliacou líniou politických strán spor o samotnú podobu politického režimu. Peter Učeň pokladal za základ fundamentálneho politického sporu politických strán na Slovensku „konflikt o poňatí výkonu politiky“ (Učeň

2000, s. 123) medzi nacionálne-populistickými a liberálno-demokratickými stranami (Učeň, s. 2003). Toto rozdelenie ale nenahradilo ostatné deliace línie medzi politickými silami, tie sa v prvých rokoch po páde štátneho socializmu len stali relatívne nepodstatnými a druhoradými (Deegan-Krause 2006). Iní autori (Hloušek a Kopeček 2008) zase uvádzajú, že HZDS dokázalo úspešne vyplniť politický priestor určený spoločenskými štiepeniami premyslenou kombináciou národnostných a aj socio-ekonomických apelov už od samého začiatku svojho pôsobenia, čiže rozpad takejto komplexnej „ponuky“ sa dal logicky čakať.

Neskôr, keď sa v straníckej súťaži viac ako otázky politického režimu presadili socio-ekonomické otázky, tak sa prvý blok začal spoločne označovať ako ľavicový, prípadne s akcentom na jeho národnostný rozmer a druhý blok ako stredo-pravicový (Krivý 2007 a 2011), prípadne liberálno-pravicový. Zhoda teoretikov a analytikov na uznaní existencie týchto konkurenčných blokov politických strán vyplývala najmä z reflexie tendencií strán pri procesoch formovania koaličných vlád a tiež poznania relatívnej podobnosti hodnotových orientácií voličov týchto blokov (Gyarfášová a Bútorová 2007, Krivý 2007 a 2011). Po voľbách v roku 2002 sa vnútorná nestabilita politických strán spojila s malou mierou nestability straníckej súťaže, lebo niektoré strany zanikli a vznikli nové, čo viedlo k rekonštrukcii straníckych blokov a miernej zmene vzťahov medzi politickými stranami, vymedzené vzájomnou súťažou a kooperáciou. V rámci fungovania opozície v rokoch 2002-2006 prišlo k spolupráci medzi Smerom-SD a HZDS, hoci pred voľbami 1998 ich lídri reprezentovali dva konkurenčné a navzájom nespolupracujúce bloky. Túto tendenciu k preskupeniu politických vzťahov medzi stranami a k rekonštrukcii straníckej súťaže definitívne potvrdili voľby v roku 2006, keď Smer-SD sformoval koalíciu s HZDS a SNS.

Stranícka súťaž sa po voľbách 2002 teda významne zmenila. Nielen zaniklo dovtedy dominantné delenie straníckych blokov, vychádzajúce zo sporu chápanie najmä liberálnych aspektov demokracie, ale objavili sa aj náznaky príklonu k socioekonomickej pravo-ľavej súťaži strán. Nové delenie politickej scény, ktoré formovalo aj logiku straníckej súťaže, vytvorilo situáciu, kedy nové politické strany mohli legitímne získavať voličskú podporu bez prezentovania projektov sociálnej a politickej transformácie a bez snahy aktívne formovať sociálny kontext, v ktorom pôsobili (Rybář 2006, Haughton – Rybář 2008). Pre druhú (stredo-pravicovú) vládu M. Dzurindu to malo fatálne dôsledky. Okrem toho, marginalizované postavenie opozície v parlamente k zblížovaniu Smeru-SD a HZDS. Paradoxom straníckej politiky na Slovensku však zostáva, že napriek fragmentovanému a nestabilnému

straníckemu „systému“, diskontinuite strán a relatívne malej reprezentatívnosti vlád, boli vlády po roku 1994 personálne nielen stabilné, ale dokonca vedenie a zloženie exekutívy ukazovalo vysokú mieru personálnej kontinuity. Podpísalo sa pod tým niekoľko faktorov, predovšetkým ale charakter organizácií politických strán, ktoré nemajú početnejšiu členskú základňu a ich fungovanie určujú predovšetkým malé skupiny politických elít, ktoré prijímajú kľúčové politické rozhodnutia.

Na Slovensku zatiaľ prevažuje tendencia prijímať aj tie najdôležitejšie politické rozhodnutia za podpory minimálne nutnej, alebo inými slovami, ústavou predpísanej väčšiny v parlamente. Prakticky všetky kľúčové hlasovania, predovšetkým v sociálnej a ekonomickej oblasti majú v rukách zvyčajne len vládni poslanci a podporu vládnych návrhov zákona vníma opozícia za zlyhanie svojich poslancov. Taktiež vládna väčšina odmieta návrhy zákonov, ktoré predkladajú poslanci opozície a takéto pokusy sú zamietnuté zvyčajne už v prvom čítaní v parlamente. Parlamentná opozícia takto prijatú legislatívu často odmieta a sľubuje voličom, že v prípade ich volebného víťazstva a zastúpenia vo vláde ihneď zmenia najkontroverzejšie zákony. Vyostrenie rozdielov medzi vládnyimi a opozičnými stranami nie je len výsledkom zamerania sa vlády na získanie minimálnej potrebnej podpory v parlamente, ale aj pôsobenia opozičných poslancov.

Odklon tvorby politiky od konsenzuálnych princípov, ktoré určujú politické inštitúcie, sa ešte prehĺbuje, pokiaľ ide o pôsobenie politických strán. Stranícka súťaž a politické inštitúcie podnietili volebný úspech úplne nových, v podstate neprehľadných a nepredvídateľných politických strán. Napr. keď sa do vlády dostali noví aktéri (SOP v roku 1998 a ANO v roku 2002), do veľkej miery spôsobili jej nestabilitu, keďže nová politická garnitúra nemala predchádzajúce politické skúsenosti, chýbal jej transparentný politický program a nebola lojálna voči svojej strane. Nízka a nestabilná členská základňa ešte viac prehĺbila problémy s demokratickou zúčtovateľnosťou vlády. Charakteristika nových strán sa negatívne prejavila aj v práci parlamente. Zvýšený „obrat“ poslancov, ako tomu bolo v roku 2002, keď do parlamentných lavíc zasadlo 99 nových poslancov, znemožňuje etablovanie sa rolí poslanca a parlamentnej opozície ako takej. Parlamentní nováčikovia (i keď nielen oni) sú zdrojom nestability poslaneckých klubov, migrujú medzi poslaneckými klubmi, resp. pôsobia v parlamente ako nezarazení. Nestabilné poslanecké kluby aj tak dominantným spôsobom ovplyvňujú činnosť parlamente, pretože parlamentné výbory nemôžu plne využívať svoje legislatívne a kontrolné funkcie bez odborne a politicky fundovane pripravených poslancov.

Preto Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti pokladáme za udalosť, ktorá si vyžaduje hlbšiu analýzu práve vzhľadom na svoj prelomový spôsob prijatia. Ďalej ukážeme, že išlo o hlbšiu a dlhodobejšiu diskusiu medzi predstaviteľmi všetkých relevantných parlamentných strán, ktorá sa začala už v roku 2009 a vďaka tomu nemôže mať podobný efekt ako v nedávnej minulosti takmer bezpodmienečná podpora vstupu do EÚ (a podľa možnosti v rovnakom čase so susedmi Slovenska), ktorá mala v nasledujúcom období aj svoju odvrátenú stranu, napr. slabú programovú diferenciaciu a vágnosť strán v postojoch k európskemu integračnému procesu (Haughton – Rybář 2009).

4. A na začiatku bolo slovo?

Počiatkom deväťdesiatych rokov minulého storočia získala veľkú popularitu nová koncepcia reformy trhovej ekonomiky, známa ako Washingtonský konsenzus. Autor tohto termínu John Williamson ho prvýkrát ponúkol v roku 1989 vo svojom rámcovom a podkladovom príspevku na konferenciu organizovanú Inštitútom pre medzinárodnú ekonomiu vo Washingtone. Tá mala za cieľ preskúmať, do akej miery možno predchádzajúce ekonomické myšlienky, ktorými sa od roku 1950 riadili krajiny Latinskej Ameriky vo svojich hospodárskych politikách nahradiť novými ideami, súborom nápadov, ktoré už dávnejšie získali podporu v rámci OECD. Williamson, aby dosiahol, že všetky ďalšie štúdie pripravené na konferenciu sa budú zaoberať spoločným okruhom problémov, pripravil zoznam desiatich politik, ktoré podľa neho boli výsledkom zhody ekonómov na žiaducich opatreniach vhodných pre rozvoj hospodárstva v Latinskej Amerike, najmä na prekonanie ich zadlženosti (Williamson, 2004). Tento zoznam pomenoval „Washingtonský konsenzus“¹⁰ a predstavil ho ako cestu k vytvoreniu slobodného trhu (*free market*) bez bariér a intervencií štátu. Ten mal za úlohu len chrániť súkromné vlastníctvo a konkurenciu. Príspevok v súlade s klasickým liberalizmom položil dôraz na zodpovednosť jednotlivcov (namiesto štátu), na slobodné bankovníctvo a napokon argumentoval v prospech samoregulácie (Williamson, 2000, s. 253).

Desať základných opatrní, ktoré v budúcnosti získali širokú podporu medzinárodných finančných inštitúcií a vlády USA, mali v Latinskej Amerike predísť cyklickým krízam, resp. ekonomickým krachom a pomôcť znížiť vysoké zadlženie (Williamson, 2000, s. 251-252).

¹⁰ Termín Washingtonský konsenzus mal symbolizovať dohodu medzi celou vládou a administratívou USA, preto Williamson použil referenciu na hlavné mesto, kde sídli prezident, Kongres, Federal Reserve Board a medzinárodné finančné inštitúcie a think tanky.

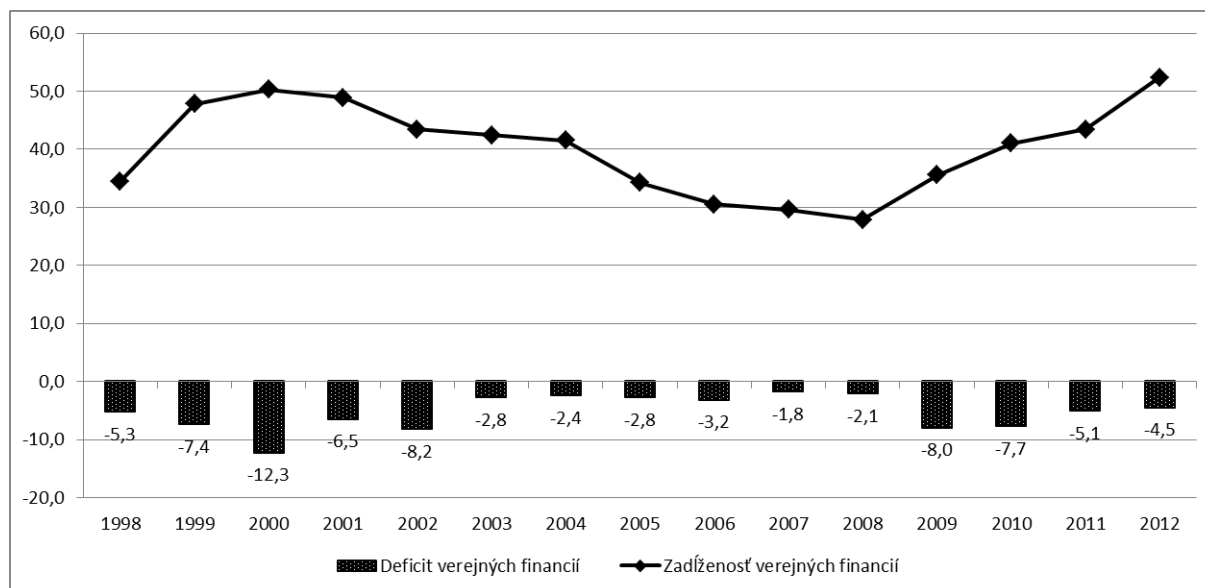
Taktiež mali ochrániť ekonomiku pred nekompetentnými a egoistickými zásahmi vlád. Medzi desiatimi odporúčaniami ako prvá priorita figurovala **fiškálna disciplína**, ďalej reforma priorít verejných výdavkov, daňová reforma, privatizácia, deregulácia, ochrana súkromného vlastníctva, liberalizácia úrokových sadzieb, obchodu, odstránenie bariér pre vstup zahraničných investícií a napokon konkurencieschopné výmenné kurzy (Williamson, 2000 a 2004).

Z takto formulovaných cieľov mali vychádzať aj reálne politiky národných vlád, symbolicky definované v často používanom hesle: „liberalizácia, deregulácia a privatizácia“. Tento program transformácie aktívne podporovali medzinárodné finančné inštitúcie (Medzinárodný menový fond a Svetová banka) ako hlavní veritelia, ale keďže ich mali realizovať vlády v jednotlivých štátoch, pripravili osobitnú politiku, ktorou podmienili ďalšie pôžičky splnením konkrétnych ekonomických úloh. Reálne kroky a procesy tejto politiky neskôr známej ako kondicionalita, neboli jednoduché a priame, lebo napriek jasne formulovaným cieľom, ku ktorým bolo možné sa jednoducho verbálne prihlásiť, v skutočnosti zostala domácim politikom do istej miery voľná ruka pri prijímaní konkrétnych rozhodnutí. Neznamenalo to, že z predloženého menu si vlády mohli vyberať úplne slobodne, podobne ako sa z koláča dajú vyberať hrozienka. Hodnotám a princípom modernej zastupiteľskej demokracie táto relatívna sloboda prislúcha, lebo platí, že vláda má slobodu pri uskutočňovaní svojho programu. Relatívnosť slobody vlád spočíva vo vonkajších limitoch globálneho kapitalizmu a jej vnútorné hranice určujú voliči, ktorí to však môžu vláde „spočítať“ zvyčajne až v nasledujúcich voľbách. Nezamýšľaným výsledkom konferencie bolo, že tento model reforiem získal oveľa väčšiu popularitu medzi politikmi a vládami v strednej a východnej Európe ako v Latinskej Amerike.

V bežnom (neodbornom) verejnom diskurze sa termín Washingtonský konsenzus stalo synonymom neoliberalizmu a získalo negatívny význam a jeho používanie nezodpovedá jeho pôvodnému obsahu a zámerom jeho autora. Sám autor často píše o „ukradnutom termíne“ a „poškodenej značke“ a snaží sa vysvetliť originálny význam a históriu tohto pojmu (Williamson, 2003 a 2004). V našej analýze sme sa zamerali len na jeden aspekt a to prvý návrh, ktorý mal predovšetkým pomôcť vyrovnáť sa latinskoamerickým krajinám s vysokou zadlženosťou.

Tento návrh na reformy získal popularitu aj v bývalom Československu, hoci to niektorí významní politickí aktéri tej doby popierajú (Dlouhý 2002). Na začiatku bola však

ekonomická transformácia rámcovaná veľmi podobnými kľúčovými termínmi: stabilizácia, deregulácia, liberalizácia a privatizácia. Podľa Vladimíra Dlouhého (2002) fiškálna politika v tom období sledovala dve hlavné úlohy. Po prvé, to bolo úsilie postupne znižovať podiel verejných výdavkov na HDP, aby sa dosiahla úroveň bežná v rozvinutých trhových ekonomikách a po druhé, fiškálna politika mala napomôcť udržať makroekonomickú stabilitu. Vzhľadom na to, že na začiatku transformácie nebolo takmer možné financovať rozpočtové deficity na medzinárodných trhoch, táto druhá funkcia fiškálnej politiky viedla k požiadavke mať vyrovnanú rozpočtovú politiku (Dlouhý 2002). Podľa toho istého autora, ale aj podľa Ivana Mikloša sa v prvých rokoch transformácie československá vláda realizovala takú fiškálnu politiku, ktorá úspešne plnila tieto ciele a bola teda aj reštriktívna, len neskôr, po rozdelení Československa sa situácia na Slovensku zmenila, napriek tomu, že vlády sa k zásade fiškálnej disciplíny, resp. vyrovnanej rozpočtovej politike prihlásili. V tejto súvislosti treba podčiarknuť, že na rozdiel od latinskoamerických krajín v bývalom Československu a po jeho rozdelení aj v samostatnom Slovensku sa nikdy nevyskytla podobná miera zadlženosti alebo rovnaké problémy s udrzovaním fiškálnej disciplíny, hoci vláda Vladimíra Mečiara (1994-1998) a prvá vláda Roberta Fica (2006-2010) zásadne zvýšila verejný dlh. Niektorí ekonómovia túto kultúru fiškálnej disciplinovanosti vysvetľujú československou tradíciou preferovať stabilnú fiškálnu situáciu (napr. aj v porovnaní so susedným Poľskom), a to aj v časoch štátneho socializmu (Židek 2004). Relatívne dobrú (v porovnaní s Latinskou Amerikou, ale v súčasnosti aj niektorými krajinami eurozóny) fiškálnu disciplínu na Slovensku po roku 1998 ilustruje graf č. 1.

Graf 1: Vývoj štátneho dlhu a deficitu verejných financií (% HDP)

Zdroj: Európska Komisia, AMECO

5. Deklarované strategické ciele vo fiškálnej politike

5.1. Udržateľné verejné financie: prvé kolo

V postkomunistickej Európe sa teda projekt ekonomickej transformácie ujal nielen ako program praktickej verejnej politiky, ale bol presadzovaný aj ako ideológia, ktorá v súlade s tradičným ekonomickým liberalizmom predstavuje súhrn názorov a hodnôt, preferujúcich súkromné vlastníctvo a trhové vzťahy a akceptuje len minimálne zásahy štátu, resp. vlády, do fungovania trhu. Z tohto pohľadu sa medzi širšou odbornou verejnosťou etablovalo presvedčenie, že ekonomickú výkonnosť nielen na Slovensku, ale aj v iných krajinách brzdí najmä nadmerná vláda a prílišná miera sociálnej solidarity (pozri napr. Gonda 2004, s. 530). Tieto myšlienky aktívne presadzovala vplyvná odborná komunita ekonómov združená a pôsobiaca vo viacerých verejných a mimovládnych organizáciách a think-tankoch.

Ako už bolo uvedené, programové vyhlásenie vlády nie je právne záväzný dokument a prax potvrdila, že často neprichádza k jeho naplneniu. Z týchto dokumentov však možno získať minimálne poznatky o deklarovaných cieľoch a plánovaných zámeroch. Alebo inými slovami o tom, že formujúca vláda, resp. koalícia strán si uvedomuje dôležitosť vybraných cieľov dostatočne na to, aby ich zahrnula do dokumentu, s ktorým predstupuje pred parlament

a žiada dôveru. Analýzu uvedených dokumentov považujeme teda za dôležitý krok pri analýze vplyvu idey o zodpovednej makroekonomická politiky, konkrétne rozpočtovej politiky z hľadiska postojov voči verejnému dlhu, lebo odzrkadľujú nazeranie jednotlivých vlád na túto politiku, jeho chápanie v celkovej koncepcii riadenia štátu a jej miesto medzi prioritami v strategickom rozhodovaní a následných riešeniach.

Takto možno pochopiť a vysvetliť aj deklaratívne stotožnenie sa vlád vedených Vladimírom Mečiarom s programom ekonomického liberalizmu. Už toto prvé obdobie ukázalo, že hovoriť o strategickom rozhodovaní v súvislosti s politikou je problematické. Treba však zdôrazniť, že napriek všetkým problémom, ktoré boli spojené s rozpadom federácie a budovaním samostatného štátu, sa v bezprostredne prvých rokoch po rozdelení obe vlády (Mečiarova a aj Moravčíkova) prihlásili vo svojich programoch k strategicky a racionálne formulovaným cieľom (t. j. úsporná menová a do istej miery aj rozpočtová politika, pokračovanie v liberalizácii cien a zahraničného obchodu, budovanie trhových a štátnych inštitúcií), ku ktorým sa prihlásili všetky okolité transformujúce sa krajiny reagujúce tak na program rozpracovaný koncom 80-tych rokov minulého storočia v USA skupinou vplyvných teoretikov a predstaviteľov štátnej administratívy, neskôr známej a často dezinterpretovanej ako Washingtonský konsenzus.

5.1.1. Vláda Vladimíra Mečiara (13. december 1994 - 30. október 1998)

Tzv. tretia vláda (počítané od novembrovej zmeny politického režimu v roku 1989) Vladimíra Mečiara, národne a ľavicovo orientovaná koalícia vedená HZDS, ktorá sa ujala moci po predčasných voľbách, prijala z hľadiska cieľov vcelku progresívny program. Svoj hlavný strategický cieľ definovala ako vytvorenie základov „na dosiahnutie porovnateľnej úrovne výkonnosti ekonomiky a životnej úrovne obyvateľstva s vyspelými krajinami Európy na prelome tisícročia najneskôr do roku 2010“ (PVV 1994). Program v časti 2.1. Financie však obsahoval mnohé protirečenia, na ktoré upozornili už opoziční poslanci v parlamentnej rozprave¹¹. V úvode tejto časti vláda ohlásila, že „zameranie finančnej politiky charakterizovať postupný útlm doteraz zdôrazňovaných reštriktívno-stabilizačných účinkov a presadzovanie účinkov stabilizačno-rozvojových“. Napriek tomu, však v kontexte „plnohodnotnej integrácie do európskych štruktúr“ sa vláda prihlásila k politikám

¹¹ Pozri napr. vystúpenia B. Schmögnerovej alebo M. Dzurindu v prepise, ktorý uverejnil denník *Sme* Programové....1995).

orientovaným „na trvalo udržateľný hospodársky rast“ prostredníctvom vytvorenia podmienok na naplnenie základných makroekonomických zámerov, medzi ktorými bol aj limit 10% medziročnej miery inflácie a jej postupné znižovanie, pozitívna platobná bilancia spojená s rastom devízových rezerv, znižovanie celkovej zadlženosti štátu (v rozpätí porovnateľnom s kritériami Európskej únie) a najmä „postupný pokles podielu deficitu štátneho rozpočtu do 3% podľa metodiky Medzinárodného menového fondu (MMF)“. Strategickým cieľom v oblasti finančnej politiky bola teda deklarovaná snaha o ozdravenie verejných financií, potvrdená vyhlásením, že „kombináciou účelnej makroekonomickej regulácie s priemyselnou politikou [vláda] vytvorí základ rozvojovo-stabilizačnej politiky, schopnej jej zabezpečiť prechod hospodárstva do fázy trvalého oživenia a rastu“ (PVV 1994). Rozpočtovú politiku chcela vláda založiť na nezvyšovaní, resp. postupnom znižovaní daňového zaťaženia. Vláda ohlásila „aktívny a dlhodobjší prístup k plneniu dlhovej služby. Súčasne bude stabilizovať vnútorný i zahraničný dlh vo vzťahu k hrubému domácomu produktu, ako aj objemu exportu tovarov a služieb“ (PVV 1994). Plánovala na to použiť prostriedky Fondu národného majetku, ktorý však podobnými zdrojmi v tom čase nedisponoval. Politika hlásiaca sa k uvedeným zámerom sa zvyčajne vníma ako prejav zodpovednej vlády, ktorá chce šetriť a hlási sa k úsporným opatreniam. Vláda sa oznámila program ‘úspornosti’ a ‘racionalizáciu’ „výdavkov štátneho rozpočtu..., najmä v štátnej správe, o postupné posilňovanie zodpovednosti miest a obcí za svoj rozvoj..., o prehodnotenie fungovania štátnych fondov..... a po dohode s Národnou bankou Slovenska o dosiahnutie priaznivejších podmienok úročenia štátneho dlhu.“ (PVV 1994). Na druhej strane, však vláda prisľúbila štátne investície podporujúce rozvoj infraštruktúry a „progresívnych“ podnikateľských zámerov. „Potrebné zdroje“ do rozpočtu na dosiahnutie rozvojových, investičných cieľov mali byť „akumulované na báze racionálneho vynakladania verejných výdavkov a využitia mimorozpočtových zdrojov“ (PVV 1994).

Podľa týchto deklarovaných strategických cieľov sa dalo očakávať, že dlhodobým zámerom vlády bude snaha o konsolidovanú rozpočtovú politiku, aby počas svojho volebného obdobia zabezpečila podmienky, ktoré by našu krajinu priblížili k vyrovnanému štátnemu rozpočtu. V týchto snahách Slovensko nebolo žiadnou výnimkou, keďže rovnaké ciele si vo svojich programoch dávali vlády takmer vo všetkých štátoch v strednej a východnej Európe.

Deklarované zámery vlád sa však napokon veľmi často líšia od ich reálnych politík a prijímaných zákonov. Podobne to bolo aj na Slovensku¹².

Počas prvých rokov samostatnosti postupne vznikali finančné a hospodárske inštitúcie zabezpečujúce existenciu a chod nového suverénneho štátu a sčasti sa realizovali politiky, ktoré kontinuálne nadviazali na reformy, ktoré sa začali ešte počas federácie v rokoch 1990-1991. Jazyk politiky fiškálnej disciplíny, ktorý by bol prijateľný pre verejnosť sa rodil len postupne. Po roku 1994 sa Mečiarova vláda v niektorých dôležitých oblastiach odklonila od svojich deklarovaných strategických cieľov. Reálne vládnutie sa zmenilo a z princípov, na ktorých bola postavená postkomunistická transformačná stratégia (liberalizácia cien a zahraničného obchodu, úsporná menová a rozpočtová politika a privatizácia), sa politici sústredili predovšetkým na privatizáciu. Presviedčali verejnosť, že predstavuje jedinú spoľahlivú cestu na vyriešenie nielen ekonomických, ale aj sociálnych štrukturálnych problémov, t.j. vytvorenie „kapitálovotvornej“ sociálnej vrstvy. Spôsob, akým sa uskutočňovala, viedla k zhoršovaniu ekonomickej výkonnosti a tiež k rastu staronových problémov (korupcia, klientelizmus, nespravodlivosť, chudoba a napokon aj medzinárodná izolácia). Vláda privatizovala skoro výlučne netransparentnými a klientelistickými praktikami, najmä cez priame predaje, prostredníctvom ktorých sa k výnosným podnikom za symbolické ceny dostávali ľudia blízki vládnym stranám, zväčša to boli manažéri privatizovaných podnikov, ktorí využívali svoje postavenie v podnikoch a prístup – k inak neprístupným - informáciám na vlastné egoistické ciele. Slovenská ekonomika síce dosahovala po roku 1994 pomerne dobrý ekonomický rast, ktorý však nebol dlhodobo udržateľný, keďže medziročný rast reálneho HDP v roku 1995 ešte dosiahol 6,5%, ale už v roku 1999 sa kvôli takejto politike znížil na 1,3%. Navyše sa vláda po krátkom čase odvrátila od zodpovednej úspornej menovej a rozpočtovej politiky. Mečiarova variácia nastoľovania „kamarátšaftského“ kapitalizmu a nezodpovednej fiškálnej politiky mala pre hospodárstvo na Slovensku neblahé dôsledky, viedla k rastúcej nerovnováhe a k prudkému rastu zadlženia. Mnohé z týchto problémov nesúviseli len so štrukturálnymi faktormi ekonomiky na Slovensku, ale boli pripisované kľúčovým ekonomickým rozhodnutiam vlády Vladimíra Mečiara (1994-1998), patrili medzi ne aj také „strategické“ rozhodnutia ako

¹² Vláda V. Mečiara sa zrejme z obavy zo straty popularity cudne vyhlá v programovom vyhlásení termínom privatizácia, trhovú ekonomiku, kapitalizmus, keďže pri zdôvodnení potreby „transformácie hospodárskeho systému a vlastníckych vzťahov“ sa radšej zmienila o vytvorení systému „postindustriálnej spoločnosti“ (PVV 1994).

netransparentná a - ako sa neskôr ukázalo - aj skorumpovaná privatizácia, čo napokon viedlo k vysokým vládnym výdavkom, ktoré vláda financovala cez zadlžovanie a nie cez podporu produktívnych ekonomických aktivít. Veľkou mierou k tomu prispela predovšetkým uvoľnená fiškálna disciplína, vrátane zlyhania základnej funkcie štátu pri výbere daní, čo sa prejavilo v niektorých úľavách v zdaňovaní a zvýšení počtu neplatičov daní.

Z hľadiska cieľov našej empirickej analýzy je dôležité zhrnúť, že vláda sa v rámci svojho ideového zamerania a diskurzu prihlásila k dodržiavaniu princípov fiškálnej disciplíny, t.j. „stabilizačnej“ politike, k udržaniu deficitu pod 3 percentá HDP, znižovaniu zadlženosti, ale nie k jednoznačnému znižovaniu výdavkov. Zároveň argumentovala požiadavkami a odporúčaniami medzinárodných organizácií. Paradoxné je, že v časti 2. 1. venovanej financiám len raz nespomenula spoluprácu s „nezávislou“ centrálnou bankou, ale explicitne sa nezaviazala k spolupráci, ktorá by koordinovala hospodársku politiku s menovou politikou, aby sa neohrozila stabilita meny a aby sa udržala nezávislosť NBS¹³.

5.1.2. Vláda Mikuláša Dzurindu (30. október 1998 – 15. október 2002)

Základným zámerom vlády tzv. prvej vlády Mikuláša Dzurindu v prvých dvoch rokoch vládnutia bolo „konsolidovať slovenské hospodárstvo, obnoviť makroekonomickú stabilitu a vytvoriť podmienky na udržateľný hospodársky rast“, ktorý vláda chápala ako podmienku na „rýchlejšie približovanie Slovenskej republiky do Európskej únie. (PVV 1998) Jazyk a celkový odborný diskurz textu programového vyhlásenia sa zmenil, čo reflektovalo posun v odbornom ekonomickom myslení, keďže sa objavili termíny, ktoré sa v predchádzajúcom období nepoužívali ani v odbore a ani v PVV. Konkrétne máme na mysli spojenia „makroekonomická stabilita“, „konsolidácia“ (hospodárstva, ešte nie rozpočtu), „udržateľný hospodársky rast“ (ešte nie rozpočet), ale všetky podčiarkovali význam fiškálnej disciplíny, vyváženého rozpočtu pre rozvoj hospodárstva.

Zdá sa, že programové vyhlásenie vlády širokej koalície už dopredu naznačilo, že politická elita sa úmyselne rozhodla obmedziť svoje správanie ako dobrého hospodára len na prvú polovicu volebného obdobia a podriadila svoje hospodárke zámery a kroky logike politického cyklu. Zrejme to reflektuje mieru maximálne možného kompromisu v širokej vládnej koalícii, v ktorej spolu pôsobilo desať ideologicky rozdielnych strán, ktoré sa do

¹³ V rozprave na to upozornila B. Schmögnerová.

parlamentu dostali v rozličných neformálnych koalíciách, keďže tzv. Mečiarova novela volebného zákona efektívne znemožnila vstup formálnych volebných koalícií do parlamentu, a preto boli opozičné strany nútené hľadať spôsoby, ako sa vyhnúť nástrahám volebného zákona a zabezpečiť svoju maximálnu podporu, aby neprepadli hlasy opozične naladených voličov.

Napriek ideologickej nesúrodosti vláde nezostávalo nič iné ako spoločne hľadať východisko z neutešeného zdedeného stavu hospodárstva a snažiť sa zmierniť existujúcu ekonomickú nerovnováhu, prejavujúcu sa najmä vo vysokom deficite a rastúcom zahraničnom zadlžení. Vláda prejavila odhodlanosť „uskutočňovať reformné kroky“ a zároveň oznámila, že „bude musieť prijať aj viaceré nepopulárne opatrenia, ktorých intenzita bude o to väčšia, o čo dlhšie sa v minulosti odkladali“ (PVV 1998). Prisľúbila však, že zabezpečí, aby sa „náklady rovnomerne rozložili na všetky vrstvy a aby čo najmenej zaťažili príjmovovo najslabšie skupiny obyvateľstva“ (tamže).

Vláda napriek istej opatrnosti v politickej komunikácii s verejnosťou, keďže jej predstavitelia často zdôvodňovali, že tieto nepopulárne kroky musia nevyhnutne urobiť kvôli zlému stavu a nízkej výkonnosti hospodárstva, jasne formulovala svoje strategické ciele v oblasti fiškálnej a rozpočtovej politiky. Zaviazala sa zabezpečiť „spomalenie rastu zadlženosti ústrednej vlády“ a „únosnú výšku dlhu, ktorú bude možné v rámci rozpočtového hospodárenia umorovať pri minimalizácii z toho plynúcich nákladov“. (tamže) V tejto súvislosti sa po prvýkrát objavil pojem medzigeneračnej zodpovednosti vo vzťahu k budúcim generáciám, lebo: „Nie je možné ďalej pokračovať v nezodpovednej a nekompetentnej politike hromadenia dlhov a života na úkor budúcich generácií.“ (tamže) Vláda sa teda rozhodla „eliminovať príčiny pretrvávajúceho deficitného hospodárenia štátneho rozpočtu a minimalizovať dôsledky štátneho a verejného dlhu na rovnovážny vývoj ekonomiky“ (tamže). Vyhlásila, že prijme „stabilizačné opatrenia, ktorých zásadným cieľom musí byť zníženie fiškálneho deficitu a deficitu platobnej bilancie“ (tamže), čo znamenalo - nielen podľa politikov, ale najmä odborníkov nevyhnutný - návrat k reštriktívnej rozpočtovej a finančnej politike. Napokon explicitne sformulovala aj tretí rozmer takejto politiky, ako sme ho operacionalizovali v metodológii nášho výskumu: „Cieľom vlády je ku koncu funkčného obdobia dospieť k vyrovnanému finančnému hospodáreniu tzv. všeobecnej vlády.“ (tamže)

V realite však vláde vydržalo toto rozhodnutie (úsporná finančná politika, úpravy regulovaných cien, zvyšovanie nepriamych daní) naozaj len v prvej polovici vládnutia, ako to

predpokladal jej program a potom sa jednotliví ekonomickí ministri - bez ohľadu na stav hospodárstva a verejných financií - zamerali na svoje vlastné priority v dôsledku čoho začali rýchlejšie rásť verejné výdavky ako príjmy a zvyšoval sa deficit v hospodárení s verejnými financiami, dokonca v roku 2001 už aj v pomere k HDP (Gonda 2002, s. 57), ako to dokazuje aj graf č. 1. Táto malá rozhodnosť sa pripisovala najmä ideologickej nesúrodosti tejto koalícnej vlády, v ktorej žiadna strana nemala výrazne silnejšie postavenie oproti ostatným a teda nemohla ašpirovať na postavenie lídra. V tejto koalícii bolo reprezentované celé spektrum ideológií od ľavicových (SZS, SDL) až po pravicové (KDH, MKDH), čo tiež malo fatálne dôsledky na fiškálnu disciplínu. Domnievame sa, že fragmentovaný charakter koalície a dominantná kultúra „rezortizmu“, ktorá predurčuje, aby jednotlivé politické strany a najmä konkrétni ministri mali relatívne vysokú mieru autonómnosti pri riadení svojich ministerstiev, čo oslabuje záväznosť kolektívnych rozhodnutí prijatých v rámci vládneho kabinetu sa tiež podpísalo pod nedodržaním vládnych fiškálnych príslubov. Obdobie rokov 1998 – 2002 bolo známe ako obdobie ekonomickej stabilizácie, ale vo verejnom diskurze sa však zase udomácnil termín „uťahovanie opaskov“ a to aj napriek tomu, že „finančná disciplína vydržala vláde skutočne iba prvý rok vládnutia“ (tamže, s. 63), keď sa jej podarilo znížiť deficitné hospodárenie. Vlode sa síce podarilo zastaviť rapídny nárast štátneho dlhu (Graf č. 1), ale v roku 2001 a v prvom polroku 2002 „nerealizovala významnejšie škrty a reformy vo verejných výdavkoch“ (Gonda 2002, s. 51-52) a rozpočet verejných financií zostal deficitný, (v roku 2002 až na úrovni 8,2 % HDP). Teda ani v roku 2002 verejné financie nebolo možné považovať za zdravé, navyše nezamestnanosť v roku 2001 kulminovala na úrovni 19,1 % (Eurostat).

Z hľadiska ďalších dvoch nami sledovaných parametrov programového vyhlásenia vlády možno konštatovať, že v porovnaní s predchádzajúcou vládou sa trochu zmenil spôsob argumentácie, týkajúci sa vplyvu medzinárodných organizácií na plánované nepopulárne kroky, zabezpečujúce nastolenie fiškálnej disciplíny. Z uznania priameho vplyvu sa text viac zameral na prepojenie vstupu do EÚ ako základného cieľa s pripravovanými opatreniami. Podľa PVV sa vláda zaviazala vytvoriť „v rozpočtovom hospodárení predpoklady na plnenie podmienok EÚ“ a v ekonomickej časti prístupovej stratégie SR do EÚ „bude vláda vychádzať z dokumentu Agenda 2000 a Partnerstvo pre vstup, v ktorom Európska komisia určila SR ako kandidátovi na vstup ekonomické priority postupu prijímania a podmienky, ktoré musí SR splniť pre poskytnutie finančných prostriedkov v rámci pomoci EÚ na plnenie týchto cieľov“.

(PVV 1998). Vláda pevne spojila „reálnosť a naplniteľnosť“ svojich zámerov s úzkou „koordináciou čiastkových hospodárskych politík a priebežným zosúlaďovaním svojej finančnej politiky s menovou politikou NBS“. (PVV 1998) Tak možno záverom len konštatovať, že PVV, ktoré predložila prvá vláda Mikuláša Dzurindu, sa prihlásilo k všetkým aspektom politiky založenej na fiškálnej disciplíne a zároveň argumentačne prepojilo tieto kroky s ambíciami vstúpiť do EÚ, pričom uznalo nezávislosť NBS a jej kľúčové postavenie ako významného aktéra pripravovaných reforiem.

5.1.3. Vláda Mikuláša Dzurindu (16. október 2002 – 04. júl 2006)

Druhá vláda Mikuláša Dzurindu sa od svojho sformovania profilovala jasne ako pravicová koalícia bližšie k stredu politického spektra, keďže ju vytvorila koalícia SDKÚ, KDĽ, SMK a ANO. Nástup tejto vlády znamenal posilnenie celkového programového konsenzu vnútri koalícnej vlády, ktorá bola zložená z ideologicky blízkych politických strán, pokiaľ ide o riešenie sociálnych a ekonomických otázok. Otázky, ktoré novú koalíciu rozdeľovali sa týkali kultúrnych problémov a ich riešenia, spájali ich predovšetkým ciele makroekonomickej politiky a snaha dlhodobo zabezpečiť ekonomický rast „rastom produktivity práce, prílevom zahraničných investícií, vytvorením priaznivého podnikateľského prostredia pre rozvoj podnikateľskej sféry, podporou stabilného kurzu koruny, primeranými úrokovými sadzami a prehľadnými daňovými zákonmi“. (PVV 2002, s. 6). Ako pravicové strany sa koalícia rozhodla, že „bude pokračovať v znižovaní miery prerozdelenia prostredníctvom verejných financií“ (tamže, s. 7). Vláda sa zaviazala, že „prvej časti volebného obdobia sa bude sústreďovať na zniženie deficitu verejných financií tak, aby táto oblasť nebola prekážkou pre vstup Slovenska do eurozóny“. Ako jednu z najvýznamnejších úloh vláda definovala reformu verejných financií a cieľom fiškálnej politiky bolo „zniženie podielu verejného dlhu na hrubom domácom produkte počas volebného obdobia“ (tamže, s. 6).

Základný spôsob, akým vláda plánovala dosiahnuť tieto ciele, bolo „zavedenie tvrdého rozpočtového obmedzenia v celom okruhu verejných financií“ (tamže, s. 7). Tak sa malo dosiahnuť, že v žiadnej oblasti verejného sektora sa neminie viac, ako bude vyčlenených v rozpočtoch, či už v štátnom alebo v iných samosprávnych inštitúciách. Zavedenie takéhoto „tvrdého rozpočtového obmedzenia“ malo zastaviť zadlžovanie jednotlivých inštitúcií verejného sektora (železnice, zdravotníctvo, či verejno-právne médiá). Tieto opatrenia, ktoré

mali viesť k zníženiu deficitu verejných financií, neboli samoúčelné, ale spolu s ďalšími plánmi (napr. vytvorenie priestoru na zníženie odvodov a priamych daní) boli podriadené „vyššiemu“ konsenzuálnemu cieľu, ktorým bol vstup Slovenska do eurozóny. V prípade priaznivého vonkajšieho ekonomického prostredia mala SR splniť podmienky pre vstup do EMÚ do roku 2006 (tamže, s. 6).

Programové vyhlásenie nie celkom neočakávane definovalo aj spojencov a možných „nepriateľov“. Na prvom mieste vláda medzi spojencov zaradila Národnú banku Slovenska. Vláda sa totiž prihlásila k „pokračovaniu vyváženej spolupráce“ s NBS a podpore jej nezávislosti, zároveň sa banka mala podieľať na príprave stratégie zodpovednej makroekonomickej politiky a „nevyhnutných krokov vedúcich k dosiahnutiu“ hlavného cieľa, t.j. vstupu do eurozóny (tamže). Zároveň programové vyhlásenie vcelku zvláštnym spôsobom označilo aj možných protivníkov, ktorí sa mohli regrutovať z radov vlastných poslancov. Vláda sa prihlásila k sprísneniu exekutívneho dohľadu nad samotným legislatívnym procesom a navrhla zaviesť také zmeny, aby poslanci v parlamente nenavrhovali a najmä neschvaľovali zákony s nekrytými rozpočtovými dôsledkami (tamže, s. 7).

Vláda sa tak jasne prihlásila k politickému projektu udržateľných verejných financií a PVV znovu poukázalo na význam politických ideí, konkrétne „zodpovednej makroekonomickej politiky“, v tomto prípade konkrétne „fiškálnej disciplíny“, ktorá, ako sme už uviedli predstavuje prvú prioritu tzv. Washingtonského konsenzu s jasne stanoveným cieľom - obmedziť zadlžovanie štátu (resp. verejného sektora). Programové vyhlásenie definovalo aj iné strategické priority, ktoré uviedol John Williamson v svojom prelomovom príspevku. V tejto súvislosti je dôležité uviesť, že sa vláda vo svojom programe prihlásila k posilneniu úlohy programového rozpočtovania pri napĺňaní svojich strategických cieľov, čo možno chápať ako opatrenie, ktoré malo posilniť inštitucionálne mechanizmy zabezpečujúce stabilitu fiškálnej politiky.

Druhá Dzurindova vláda nespĺnila všetky svoje programové zámery, napr. vstup Slovenska do EMU v roku 2006 bol príliš ambiciózny cieľ, ale na druhej strane svojimi reformami celkovo zlepšila ekonomické podmienky (a tiež imidž krajiny) pre vstup zahraničných investícií, čo vyvolalo ich príliv. Voliči však boli sčasti znechutení z rozpadu vládnej koalície, podozrení z korupcie a tiež nezvládli nápor mnohých zásadných reforiem, podstate a cieľu ktorých často nerozumeli. Politika vlády dokonca viedla k pozoruhodnému rozštiepeniu verejnej mienky pri hodnotení celkového vývoja na Slovensku. Podľa jedného

výskumu 47% respondentov vnímalo vývoj pozitívne, ale 49% bolo presvedčených, že spoločnosť sa ubera zlym smerom (Bútorová - Gyarfášová 2006, s. 118). Neviedlo to však k mobilizácii voličov, keďže volebná účasť nedosiahla ani 55%, čo bola najnižšia úroveň po páde štátneho socializmu.

5.1.4. Prvá vláda Roberta Fica (4. júl 2006 – 8. júl 2010)

Aj pod vplyvom týchto okolností tak prišlo k výmene vládnej koalície po voľbách v roku 2006, ktorú sformovali z pohľadu riešenia sociálnych a ekonomických otázok ideologicky nesúrodé, ale popritom svorne národne orientované politické strany (Smer-SD, HZDS, SNS). V prvej vláde Roberta Fica sa hlavnou silou vo vládnej koalícii stal Smer-SD, ktorý asi rok a pol pred voľbami dokončil svoju programovú anabázu od pragmatizmu, cez inklináciu k špecificky poňatej tretej ceste až sa napokon prihlásil k sociálnej demokracii.

Aj táto koalícia sa vo svojom programe napokon prihlásila k cieľom „zodpovednej makroekonomickej politiky“ v oblasti verejných financií, hoci toto spojenie nahradila termínom „obozretná rozpočtová..., ale aj fiškálna politika“ (PVV 2006, s. 6). Túto prioritu zdôvodnila potrebou postupne upevňovať stabilitu „verejných financií pri dôslednom dodržiavaní maastrichtských kritérií a záväzkov SR vyplývajúcich z reformovaného Paktu stability a rastu.“ Zjavne to poukazovalo na význam členstva v Európskej únii a zarámcovalo verejný diskurz spôsobom, ktorý viedol k priznaniu, že vláda rešpektuje limity svojej autonómnosti. A to aj napriek snahe odlišiť sa od priorít predchádzajúcej druhej Dzurindovej vlády vyhlásením, že cesta „k spoločnej európskej mene nemôže viesť len cez lacnú pracovnú silu a obmedzovanie verejných výdavkov“ (PVV 2006, s. 1).

V porovnaní s volebnou kampaňou a predchádzajúcimi vyhláseniami nového predsedu vlády Roberta Fica, išlo o zásadnú zmenu a možno (neochotnú) reflexiu záväzkov¹⁴, ku ktorým Slovensko zaviazalo značne neočakávané rozhodnutie predchádzajúcej vlády o vstupe do Európskeho mechanizmu výmenných kurzov (ERM II), ktoré bolo prijaté 28. novembra 2005, len pár mesiacov pred voľbami. Tento sčasti ambivalentný postoj vlády, keďže jej súčasťou ako opozičné politické strany otvorene nesúhlasili s plánovaným skorým prijatím eura. Rozporuplnosť potvrdili aj zmienky v úvode k druhej časti PVV o tom, že vláda

¹⁴ Ešte 5. októbra 2006 premiér Fico vo Varšave čiastočne spochybnil prijatie eura, keď vyhlásil, že má obavy zo sprísňovania menovej politiky NBS, lebo to môže spomaliť rast slovenskej ekonomiky. Pozri: <http://ekonomika.sme.sk/c/2931754/fico-prijatie-eura-ohrozuje-viac-inflacia-ako-deficit-vf.html>

„uznáva, že základné vzťahy sú regulované Ústavou Slovenskej republiky a nepodliehajú ideológii politických strán“, čo „korešponduje so snahou Európskej únie“ (PVV 2006, s. 5). V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že v tomto období bolo už jasné, že Európska komisia a Európska centrálna banka zmenili chápanie maastrichtských konvergenčných kritérií. Predtým sa krajinám stačilo priblížiť k týmto podmienkam, ale po neprijatí Litvy do EMÚ bolo zrejmé, že tieto kritériá „treba nielenže bez výnimky splniť, ale treba ich dokonca splniť tak, aby neboli pochybnosti o udržateľnom stave ich plnenia“ (Morvay – Jakoby 2007, s. 412). Pravdepodobne odvtedy sa na Slovensku v súvislosti s konsolidáciou verejných financií požíva aj termín udržateľnosť.

Vláda prevzala verejné financie a ekonomiku v porovnaní s minulosťou vo veľmi dobrom stave, preto sa zrejme v celom PVV nachádzajú len málo konkrétne zmienky o nami sledovaných termínoch, t.j. deficite, dlhu, vyrovnanom rozpočte, resp. znížení verejných výdavkov. V PVV 2006 vláda tieto aspekty fiškálnej politiky implicitne spojila a inak formulovaným strategickým cieľom vlády, kde patrilo „plniť kritériá pre prechod na menu euro v roku 2009“ (PVV 2006, s. 6). V podstate to pre vládu znamenalo udržať deficit pod hranicou 3% a zadlženosť pod 60 percentami HDP a tento ideový prerod Smeru - Sociálnej demokracie potvrdil aj decembrový kongres strany vo svojom “Posolstve“ (Posolstvo 2006). Vďaka týmto okolnostiam sa do PVV nedostala ani jedna zmienka o znížení alebo udržaní deficitu a vláda len dvakrát – v jednej vete - spomenula dlh, keď sa zaviazala, že bude „aktívne riadiť štátny a verejný dlh, racionalizovať výdavky spojené s financovaním štátneho dlhu a minimalizovať riziká súvisiace s finančnými aktívami, pasívami, ako aj s celkovými finančnými tokmi štátu“ (PVV 2006, s. 7). Vláda sa rozhodla zabezpečiť udržateľnosť verejných financií tým, že „bude využívať inštitút štátnych záruk len v nevyhnutnom rozsahu a v mimoriadnych prípadoch“ (tamže). Praktické opatrenia na naplnenie svojej „obozretnej“ rozpočtovej a fiškálnej politiky a tým aj splnenie maastrichtských kritérií vláda definovala v štyroch oblastiach spravovania verejných financií. Na príjmovej strane rozpočtu sa tak malo diať lepším výberom daní a potláčaním šedej ekonomiky, na strane výdavkov si vláda vytýčila cieľ „zefektívniť“ a „racionalizovať“ nakladanie s verejnými zdrojmi. Vláda plánovala úzko koordinovať svoje politiky a aj „štruktúru a objem verejných príjmov a výdavkov s menovou politikou nezávislej NBS s cieľom zaviesť euro k 1. januáru 2009“ (tamže).

V súvislosti so zmenou postoja Roberta Fico a celej vlády voči prijatiu eura (všetky tri strany pred voľbami kritizovali plán predchádzajúcej vlády prijať euro čím skôr) malo kľúčovú úlohu stretnutie s vtedajším guvernérom Národnej banky Slovenska, Ivanom Šramkom v júli 2006, na ktorom bol predseda vlády oboznámený s dôsledkami spochybňovania prijatia eura a dodržaním maastrichtských kritérií na kurz koruny. Výmena vlády - kvôli známym negatívnym postojom koalície voči euru a aj európskej integrácii - vyvolala totiž pokles kurzu koruny na medzinárodných trhoch a NBS musela v krátkom čase trikrát za sebou zasahovať proti slabnúcej korune (Fico a NBS.... 2006). Domnievam sa, že okrem uvedomenia si vplyvu EÚ a rešpektovania centrálnej banky, táto zmena postoja vlády voči euru znamenala okrem iného aj uznanie preferencií kľúčových ekonomických hráčov (orientovaných najmä na export), (Haughton – Malová 2007).

Túto krátku analýzu dvoch vybraných línií v obsahoch programových vyhlásení dvoch vlád môžeme uzavrieť tvrdením, že medzi druhou vládou Mikuláša Dzurindu a prvou vládou Roberta Fica existoval základný programový konsenzus, pokiaľ ide o hlavné ciele v oblasti verejných financií. V oboch prípadoch ide o dôsledok vplyvu externých faktorov a aktérov na domácu politiku, hoci tieto vlády, resp. ich najsilnejšie koaličné strany, prišli k tomuto postoju rozdielnymi cestami a na základe odlišných pohnútok. Pokiaľ druhá Dzurindova vláda nastolila tento kurz v súlade s ideovými postojmi jej hlavných reprezentantov, tak v prípade prvej Ficovej vlády to bolo viac vynútené uznanie existujúcich faktorov limitujúcich autonómiu domácich politických aktérov.

5.1.5. Vláda Ivety Radičovej (9. júl 2010 - 4. apríl 2012)

V čase, keď sa do úradu nastúpila vláda Ivety Radičovej (9. júl 2010 - 4. apríl 2012), sa ekonomické podmienky na Slovensku, ale aj v štátoch Európskej menovej únie, ktorej Slovensko už v tom čase bolo členom, podstatne zmenili v porovnaní so situáciou pred voľbami 2006. Štátny dlh začal od roku 2008 prudko rásť, deficit verejných financií bol v roku 2009 na úrovni 8% HDP a vo volebnom roku 2010 bol na úrovni 7,7% HDP. Radičovej vláda, zložená z politických strán, ktoré sa jednoznačne zadefinovali ako pravicovo orientované, najmä pokiaľ ide o riešenie socio-ekonomických otázok, predstavila snáď najkomplexnejší plán reformy verejných financií v histórii krajiny. PVV nieslo názov „Občianska zodpovednosť a spolupráca“ a už na str. 3. ako prvú úlohu, definovanú v súvislosti so zabezpečením udržateľného ekonomického rastu, uviedlo: „zdravé a udržateľné

verejné financie, zastavenie prudko rastúceho zadlžovania a postupné znižovanie deficitu verejných financií“. V časti venovanej špeciálne verejným financiám vyhlásila: “Zodpovednú rozpočtovú politiku a výrazné zníženie súčasného deficitu verejných financií považuje vláda SR za základný predpoklad pre úspešný ekonomický vývoj a dlhodobu udržateľný rast životnej úrovne občanov Slovenskej republiky. Boli tu rozvedené nielen ďalšie parciálne ciele (zníženie deficitu verejných financií pod úroveň 3 % hrubého domáceho produktu v roku 2013), ale aj odôvodnila toto smerovanie odkazom na „záväzky voči Európskej únii vyplývajúce z Paktu stability a rastu” (PVV 2010, s. 8).

Vláda sa tiež posunula ďalej vo svojom strategickom plánovaní a zaviazala sa, že postupne “bude znižovať deficit verejných financií a strednodobo smerovať k vyrovnanému rozpočtu” (tamže). Zadefinovala aj cestu, ktorá má viesť k tomuto dlhodobému cieľu a ohlásila, že “predloží do Národnej rady SR ústavný zákon o fiškálnom pravidle pre hrubý verejný dlh” (tamže), ktorý by obmedzoval aj budúce vlády pri prípadnom zadlžovaní verejných financií. Vládne strany tak reagovali nielen na výsledky rozšafného hospodárenia predchádzajúcej vlády, ale aj na vývoj v eurozóne, keďže sa ukázalo, že Euro nesplnilo svoju funkciu ochranného štítu pred ľubovôľou politikov, ale zostalo len spoločnou menou. V PVV 2010 sa znovu sa objavil argument medzigeneračnej solidarity: „Pre Slovensko je veľmi dôležité zastaviť zadlžovanie budúcich generácií“. (PVV 2010, s. 8).

Vláda si predsavzala, že „obnoví poriadok vo verejných financiách“ (tamže), k čomu priradila aj zvýšenie ich transparentnosti. Postupným znižovaním deficitu verejných financií - na strane príjmov aj výdavkov - chcela vláda „strednodobo smerovať k vyrovnanému rozpočtu (tamže). Opatrenia na strane príjmov mali za cieľ stabilizovať ich podiel na HDP, „ktorý postupne klesá. Opatrenia vo výdavkovej časti rozpočtu budú ich podiel znižovať. Znižovanie podielu verejných výdavkov bude spojené s nárastom efektívnosti ich využívania a obmedzením korupcie.“ (tamže). Do program obnovy fiškálneho poriadku vláda SR zahrnula aj samosprávy a prisľúbila, že spresní „aj pravidlá pre hospodárenie obcí, miest a vyšších územných celkov, ktoré po rozsiahlej fiškálnej decentralizácii disponujú obrovskými finančnými zdrojmi. Zdôvodnila to predchádzajúcimi skúsenosťami, ktoré ukázali, „že je potrebné lepšie upraviť možnosti zadlžovania samospráv. Zvyšovanie dlhu samospráv bude striktné obmedzené a budú spresnené aj pravidlá pre bankrot nezodpovedných samospráv.“ (tamže) Ďalšími novými plánmi v rozpočtovej politike bol návrh zaviesť záväzné výdavkové stropy, vznik nezávislej inštitúcie na kontrolu vývoja verejných financií. V tomto

PVV sa vláda zadefinovala aj ako zodpovedný aktér na európskej úrovni, keďže ohlásila, že bude „presadzovať podstatné sprísnenie európskych rozpočtových pravidiel - Paktu stability a rastu“. (tamže). Po prvýkrát v sledovanom období sa stalo, že pravicovo orientovaná vláda v PVV neuviedla spoluprácu s NBS ako súčasť fiškálnej politiky, čo vyplýva zo zmeny postavenia centrálnej banky po prijatí eura.

Možno konštatovať, že v poradí už piata vláda samostatnej Slovenskej republiky bez prerušenia deklarovala ako svoj zásadný cieľ zodpovednú makroekonomickú politiku, kde kľúčové postavenie patrí snahe dosiahnuť „zdravý a udržateľný“ stav verejných financií. Naďalej tak pretrval programový konsenzus o základnom ciele makroekonomickej politiky, ktorý deklarovali a viac alebo menej aj plnili ideologicky odlišne orientované strany a koaličné vlády.

5.2. Deklarovaný strategický cieľ: udržateľné verejné financie: druhé kolo.

5.2.1. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti

Zásadným potvrdením o vplyve skúmanej idey - **zodpovednej rozpočtovej politiky**¹⁵ - na strategické rozhodovanie vlád sa stalo predovšetkým prijatie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti 8. decembra 2011, ktorý predložila skupina poslancov zo všetkých parlamentných strán a bol prijatý v skrátanom legislatívnom konaní hlasmi 146 poslancov zo 147 prítomných¹⁶. Ako sa uvádza v dôvodovej správe k zákonu hlavným cieľom je vytvorenie silného kontrolného mechanizmu, kde sa odklon od princípov „zodpovednej rozpočtovej politiky“ bude nielen monitorovať, ale aj vyhodnocovať a zároveň zavedie nápravu, spolu s politickými sankciami pre vlády, ktoré zákon porušia. Potrebu skrátaného legislatívneho konania zdôvodnila vláda odvolaním sa na aktuálnu ekonomickú situáciu, ktorá „si vyžaduje okamžité účinné riešenia“, aby sa zmiernili dôsledky „finančnej krízy v krajinách eurozóny a k stabilizácii menového a ekonomického systému eurozóny s cieľom zabrániť rozsiahlym finančným stratám v hospodárstve Slovenskej republiky“. Príprava a znenie

¹⁵ Aj keď sa termín postupne menil, stále však v zásade vyjadruje ten istý význam, aký mal na mysli jeho autor John Williamson a v podstate hovorí o pravidlách fiškálnej disciplíny, čiže zásade číslo jeden, ktorá má slúžiť na zamedzenie cyklických kríz.

¹⁶ Pri hlasovaní sa zdržala len jedna nezaradená poslankyňa.

zákona poukazuje na niekoľko dôležitých momentov v strategickom rozhodovaní politikov na Slovensku.

V prvom rade je to potvrdenie **vplyvu externých faktorov** na výslednom kompromise. Hneď v úvode dôvodovej správy sa hovorí, že rozpočtový rámec Slovenskej republiky v posledných desiatich rokoch sa významne zmenil vďaka reforme riadenia verejných financií, ktorá bola “realizovaná v spolupráci so Svetovou bankou“, čo prispelo „k vyššej transparentnosti a efektívnosti nakladania s verejnými prostriedkami“. Práve túto reformu pokladajú predkladatelia zákona za stupienok „smerom k riešeniu väčšej zodpovednosti za hospodárenie Slovenskej republiky vrátane posunu k dlhodobej udržateľnosti hospodárstva“. Správa hneď ďalej a najmä pomerne rozsiahlo (približne na dvoch stranách) zdôrazňuje záväzky Slovenska, ktoré pri tvorbe rozpočtovej politiky vyplývajú z jeho členstva z EÚ a prízvukuje „povinnosť členských štátov vyvarovať sa nadmernému schodku rozpočtu“.

Druhý podstatný moment, na ktorý upozorňuje „príbeh“ prijatia tohto ústavného zákona, odhaľuje rozprava k jeho návrhu a je to uznanie existencie silnej ekonomickej **epistemickej komunity**, ktorá pôsobí na Slovensku a zásadne sa zaslúžila o prípravu zákona. Bez účasti expertov na všetkých troch fázach (Nemcová 2009) sa strategické rozhodnutia v politike len ťažko presadzujú, keďže pri formovaní verejnej politiky majú tieto komunity hlavnú úlohu (Haas 1992). Pritom nejde o to, že vedomosti expertov sú jedinou správnu alternatívou, alebo inými slovami automaticky to neznamená, že odborníci produkujú „pravdu“, ale ide o ich vplyv na tvorcov politiky založený na všeobecnom uznaní ich odbornosti. Dokonca jej sila sa neodvíja od počtu jej členov, ale od získaného rešpektu v svojom odbore a tiež toho, že ponúkajú „konsenzuálne poznatky“ (tamže, s. 23)

Viacerí predkladatelia zákona v rozprave explicitne referovali o úlohe expertov v procese prípravy zákona. Napr. podľa Jozefa Kollára (vtedy poslanca za stranu Sloboda a Solidarita) diskusia o návrhu zákona „na tému ústavnej brzdy“ odštartovalo neverejné stretnutie predstaviteľov „relevantných politických strán“ už v decembri roku 2009, na ktorom „predložili diskusný materiál na stôl... páni Ódor a Horváth.“ Ďalej síce dodal, že „tiež nepišli s niečím, čo sa dá patentovať na Nobelovu cenu“, ale ocenil, že vyvolali túto debatu na úrovni politických strán. Význam tohto stretnutia ocenil aj Peter Kažimír (Smer-SD, vystupujúci za všetkých predkladateľov zákona), ktorý žartovne pripojil, že „raz možno na tom mieste bude visieť nejaká bronzová tabuľka so zmienkou o druhej vianočnej dohode

slovenskej.” Rovnako aj poslanec za SDKÚ-DS Ondrej Matej¹⁷ poďakoval nielen obom uvedeným odborníkom, ktorí pôsobili aj ako mediátori a pomohli “nájsť to správne riešenie pri jednotlivých paragrafových zneniach”, ale aj širšej „odbornej a vedeckej obci” za podporu vo verejnej diskusii o tomto zákone. Pridal ešte aj štátneho tajomníka Vladimíra Tvarošku, ktorý poskytol technickú a legislatívnu podporu za Ministerstvo financií. Podľa ďalšieho predkladateľa Antona Marcinčina (KDH), ktorý tiež vyzdvihol uvedenú dvojicu expertov za to, že „sú ekonómami, ktorí sa nehrajú na ekonómov, ale ktorí sú rešpektovaní” a podčiarkol, že vďaka tomuto odbornému spôsobu prípravy zákona odpadli “politické, ideologické, mediálne problémy” a “bola diskusia, pracovalo sa s tým, že chceme prijať niečo, čo má zmysel a čo je dobré pre tú aj inú stranu.”

Tretiu kľúčovú charakteristiku prijatia tohto zákona teda tvorí **konsenzuálny, kompromisný a nadstranícky** štýl tohto strategického rozhodnutia, čo potvrdilo už medzistranícke zloženie skupiny poslancov, ktorá predložila návrh¹⁸. Poslanec Matej totiž opakovane ocenil úplnú politickú zhodu viacerých politických a odborných aktérov a tiež zdôraznil, že: „Neúmerné zadlžovanie nie je o ľavicovosti ani o pravicovosti.“ Anton Marcinčin pripomenul druhé významné rozhodnutie, ktoré spojilo politikov nielen naprieč straníckym spektrom, ale aj napriek osobným animozitám: “...pamätáte si pána Mečiara spolu s ostatnými politikmi v uliciach Bratislavy, keď sa jednalo, keď sa pripravovalo referendum o vstupe do Európskej únie. Aj vtedy sa dokázali spojiť všetci politici, napriek, domnievam sa, omnoho väčším rozporom, než tým, ktoré dnes existujú medzi pravicou, ľavicou...”

5.2.2. Vláda Roberta Fica (od 4. apríla 2012)

Po marcových predčasných voľbách, 4. apríla 2012 prišlo k ďalšej výmene vlád a do úradu nastúpila druhá vláda Roberta Fica a jeho strana vďaka svojmu výraznému víťazstvu bola schopná sama zostaviť vládu. Vláda tak vo svojom programovom vyhlásení nebola nútená robiť politické ústupky koalíčným partnerom a hľadať následné kompromisy. Na prvej strane programového vyhlásenia druhej Ficovej vlády je určených desať kľúčových úloh a hneď druhou v poradí je poslanie „konsolidovať verejné financie, tak aby deficit verejných financií bol v roku 2013 pod tromi percentami HDP” (PVV 2012, s. 1). Nová vláda sa jasne a

¹⁷ Intelektuálny vplyv tejto epistemickej komunity výstižne ilustroval poslanec Ondrej Matej, keď explicitne použil niekoľko typických termínov, napr. „dlhodobé sklony k deficitom“ alebo „fiskálny alkoholizmus“, ktoré používa práve Ľudovít Ódor (pozri <http://www.upms.sk/prednasky/fiskalny-alkoholizmus1/>).

¹⁸ Okrem Petra Kažimíra (Smer-SD) k predkladateľov paril Ondrej Matej (SDKÚ-DS), Ivan Švejna (MOST-HÍD), Anton Marcinčin (KDH), Ján Mikolaj (SNS) a Jozef Kollár (SaS).

rozhodne prihlásila k záväzkom znižovať deficit, udržať dlh a ozdravovať verejné financie. V časti venovanej hospodárskej politike program opakovane potvrdzuje, že cieľom ostáva konsolidácia verejných financií: „Vláda dodrží výšku deficitu a dlhu verejných financií na úrovni záväzkov voči Európskej únii. Dá jasný signál finančným trhom o konsolidačnom úsilí v súlade s ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti“ (tamže, s. 13). Konsolidáciu a udržateľnosť verejných financií vláda spomína niekoľko krát aj v súvislosti s inými cieľmi, ako podmienku, ktorú je nevyhnutné dodržať pri dosahovaní iných cieľov. Z hľadiska našej analýzy je zaujímavé, že túto úlohu zdôvodňuje v kontexte dvoch iných cieľov. Po prvé, potrebou upevňovania „makroekonomickej stability“ (tamže), ale po druhé a oveľa častejšie, v súvislosti s kľúčovou úlohou číslo sedem, posilnením spoluzodpovednosti „za plnenie strategických cieľov Európskej únie“ (tamže, s. 1). Vzhľadom na dlhové problémy v eurozóne vláda ako ‘zodpovedný a konštruktívny aktér’ dokonca považuje „zvýšenie koordinácie rozpočtových politík za nevyhnutné“ (tamže, s. 6).

V porovnaní s PVV predchádzajúcej vlády možno sledovať návrat k diskurzu prvej Ficovej vlády, keď sa tieto (nepopulárne) plány deklarovali príliš všeobecne a zároveň sa jednoznačne spájali so záväzkami v rámci EÚ. Navyše PVV nehovorí explicitne o vyrovnanom rozpočte alebo jednoznačnom znižovaní verejných výdavkov v časti o hospodárskej politike. Prvé opatrenie možno chápať tak, že je implicitne obsiahnuté v záväzkoch voči Európskej únii: „V oblasti rozpočtovej politiky bude dôsledne dodržiavať pravidlá vyplývajúce z medzinárodných aktov.“ (tamže s. 15). Druhý menovaný aspekt zdravej a úspornej fiškálnej politiky je naznačený vo všetkých častiach, kde sa PVV vyjadruje k jednotlivým verejným politikám a rezortom. Takmer vždy sa však plán šetriť spája aj s „posilnením“ výdavkov verejných rozpočtov, čo má slúžiť na plnenie „vitálnych funkcií štátu, ktoré zabezpečujú tvorbu, udržiavanie a rast ľudského kapitálu“ (tamže, s. 61)

PVV spomína aj spoluprácu s NBS, ale nie v súvislosti s „finančnou politikou“, keďže plánuje navrhnuť „efektívnu a primeranú schému ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu“ (tamže s. 16). PVV sa odvolalo aj na ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý chce vláda využiť „na posilnenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia tak, aby bola zabezpečená sociálna a hospodárska súdržnosť spoločnosti a solidarita medzi súčasnými a budúcimi generáciami (tamže, s. 15). Čiže princíp medzigeneračnej solidarity, ktorý sa opakoval v PVV Radičovej vlády, dôvodovej správe ústavného ZRZ a v rozprave bol vcelku prekvapivo rozšírený o „sociálnu a hospodársku súdržnosť“, avšak bez ďalšej špecifikácie.

V súlade so svojou ideologickou orientáciou PVV logicky „odmieta zdaňovanie spotreby ako jediný zdroj zvyšovania príjmov verejného rozpočtu na dosiahnutie cieľa znižovania deficitu. Dôraz sa bude klásť na dane, ktoré čo najmenej znižujú disponibilné príjmy nízkopríjmových občanov, ekonomickú aktivitu, alebo sú relatívne nízke oproti iným krajinám. Zvýši sa progresivita daňového systému pre nadštandardné príjmy fyzických osôb, ako aj pre právnické osoby. Vláda zväží zvýšenie výberu z majetkových daní a zohľadní pri tom najmä faktory ako luxus či ekologická škodlivosť“ (tamže, s. 14) Tieto vyjadrenia sú dôležitou zmienkou, lebo potvrdzujú, že ani prijatie konsenzuálnych ústavných zákonov neznamena koniec stránickej súťaže, keďže politickým stranám zostáva ešte celý rad otázok, o ktorých sa môžu sporiť vo voľbách a to aj pri realizácii zodpovednej rozpočtovej politiky. Napr. je to daňová politika alebo celkový spôsob dosahovania vyváženého rozpočtu. Otázkou pre budúce parlamentné diskusie a politické debaty voľby zostáva, či vlády budú šetriť najmä na strane výdavkov, alebo sa zamerajú na zvyšovanie príjmov. Takéto politické a odborné diskusie pokračovali aj po prijatí ústavného zákona o zodpovednom rozpočte, napr. ohľadne toho, čo vlastne znamená termín „udržateľné“ v spojení s verejnými financiami.

6. Zhrnutie a diskusia

Obsahová analýza programových vyhlásení vlád od roku 1994 ukázala, že na Slovensku existuje minimálne jeden konsenzuálne deklarováný strategický cieľ a to zodpovedná rozpočtová politika, vyjadrená – síce rozdielnymi slovami a s malými odchýlkami – rozhodnutie vlád manažovať verejné s cieľom nezadlžovať budúce generácie. Tabuľka č. 1 sumarizuje prítomnosť štyroch sledovaných aspektov zodpovednej rozpočtovej politiky: (1) zníženie/stabilizácia dlhu, (2) zníženie deficitu, (3) vyrovnaný štátny rozpočet a (4) zníženie verejných výdavkov. Zároveň postihuje aj výskyt základnej argumentácie, čiže (5) odvolávanie sa na medzinárodné organizácie, predovšetkým Európsku úniu a (6) spolupráce s Národnou bankou pri realizácii rozpočtovej politiky. Posledný menovaný znak indikuje faktický vplyv nezávislej epistemickej komunity, ktorá sa podieľala na príprave zákona o rozpočtovej zodpovednosti a niekedy aj programových vyhlásení vlád.

Tabuľka 1: Analýza zodpovednej rozpočtovej politiky v programových vyhláseniach vlád (1994-2012)

Predseda a zloženie vlády	Zníženie /stabilizácia dlhu	Zníženie deficitu	Vyrovnaný štátny rozpočet	Zníženie verejných výdavkov	Odkaz na medzinárodné kritériá	Nezávislosť a spolupráca s NBS
V. Mečiar (HZDS, SNS, ZRS)	X	X	X	x	X	
M.Dzurinda (SDK, SDL, SMK, SOP)	X	X	X	X	X	X
M. Dzurinda (SDKÚ-DS, SMK, KDH, ANO)	X	X	X	X	X	X
R. Fico (SMER-SD, ĽS-HZDS, SNS)	x	x	x	x	X	X
I. Radičová (SDKÚ-DS, SAS, MOST-Híd, KDH)	X	X	X	X	X	X
R. Fico (SMER-SD)	X	X	x	x	X	x

Pozn. Chýbajúce znamienko "X" znamená, že sa termín vôbec v PVV nevyskytol a malé "x" vyjadruje, že dané termíny boli len implicitnou súčasťou medzinárodných záväzkov SR, alebo ako je to v prípade poslednej bunky v tabuľke – v inej, nie fiškálnej politike.

Skúmanie dynamiky strategického rozhodovania v politike na prípade empirickej analýzy programových vyhlásení vlád po roku 1994 ukázalo, že pokiaľ ešte dávno pred vstupom do Európskej únie si kľúčoví politickí aktéri osvojovali „jazyk“ zodpovednej makroekonomickej politiky, po ktorej volal program známy ako Washingtonský konsenzus, tak krátko po vstupe do EÚ sa začala formovať hlbšia zhoda medzi politickými stranami ohľadom vyváženého verejného rozpočtu, ktorá sa posilnila vstupom do EÚ a prijatím zákona o rozpočtovej zodpovednosti, tak doposiaľ sa jednotlivé strany líšia v názoroch na dosiahnutie týchto cieľov, keďže aj pri definovaní rovnakých cieľov a aj po prijatí prelomového ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti si však jednotlivé vlády zachovali svoje programovú identitu o čom svedčia zistenia z empirickej analýzy PVV.

Na prvý pohľad demokracia a strategické rozhodovanie sú ťažko zlučiteľné. Od výmeny vlády po demokratických voľbách voliči zvyčajne čakajú, že prinesie zmeny vo verejných politikách, ktoré budú v súlade s ich volebnými programami reflektujúcimi ich ideologické a programové priority. Tieto očakávania predstavujú jeden zo základných mechanizmov demokracie. Podstatné rozdiely však existujú medzi etablovanými a novými demokraciami, najmä pokiaľ ide o mieru dosiahnutého spoločenského a politického konsenzu. Od nej sa totiž odvíja aj miera realizácie rozvojových stratégií a kontinuity, vyjadrenej v stabilite politických inštitúcií a v postupných (inkrementálnych) zmenách verejnej politiky. Ide o inherentné napätie, charakteristické pre moderné zastupiteľské demokratické režimy. Na jednej strane sa predpokladá, že rozhodnutia politikov sú motivované krátkodobými cieľmi, predovšetkým snahou získať politickú moc, na druhej strane však pred voľbami sľubujú, že moc využijú na to, aby zabezpečili rozvoj celej spoločnosti. To si však žiada istú mieru kontinuity a stability vládnutia zároveň pri predpokladanom a súbežnom striedaní vlád. Domnievam sa, že táto situácia tvorí jeden zo základných paradoxov modernej demokracie. Ako zabezpečiť realizáciu dlhodobých priorít, ak sa menia vládne strany, ktoré sa líšia svojimi programovými prioritami a ideologickým cieľmi? To bol môj základný výskumný problém a cieľom príspevku bolo aspoň čiastočne zodpovedať túto otázku prostredníctvom analýzy ideových, externých a epistemických podmienok strategického rozhodovania politickej elity v programových vyhláseniach vlády. Zistenia empirickej analýzy poukázali na to, že bez politického konsenzu – podmieneného vplyvom ideí, záväzkami v rámci EÚ a vplyvnou epistemickou komunitou – naprieč politickými stranami sa strategické rozhodovanie často obmedzuje len na jedno volebné obdobie.

Literatúra

- Alesina, A. – Roubini, N (1992). Political cycles in OECD economies. *Review of Economic Studies* 59(4): 663-688.
- Beblavý, M. – Salner A. (2002) Úspešná a úsporná vláda: Možnosti a odporúčania pre budúci kabinet. Bratislava, SGI.
- Blyth, M. (1997). 'Any more bright ideas?' The Ideational Turn of Comparative Political Economy, *Comparative Politics* (29) 2: 229-50.
- Bútorová, Z., Gyarfášová, O. (2007) Verejná mienka,“ in Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútor, M. (eds.) Súhrnná správa o stave spoločnosti – Slovensko 2006. Bratislava, IVO, , str. 251 – 279
- Bútor, M., Bútorová, Z. (1999) “Slovakia's Democratic Awakening, *Journal of Democracy*. Vo1. 25. No.2,.
- Bútorová, Z. & Gyarfášová, O. (2006) ‘Trendy vo verejnej mienke a správani’ In: *Slovenské voľby '06. Výsledky, príčiny, súvislosti* edited by G. Mesežnikov, O. Gyarfášová, and M. Kollár. Bratislava. IVO, s.111-142.
- Bútorová, Z., Gyarfášová, O., “Verejná mienka”, Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútor, M. (eds), *Slovensko 2006: Súhrnná správa o stave spoločnosti* (Bratislava: Institute for Public Affairs, 2007), s. 251 – 279.
- Careja, R., Emmenegger, P. (2009). The Politics of Public Spending in Post-Communist Countries. *East European Politics and Societies* 23: 165
- Dlouhý, V. (2002): Situace české ekonomiky,(on-line). Centrum pro ekonomiku a politiku, 2002, <http://cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=113>, navštívené 13. 11. 2013.
- Fico a NBS sa snažia upokojiť trhy (2006). Pravda, príloha Ekonomika, 14. Júla 2006, s. 1, dostupná na <http://data.pravda.sk/sk/dp/pravdapdf/2006/060714-pa-10-xx-01.pdf>, stránka navštívená 23.10. 2013.
- Fish, S. M. (1999). The End of Meciarism, *East European Constitutional Review*, 8 (1/2), pp.47-55.
- Gonda, P. (2002). Verejné financie, In Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds) Súhrnná správa o stave spoločnosti II, Bratislava: IVO 2002, s. 51-70.
- Gonda, P. (2004). Verejné financie, In Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds) Súhrnná správa o stave spoločnosti, Bratislava: IVO 2004, s. 525-548.
- Haas, P. M. (1989). Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control. *International Organization*, 43, ss. 377-403.
- Haas, P. M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination *International Organization*, Vol. 46, No. 1, ss. 1 – 35
- Haughton, T. – Malová, D., 2007: Open for Business: Slovakia as a New Member State. *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. 12, s. 3-22.
- Haughton, T. – Rybář. M. (2008). “A Change of Direction: The 2006 Parliamentary and Party Politics in Slovakia.” *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (2): 232–255.
- Haughton, T. – Rybář. M. (2009). “A Tool in the Toolbox: Assessing the Impact of EU Membership on Party Politics in Slovakia.” *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 25 (4): 540–563.
- Hloušek, V. – Kopeček, L. (2008). Cleavages in Contemporary Czech and Slovak Politics: Between Persistence and Change. *East European Politics and Societies* 22(3): 518-552.

- King, M.R. (2005) Epistemic communities and the diffusion of ideas: Central bank reform in the United Kingdom. *West European Politics*, Vol: 28, 1, ss. 94-123.
- Kopecký, P. – Mudde, C. (2000): *Explaining Different Paths of Democratization: The Czech and Slovak Republics*. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 16, No. 3, s. 63-84.
- Deegan-Krause, K. 2006. *Elected Affinities: Democracy and Party Competition in Slovakia and the Czech Republic*. Stanford: Stanford University Press, 329 s.
- Krivý, V. (2007). „Voľby v roku 2006“ in Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútor, M. (ed.) *Súhrnná správa o stave spoločnosti – Slovensko 2006*. Bratislava, IVO, , str. 107 – 149
- Krivý, V. (2011). „Voliči v parlamentných voľbách 2010 - analýza volebných výsledkov“ in Bútorová, Z. – Gyárfášová, O. – Mesežnikov, G. – Kollár, M. (ed.): *Slovenské voľby '10. Šanca na zmenu*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, 2011.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracies Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Malová, D. (1995). *Parliamentary Rules and Legislative Dominance*. *East European Constitutional Review*. Vol. 4, No. 2.
- Malová, D. (2001). *Slovakia: From the Assertion of Informal Institutional Rules to Violations of the Constitution*, In: Zielonka, Jan. (ed.): *Consolidation of Democracy in Eastern Europe*. Volume 1: *Institutional Engineering*. Oxford, Oxford University Press, s. 308-345.
- Malová, D. – Šatka, K.: *Konsenzuálna kontra väčšinová demokracia a Slovensko*. In: Malová, D. (ed.): *Parlamentná demokracia. Parlamenta vo svete a na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského 2004, s. 129–157.
- Malová, Darina (2005): *Parlamentná demokracia: Hľadanie rovnováhy medzi inštitúciami a aktérmi*, in Szomolányi, Soňa, ed., *Spoločnosť a politika na Slovensku: Cesty k stabilite*. Univerzita Komenského, 2005, pp. 111-131.
- Malová, D. – Láštic, E. – Rybář, M. (2005) *Slovensko ako nový členský štát EÚ: Výzva z periferie?* Bratislava: FES.
- Montibeller, G. – Franco, L. A. (2011). *Raising the bar: strategic multi-criteria decision Analysis*. *Journal of the Operational Research Society* (2011) 62, 855–867
- Morvay, K. a kol. (2005): *Transformácia ekonomiky: Skúsenosti Slovenska*. Bratislava: ÚSASE SAV, , str. 57.
- Nemcová, E. (2010) *Od univerzálnych odpovedí k hľadaniu alternatív*. In: Filčák, R. – Kľuvánková-Oravská, T. - Nemcová, E. (ed.). *Horizonty rozvoja slovenskej spoločnosti*. Bratislava: Veda, s. 13 - 35
- Nemcová, E. (2011). *Spoločenské inovácie a prognózovanie ako súčasť strategického rozhodovania*. In *Prognostické práce*, , vol. 3, no. 2, s. 179-207.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Peltzman (1992). “Voters as Fiscal Conservatives,” *Quarterly Journal of Economics* 107, 327-61.
- Prijatie eura ohrozuje viac inflácia ako deficit VF. Dostupné na: <http://ekonomika.sme.sk/c/2931754/fico-prijatie-eura-ohrozuje-viac-inflacia-ako-deficit-vf.html>, stránka navštívená 10.10.2013.

- Programové vyhlásenie vlády SR od 13. 12. 1994 do 30. 10. 1998, <http://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/1163/programove-vyhlasenie-vlady-sr.html>, stránka navštívená 1.10.2013.
- Programové vyhlásenie vlády SR, 1998-2002.
- Programové vyhlásenie vlády SR, 2002-2006.
- Programové vyhlásenie vlády SR, 2006-2010.
- Programové vyhlásenie vlády SR, 2010-2014.
- Programové vyhlásenie vlády SR, 2012-2016.
- Programové vyhlásenia vlády SR: Smelý no rozporuplný plan. *Sme*, 24. 1. 1995, dostupné online na <http://www.sme.sk/c/2114887/programove-vyhlasenie-vlady-sr-smely-no-rozporuplny-plan.html#ixzz2pQXpgZUT>. Stránka navštívená 10. 9. 2013.
- Rueschemeyer, D. (2006). Why and How Ideas Matter, in Dietrich in R.E. Goodin and C. Tilly (eds), *Oxford Handbook of Contextual Political Studies*, Oxford: Oxford University Press.
- Rybář, M. 2006. "Old Parties and New: Changing Patterns of Party Politics in Slovakia." In *Post-Communist EU Member States: Parties and Party Systems*, edited by S. Jungerstam-Mulders, 147–176. Aldershot: Ashgate.
- Schmidt, V. A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism' *European Political Science Review* (2010), 2:1, 1–25.
- Segert, D. (2013). Understanding the "footprint of state socialism" in East Central European post-socialism. *Human Affairs* Vol. 23, No 3, str. 416-428.
- Skalnik Leff, C. (1997). *The Czech and Slovak Republics: Nation Versus State* Westview Press, 1997 - Political Science - 295 pages
- Smer-sociálna demokracia "Posolstvo: Slávnostného snemu SMERu-sociálnej demokracie", December 9, 2006.
- Szapuová, M. (2009) *Poznávajúci subjekt, epistemické komunity a rod* in Mariana Szapuová, ed.: *Situovaná veda. Podoby a kontexty tvorby poznania* (Bratislava, Centrum rodových štúdií FF UK 2009), s. 121-239.
- Učeň, Peter (2000). Desať rokov vývoja straníckej politiky a jeho formatívny konflikt. In Jan Pešek a Soňa Szomolányi (eds.) *November 1989 na Slovensku: Súvislosti, predpoklady a dôsledky*. Bratislava. Nadácia M. Šimečku, s. 111 - 133.
- Williamson, J. (2000) What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, noo.2, s. 251-264.
- Williamson, J. (2002) Did the Washington Consensus Fail? Outline of speech at the Center for Strategic & International Studies Washington, DC, November 6, 2002. <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=488>, stránka navštívená 10. 10. 2013
- Williamson, J. (2003). From Reform Agenda to Damaged Brand Name. Institute for International Economics, Washington, dostupné <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/09/pdf/williams.pdf>, stránka navštívená 10. 10. 2013
- Williamson, J. (2004) A Short History of the Washington Consensus. A paper presented to a conference "From the Washington Consensus towards a new Global Governance" held in Barcelona on 24-25 September 2004.
- Zakaria, F. (1997) "The Rise of Illiberal Democracies", *Foreign Affairs*, Vol.76, No.6.
- Žídek, L. (2004). *Česká ekonomika v 90. letech*, 1. vyd. Brno, Masarykova univerzita 2004. 106 s.