

Prof. dr hab. Henryk Ćwikliński
Dr Grzegorz Pawłowski
Katedra Polityki Gospodarczej
Uniwersytet Gdański

SYSTEMOWE I POLITYCZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU GOSPODARKI SŁOWACKIEJ

1. Gospodarka Słowacji przed rokiem 2009

Zmiany gospodarki słowackiej od chwili uzyskania niepodległości w wyniku rozpadu byłej Czechosłowacji w 1993 roku, można podzielić na kilka podokresów. Pierwszym z nich był okres populistycznych rządów pod przywództwem Vladimira Mečiara, trwający do 1998 roku. Kolejny okres (1998-2006) obejmuje reformy gospodarcze, przeprowadzane pod kierunkiem Mikulaša Dzurindy. W tym czasie Słowacja zostaje członkiem Unii Europejskiej (2004 r.). W latach 2006-2010 rządy pełniła lewicowa grupa pod kierunkiem Roberta Fico, demontująca znaczną część wcześniej wprowadzonych reform gospodarczych. W latach 2010 – 2012 władzę sprawował rząd pod kierunkiem Ivety Radičovej, który podjął się kilku reform ekonomicznych. Od 2012 roku ponownie do władzy doszedł lewicowy rząd Roberta Fico, wprowadzając w życie kilka zmian, typowych dla socjalistycznych metod zarządzania gospodarką.

Rządy pod kierownictwem Vladimira Mečiara cechowało wyraźne zahamowanie procesu transformacji, polegające głównie na spowolnieniu prywatyzacji, zwiększeniu interwencji państwa w gospodarce, zmniejszeniu dyscypliny budżetowej oraz prowadzeniu nieudolnej polityki zagranicznej. Słowacja odnosiła wtedy na arenie międzynarodowej spektakularne porażki. Nie została członkiem OECD wraz z innymi państwami

grupy wyszehradzkiej. Podobne porażki odnotowano w kwestii członkostwa w NATO oraz negocjacji w sprawie akcesji do Unii Europejskiej¹. Jakkolwiek gospodarka rozwijała się w stosunkowo wysokim tempie (w latach 1994-1998 średnio 5,4%), to równocześnie odnotowywano wysoki deficyt na rachunku obrotów bieżących (w latach 1996-1998 średnio 9%) a deficyt budżetu państwa sięgał 9% PKB². W ramach policy mix, taką rozluźnioną politykę budżetową neutralizowano wysokimi stopami procentowymi, ustalonymi przez bank centralny. Procesy zmian struktury własnościowej przebiegały w bardzo nieprzejrzysty sposób i przy wręcz symbolicznym udziale kapitału zagranicznego. W niezadawalającym stopniu napływały bezpośrednie inwestycje zagraniczne. W latach 1993-1998 odpowiadały one około 1,6% PKB. Podstawowe dane makroekonomiczne dla gospodarki słowackiej w 1998 roku zaprezentowano w tabeli 1. O ile cel wzrostu gospodarczego udało się osiągnąć na poprawnym poziomie, o tyle wskaźniki bilansu obrotów bieżących, bezrobocia, inflacji i deficytu budżetowego wskazywały na nierównowagę. Stopa bezrobocia osiągnęła pod koniec 1998 roku aż 15,6%³. Taki stan był niepokojący z powodu zaniechania transformacji systemu gospodarczego Słowacji i długofalowo istniało poważne zagrożenie dalszego pogorszenia innych wskaźników.

¹ I. Mikloš, Słowacja – historia reform, w: Wzrost gospodarczy czy bezpieczeństwo socjalne, praca pod red. W. Bieńkowskiego i M. Radło, PWN, Warszawa 2010, s. 79.

² Ibidem.

³ Economic Survey of Europe, 1999 No. 1, UNECE, 1999, http://www.unece.org/ead/pub/991/991_prtb.html#311.

Tabela 1

Podstawowe wskaźniki ekonomiczne dla Słowacji w 1998 roku

Nazwa wskaźnika	Wartość wskaźnika
PKB w cenach bieżących (mln euro)	26 171,9
Dynamika realnego PKB (100=rok poprzedni)	104,4
BIZ (% PKB)	1,9
Wartość BIZ (w mln EUR)	496
Przeciętne wynagrodzenie miesięczne (w EUR)	332,04
Stopa bezrobocia na koniec roku (proc.)	15,6
Saldo bilansu obrotów bieżących (% PKB)	-11,3
Stopa inflacji (%)	5,5

Źródło: Słowacja - strukturalne uwarunkowania polityki gospodarczej, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013, s. 9-10 oraz: http://www.unece.org/ead/pub/991/991_prtb.html#311.

W takiej sytuacji, po wyborach parlamentarnych w 1998 roku, nowy rząd pod przewodnictwem M. Dzurindy rozpoczął wprowadzanie kompleksowych i gruntownych reform systemowych. Zaniechania zmian były tak poważne, że reformy należało wprowadzić równocześnie w wielu obszarach.

W trakcie pierwszej kadencji rządu Dzurindy (lata 1998 – 2002), główny nacisk położono na bieżące działania, w celu ustabilizowania gospodarki, zrównoważenia budżetu państwa, przygotowania projektów gruntownych reform oraz przyspieszenie akcesji Słowacji do instytucji i struktur instytucji międzynarodowych. Głównym celem władz było stworzenie fundamentów dla trwałego wzrostu gospodarczego. Miało temu służyć sprzyjające otoczenie makroekonomiczne, wpływające na wzrost napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) oraz - w dalszym planie - wejście do Unii Europejskiej i powstającej dopiero strefy euro. Rząd Dzurindy, mimo wprowadzania trudnych reform, został wybrany na

drugą kadencję (2002-2006) i właśnie wtedy przygotował i wprowadził kompleksowe reformy w następujących obszarach:⁴

- systemu ochrony zdrowia,
- systemu podatkowego,
- systemu emerytalnego,
- finansów publicznych,
- rynku pracy,
- świadczeń społecznych,
- otoczenia biznesu,
- struktury administracji publicznej.

Reforma systemu ochrony zdrowia

Reformę wdrażano w dwóch etapach. Pierwszy etap rozpoczął się z dniem 1 czerwca 2003 roku i polegał na działaniach stabilizacyjnych, które miały ograniczyć wzrost zadłużenia sektora i zmniejszyć nadmierny popyt na usługi medyczne⁵. Drugi etap reformy dotyczył zmian systemowych i wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2005 roku. Nastąpiła komercjalizacja towarzystw ubezpieczeniowych poprzez przekształcenie ich w spółki akcyjne. Od 2005 r. na Słowacji działało 7 takich spółek, a po fuzjach w 2009 roku - pięć⁶. Obywatele mogli wybierać zakład ubezpieczeniowy według oferowanych usług i ich ceny oraz jakości. Skomercjalizowano zakłady opieki. Opracowano podstawowy koszyk świadczeń objętych programem publicznych ubezpieczeń zdrowotnych oraz zdefiniowano zakres usług, co do których odnosi się partycypacja finansowa

⁴ I. Mikloš, Słowacja – historia reform, op. cit., s. 81.

⁵ W ramach reformy wprowadzono symboliczne opłaty za niektóre usługi medyczne, jasne oddzielenie usług medycznych od usług towarzyszących świadczeniu opieki zdrowotnej, nową politykę lekową oraz rozpoczęto oddłużanie szpitali. R. Zajac i in., Reform Models: Health Reform in Slovakia, 2005, <http://www.hpi.sk>, s. 3-5.

⁶ Słowacja - strukturalne uwarunkowania polityki gospodarczej, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013, s. 46.

przez pacjentów. Ustalono również ścisłe restrykcje budżetowe wobec wszystkich jednostek świadczących usługi zdrowotne. Wprowadzono do systemu opieki zdrowotnej mechanizmy rynkowe, aby jego uczestnicy starali się jak najefektywniej gospodarować zasobami finansowymi. Działania te obniżyły poziom zadłużenia i ustabilizowały finanse systemu świadczeń zdrowotnych⁷.

Reforma systemu podatkowego

Nowy system podatkowy zaczął obowiązywać na Słowacji od dnia 1 stycznia 2004 roku. Reforma tego systemu polegała na:

- wprowadzeniu liniowego podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych na poziomie 19%,
- ujednoczeniu stawek podatku VAT na poziomie 19%,
- opodatkowaniu konsumpcji (akcyza) na poziomie niewiele wyższym niż wymagane minimum przez Unię Europejską,
- eliminacji podatku od dywidend;
- zniesieniu podatku od przeniesienia własności nieruchomości,
- eliminacji podatku od spadków i darowizn,
- zniesieniu większości zwolnień, ulg, reżimów szczególnych oraz stawek specjalnych.

W takiej formie system podatkowy funkcjonował tylko przez sześć lat a później rozpoczął się jego stopniowy demontaż⁸.

Reforma systemu emerytalnego

W 2005 roku wdrożono reformę systemu emerytalnego, mającą rozwiązać niekorzystne problemy demograficzne, znane również w Polsce. W obliczu tych trendów (starzejące się społeczeństwo), celem tego przed-

⁷ I. Mikloš, Słowacja – historia reform, op. cit., s. 97

⁸ Słowacja - strukturalne uwarunkowania polityki gospodarczej, op. cit., s. 30.

sięwzięcia była redukcja przyszłego zadłużenia systemu. System wprowadzony na Słowacji był podobny do reformy, zrealizowanej w Polsce w 1999 roku. Opierał się on przede wszystkim na:

- konstrukcji systemu składającego się z trzech filarów,
- silniejszym powiązaniu wysokości wpłacanej składki i wartości otrzymywanej emerytury I filara,
- wprowadzeniu obligatoryjnego II filara,
- podniesieniu wysokości wieku emerytalnego,
- reformie waloryzacji emerytur według tzw. modelu szwajcarskiego, uwzględniającego średni wskaźnik inflacji roku ubiegłego i nominalny wzrost dochodów,
- wprowadzeniu systemu dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych (III filara), funkcjonującego jako komplementarny wobec dwóch obowiązkowych filarów ubezpieczenia społecznego, organizowanego przez firmy ubezpieczeniowe, banki oraz fundusze inwestycyjne.

W nowym systemie wnoszona była 18% składka na ubezpieczenie emerytalne (od wynagrodzenia brutto), która dzielona była między pracownika (4%) oraz pracodawcę (14%) a składka na ubezpieczenie rentowe wynosiła 6% wartości wynagrodzenia brutto (po 3% przez pracownika i pracodawcę)⁹. W latach 2007-2008 system emerytalny na Słowacji ulegał istotnym poprawkom, m. in. od stycznia 2008 r. wprowadzono możliwość rezygnacji z uczestnictwa w filarze kapitałowym. Kolejne zmiany systemu dokonane zostały w 2012 roku o czym wspomniane będzie w 3. punkcie tego referatu.

⁹ Ibidem, s. 40.

Rynek pracy

Głównym celem reform rynku pracy było jego uelastycznienie. Poprzez zmiany w aktach prawnych uzyskano m. in. następujące efekty:

- obniżenie kosztów zwolnienia pracownika ponoszonych przez pracodawcę,
- uproszczenie procedury zwolnień,
- deregulację czasu pracy,
- zwiększenie swobody w zakresie kontraktów o pracę na czas określony i w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz ułatwienia w zatrudnianiu,
- zniesienie ograniczeń związanych z zatrudnianiem osób na emeryturze¹⁰.

Pozostałe reformy

W wyniku reformy administracji publicznej, większego znaczenia nabrał poziom lokalny i regionalny, a razem z tym ich kompetencje związane ze świadczeniem usług publicznych. W 2005 roku poszerzono decentralizację fiskalną, zwiększając niezależność finansową władz regionalnych i lokalnych.

W ramach reformy finansów publicznych podjęto działania stabilizujące podstawowe wskaźniki budżetowe. Do najistotniejszych elementów reformy, przygotowanej w 2002 roku i wdrażanej w następnych latach, można zaliczyć:

- wprowadzenie wieloletniego programowania budżetowego,
- zapewnienie większej przejrzystości i skuteczności wykorzystania środków publicznych,
- poprawę istniejącej metodologii budżetowania,

¹⁰ I. Mikloš, Słowacja – historia reform, op. cit., s. 97-98.

- profesjonalizację zarządzania długiem publicznym i płynnością,
- wprowadzenie twardych ograniczeń budżetowych¹¹.

W ramach poprawy warunków funkcjonowania otoczenia biznesu, podjęto reformy mające poprawić następujące obszary:

- usprawnienie wymiaru sprawiedliwości,
- uproszczenie legislacji,
- ułatwienie rejestracji przedsiębiorstw,
- reformę katastralnego rejestru gruntów,
- redukcję biurokracji.

Działania w tych sferach przyniosły tylko częściowo oczekiwane efekty.

Mimo zaniechania wielu już rozpoczętych reform oraz anulowania niektórych, już wdrożonych rozwiązań w wyniku przejęcia władzy przez socjalistyczny rząd Fico, polityka gospodarcza Słowacji poddana była nadal rygorom, prowadzącym do wypełnienia kryteriów konwergencji nominalnej z Maastricht. Osiągnięcie wskaźników, mieszczących się w wyznaczonych ramach, umożliwiło Słowacji wejście do strefy euro od stycznia 2009 roku.

W tabeli 2 wskazano wartości wskaźników konwergencji dla gospodarki słowackiej w 2008 roku, a więc wtedy gdy podjęto decyzję o przyjęciu do strefy euro.

Tabela 2

Wskaźniki konwergencji nominalnej dla Słowacji w 2008 roku

Nazwa wskaźnika	Wartość
Dług sektora general government (% PKB)	27,9
Deficyt budżetowy sektora general government (% PKB)	2,1

¹¹ Rząd Fico zniósł współfinansowanie, K. Tarcharski, Fiskalizm w dobrych czasach albo ekspansja gospodarcza, wyd. Scholar, Warszawa 2009, s. 152.

Wahania kursu wymiany względem euro (%)	2,5
Długoterminowa stopa procentowa (%)	4,5
Inflacja (%)	2,0

Źródło: Raport o konwergencji, EBC, 2008, s. 32, a także: Słowacja - strukturalne uwarunkowania polityki gospodarczej, op. cit., s. 25.

Wyżej wymienione wskaźniki spełniały wymogi konwergencji w 2008 roku, ale już w następnych latach Słowacja dołączyła do grona państw nie spełniających tych kryteriów. Nie tylko Słowacja, ale zdecydowana większość krajów strefy euro nie spełniła po akcesji do strefy euro nominalnych kryteriów, a zwłaszcza wymogów fiskalnych¹². Pomimo spełnienia kryteriów stabilizacji gospodarki, wejście Słowacji do strefy euro zbiegło się z ekspansją światowego kryzysu gospodarczego i jego rozwojem w Europie. Właśnie rok 2009 przyniósł wyraźne załamanie wzrostu gospodarczego na Słowacji, co ilustrują dane w tabeli 3.

Tabela 3

Zweryfikowane dane o PKB Słowacji w latach 1998 - 2009 w cenach stałych (rok odniesienia 2005)

Lata	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Indeks PKB	104,4	100,0	101,4	103,5	104,6	104,8	105,1	106,7	108,3	110,5	105,8	95,1

Źródło: The Statistical Office of the Slovak Republic, 2014 r., <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=44212>.

Można zatem stwierdzić, że słowacka droga do euro zbiegła się z wprowadzeniem kompleksowych reform gospodarczych, częściowo zahamowanych wskutek zawirowań politycznych. Kolejnym czynnikiem, wpły-

¹² Szerzej: M. Ochrymiuk, A. Rogut, Konwergencja nominalna w strefie euro. Implikacje dla Polski, NBP, Warszawa, 2010.

wającym na drogę Słowacji do przyjęcia waluty euro, był wybuch światowego kryzysu gospodarczego, który wyraźnie dotknął ten kraj akurat w roku jego akcesji do „eurolandu”. Można zatem uznać, że w momencie wejścia do strefy euro Słowacja spełniała kryteria konwergencji z Maastricht, wykazywała spadek stopy bezrobocia, ale nie udało się jej utrzymać trwałego wzrostu gospodarczego.

2. Gospodarka Słowacji po wprowadzeniu euro (2009-2013)

Po przyjęciu waluty euro, system gospodarczy Słowacji podlegał nadal wielu zmianom, polegającym jednak głównie na demontażu wcześniej zainicjowanych, prorynkowych reform z powodów politycznych.

Zmiany sytuacji gospodarczej Słowacji od chwili jej akcesji do strefy euro, zostały zaprezentowane za pomocą podstawowych wskaźników ekonomicznych, zamieszczonych w tabeli 4. Jak widać w tej tabeli, wskaźniki gospodarcze Słowacji w roku 2009 uległy pogorszeniu w porównaniu z poprzednim rokiem. O ile wskaźniki wzrostu ekonomicznego i produkcji załamały się głównie wskutek rozprzestrzeniania skutków europejskiego kryzysu finansowego, o tyle pogorszenie fiskalnych kryteriów konwergencji z Maastricht wskazywało na wyraźne poluzowanie polityki fiskalnej, nie będącej już pod presją członkostwa w strefie euro. Podobne trendy zaobserwować można było w tym czasie w innych krajach strefy euro. Słowacja nie stanowiła tutaj wyjątku.

Tabela 4

Główne wskaźniki makroekonomiczne Słowacji w latach 2008-2014

Wyszczególnienie	j.m.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	I kw. 2014
Wielkość PKB, w cenach bieżących	mld EUR	66,8	62,8	65,9	69,0	71,1	72,1	17,0
Wielkość PKB, w cenach stałych	mld EUR	62,4	59,4	62,0	63,8	65,0	65,6	15,5
PKB per capita	tys. EUR	11,7	11,78	12,14	12,80	13,2*	13,4*	3,2*
Tempo wzrostu PKB w cenach bieżących	%	8,8	-6,1	4,9	4,9	3,4	1,5	1,9
Tempo wzrostu PKB w cenach stałych	%	5,8	-4,9	4,4	3,2	2,0	0,9	2,4
Deficyt finansów publicznych	mln EUR	-5022,0	-5039,9	-4968,6	-3284,8	-3188,0	-1994,9	-2000,4 ^x
Relacja deficytu finansów publicznych do PKB	%	2,09	8,03	7,54	4,76	4,48	2,77	2,64 ^x
Dług publiczny	mln EUR	18612,9	22331,3	26998,4	30106,0	37438,7	39975,2	42842,4 ^x
Relacja całkowitego długu publicznego brutto do PKB	%	27,86	35,56	40,97	43,65	52,66	55,42	56,54 ^x
Stopa inflacji CPI	%	4,6	1,6	1,0	3,9	3,6	1,4	-0,1
Stopa bezrobocia	%	9,6	12,1	14,4	13,6	14,0	14,2	14,1
Wartość obrotów handlu zagranicznego	mld EUR	99,8	78,2	95,8	112,6	122,0	124,4	30,8
Wartość słowackiego eksportu	mld EUR	49,5	39,7	48,3	56,8	62,1	64,4	16,0
Wartość słowackiego importu	mld EUR	50,3	38,5	47,5	55,8	58,6	60,1	14,8
Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto	EUR	723,0	744,5	769,0	786,0	805,0	824,0	821,0

x – dane szacunkowe, * - plan

Źródło: <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/slowacja/>, dostęp 1.07.2014 r.

Symptomatycznym zjawiskiem w 2009 roku był wyraźny spadek sprzedanej produkcji przemysłu przy jednoczesnym wzroście realnych wynagrodzeń w tym sektorze. Na tym tle pozytywną korektę trendu zaobserwować można było w roku 2012, gdy produkcja sprzedana przemysłu rosła szybciej niż wzrost płac realnych w tym sektorze.

Generalnie, można zaobserwować, że w roku 2009 w Słowacji zbiegły się dwa ważne zjawiska: przyjęcie waluty euro i „import” euro-

pejskiego kryzysu gospodarczego. Po czterech latach w 2012 roku Słowacja jest nadal państwem o umiarkowanie niestabilnych wskaźnikach gospodarczych, ale po jednorazowym roku zapaści, odnotowuje ona umiarkowany wzrost PKB.

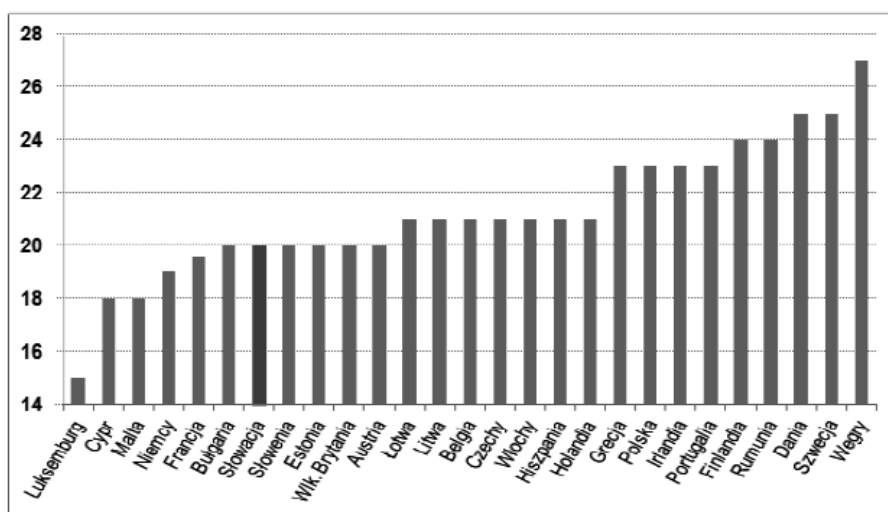
Europejski kryzys gospodarczy oraz niekonsekwencja w kwestii wcześniej przygotowanych reform gospodarczych, wpłynęły na załamanie rynku pracy w 2009 roku. W tym właśnie czasie stopa bezrobocia radykalnie wzrosła i nadal utrzymuje się ona na relatywnie wysokim poziomie.

Jak można zaobserwować w tabeli 4, kiedy Słowacją rządziły ugrupowania lewicowe, nie udało się przywrócić równowagi makroekonomicznej, a jednopartyjny rząd R. Fico (ponownie od 2012 r.) nie potrafił w sposób istotny ustabilizować gospodarki, zwłaszcza w sferze finansów publicznych i rynku pracy. Wydaje się, że systematyczny demontaż reform systemowych, nie tylko nie przyniósł pozytywnych efektów ale utrwalił niestabilność makroekonomiczną Słowacji.

Do najważniejszych przedsięwzięć socjalistycznego rządu R. Fico, mających zdemontować wcześniej wprowadzane reformy systemowe, zaliczyć można na pewno stopniowe odchodzenie od reformy podatkowej z 2004 roku. Od stycznia 2011 roku podniesiono stawkę podatku VAT do 20%. Od 2013 roku zlikwidowano liniowy system opodatkowania PIT, wprowadzając dodatkową stawkę 25%. Podobnie postąpiono w przypadku CIT, wprowadzając dodatkową stawkę 23%. Mimo tych zmian, w 2012 roku obciążenia podatkowe (łącznie z socjalnymi) w Słowacji wynosiły 28,3% GDP, czyli znacząco mniej niż średnio w UE (39,4%) i w Polsce (32,5%)¹³. Wpływ reformy podatkowej z 2004 roku w sferze PIT

¹³ Taxation trends in the European Union, Eurostat, 2014, s. 139.

przyniósł największe korzyści gospodarstwom domowym o najniższych oraz o najwyższych zarobkach. Najwięcej straciły na tym rodziny o średnich dochodach¹⁴. Wydaje się, że wprowadzenie od 2013 roku dodatkowej stawki podatkowej uderzy głównie w grupę najaktywniejszych i najzamożniejszych obywateli Słowacji. Jest to o tyle istotne, że jednym z zauważalnych skutków reformy podatkowej lat 2005-2008 był wzrost siły nabywczej gospodarstw domowych i wzrost popytu konsumpcyjnego¹⁵. Wzrost obciążeń podatkowych może negatywnie wpłynąć na dotychczasowe, pozytywne skutki wcześniejszych reform, czyli wzrost aktywności gospodarczej i wzrost atrakcyjności inwestycyjnej Słowacji. Warto jednak zaznaczyć, że poziom obciążeń VAT w Słowacji jest nadal na relatywnie niskim poziomie (rysunek 1).



Rys 1. Podstawowe stawki podatku VAT w krajach UE (stan na styczeń 2013 r.)

Źródło: VAT Rates Applied in the Member States of the European Union – situation at 14th January 2013, European Commission.

¹⁴ Słowacja - strukturalne uwarunkowania polityki gospodarczej, op. cit, s. 32.

¹⁵ Ibidem.

Do 2009 roku jednym z podstawowych celów polityki gospodarczej Słowacji było likwidowanie niedopasowań na rynku pracy. Pomimo wprowadzenia szerokiego pakietu reform systemowych, do 2010 roku nie udało się rozwiązać strukturalnych problemów rynku pracy w Słowacji. Pomimo trzech kolejnych pakietów nowelizujących prawo pracy, nie uzyskano dotąd oczekiwanych efektów na rynku pracy.

Po 2009 roku przyjęto między innymi następujące zmiany:

- od 1 września 2011 roku:¹⁶
 - wydłużenie okresu wypowiedzenia umowy o pracę z 2 do 3 miesięcy (tylko w przypadku pracowników o stażu dłuższym niż 1 rok w danym zakładzie pracy),
 - wprowadzenie możliwości zawierania umów o pracę z klauzulą uniemożliwiająca podjęcie pracy u konkurencji wcześniej niż rok po zakończeniu stosunku pracy,
 - wprowadzenie dodatkowych 150 nadgodzin dla pracowników pełniących funkcję zarządcze (do wykorzystania za ich zgodą),
 - zwiększenie do 3 lat okresu, w którym obowiązywać może umowa na czas określony (od 2009 r. okres ten trwał 2 lata),
- od 1 stycznia 2013 roku¹⁷:
 - wyeliminowanie możliwości przedłużania okresu próbnego (maks. 3 miesiące),
 - wprowadzenie możliwości kontrolowania rozmów telefonicznych oraz zawartości poczty elektronicznej pracowników, po uprzednim uzyskaniu ich zgody,

¹⁶ National Reform Programme of the Slovak Republic 2011 – 2014, 2011 oraz Labour Code, Slovak Republic-Slovakia, Collection of Laws, Years 2001-2011, Full wording, 2011.

¹⁷ Slovak Republic - Labour Code Reform 2012, Wilson&Partners, 2012.

- skrócenie do 2 lat okresu, w którym obowiązywać może umowa na czas określony, przy jednoczesnej możliwości jedynie dwukrotnego przedłużenia tejże formy zatrudnienia,
- wprowadzenie możliwości przedłużenia okresu wypowiedzenia, jeśli wynika to z grupowego porozumienia między pracodawcą a pracownikami,
- ustalenie czasu pracy na nocną zmianę w godzinach 22.00-6.00,
- wprowadzenie możliwości ubiegania się przed sądem o wydłużenie czasu wypłaty odszkodowania za bezprawne zwolnienie z pracy ponad okres 12 miesięcy (maksymalnie do 36 miesięcy),
- brak możliwości zgody w formie porozumienia grupowego na pracę w warunkach gorszych niż te dopuszczalne ustawowo,
- wprowadzenie możliwości obniżenia pensji pracownikowi (aż do 60%), w przypadku rażącego naruszenia zasad pracy.

Wydaje się, że generalnie zmiany w ostatnich latach dążą do wzrostu regulacji rynku pracy i zmniejszenia jego swobody zarówno po stronie pracodawców, jak też zatrudnionych. Jakkolwiek działania te są pozytywnie oceniane przez instytucje międzynarodowe oraz Ministerstwo Finansów Słowacji, uważające że uelastyczyły one tutejszy rynek pracy, to na razie nie przyniosły one na nim pozytywnych efektów. Mało prawdopodobne wydaje się osiągnięcie celu jaki założył sobie słowacki rząd w kwestii rezultatów reform rynku pracy. Trudno oczekiwać, aby do 2020 r. zredukowano do 3% stopę długookresowego bezrobocia, przy 9,2% poziomie tego wskaźnika w 2011 r., oraz zwiększono do 72% zatrudnienie w grupie wiekowej 20-64 lata, przy 65,1% poziomie tego wskaźnika w 2011 r.¹⁸

¹⁸ National Reform Programme of the Slovak Republic 2011 – 2014.

Podobnie, jak w innych obszarach, także w sferze systemu emerytalnego, po 2009 roku nastąpiły istotne zmiany, demontujące dotychczasowy system. Już w latach 2007-2008 dokonano pewnych poprawek, ale w 2012 roku gruntownie przemodelowano ten system. Wprowadzone modyfikacje redukowały wysokość składki przekazywanej do II filara z 9% do 4% wynagrodzenia brutto, zwiększając ją tym samym po stronie I filara do 14%. Rozwiązanie to ma obowiązywać do końca roku 2016. Nowe regulacje wprowadziły ponowną możliwość przenoszenia środków z II do I filara. Była ona jednak ograniczona do okresu wrzesień 2012 - styczeń 2013.

Tabela 5

Reformy emerytalne w wybranych krajach regionu Europy Środkowo-Wschodniej
(stan na 2013 r.)

Kraj	Data rozpoczęcia reformy emerytalnej	Podział składki emerytalnej jako % wynagrodzenia brutto	
		II filar – stan na początek reformy	II filar – stan obecny
Bułgaria	2002	5,0%	5,0%
Estonia	2002	6,0%	6,0%
Litwa	2004	5,5%	1,5%*
Łotwa	2001	2,0%	4,0%**
Polska	1999	7,3%	2,8%***
Słowacja	2004	9,0%	4,0%
Węgry	1998	8,0%	X****

*W latach 2012-2014 poziom składki emerytalnej przekazywanej do II filara ma wzrosnąć do 6,0%.

** Od 2016 r. do II filara będzie trafiało 6% wynagrodzenia brutto.

*** Do 2017 r. składki będą stopniowo rosły do poziomu 3,5% wynagrodzenia brutto.

****W 2011 r. Węgry zdecydowały się na zlikwidowanie II filara, tym samym rezygnując z kontynuacji reformy systemu emerytalnego w oparciu o system kapitałowo-repartycyjny.

Źródło: Opracowanie DSA Ministerstwa Gospodarki na podstawie danych udostępnianych przez KE, OECD, Bank Światowy oraz Międzynarodową Organizację Pracy.

Zdecydowano się także na stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego.

Od 2017 r. będzie się on wydłużał o ok. 50 dni rocznie. Rozszerzono też

zakres form zawierania stosunku pracy objętych obowiązkiem odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Od września 2012 r. w ich skład wchodzi również umowy o dzieło, umowy-zlecenia, a także umowy o pracę zawierane ze studentami oraz emerytami.

Zmiany wprowadzone w roku 2008 zmniejszyły w krótkim okresie koszty reformy emerytalnej, powodując zwiększenie wpływów ze składek w stosunku do wypłacanych świadczeń ale problem ubezpieczeń społecznych został tylko przesunięty w czasie i żadnej mierze nie jest rozwiązany¹⁹.

Jak widać w tabeli 5, reformy emerytalne w Słowacji zostały rozpoczęte relatywnie późno i bardzo szybko były korygowane. Doraźne cele tych korekt nie są niczym wyróżniającym w regionie Europy Środkowej, bowiem inne kraje również dokonały podobnych zmian systemu, będąc pod presją doraźnych korzyści budżetowych.

Po 2009 roku obserwować można także w Słowacji działania mające zredukować elementy reformy systemu ochrony zdrowia. Na rynku finansowania usług medycznych w 2005 roku działało 7 spółek (funduszy), a w 2009 roku już tylko pięć. Od 2010 roku funkcjonują już tylko trzy fundusze, w tym jeden państwowy. Z danych Agencji Nadzoru Służby Zdrowia (HCSA) wynika, że w pierwszych latach funkcjonowania nowych zasad odpłatności za korzystanie z publicznej służby zdrowia udało się zmniejszyć popyt na usługi medyczne. W 2006 roku zmniejszono jednak stawki odpłatności za usługi medyczne, co zmniejszyło presję na racjonalizację popytu na nie.

Aktualnie lewicowy rząd R. Fico deklaruje chęć poprawy relacji kosztów do jakości usług medycznych poprzez rozważenie likwidacji

¹⁹ Słowacja - strukturalne uwarunkowania polityki gospodarczej, op. cit, s. 42.

prywatnych funduszy (spółek) zarządzających środkami ze składek na ubezpieczenie zdrowotne, na rzecz jednego, państwowego funduszu. Rozwiązanie to może przynieść odwrotne do zamierzonych skutki. Zmniejszenie konkurencji na rynku może przyczynić się bowiem do wzrostu cen usług medycznych, co dodatkowo zwiększy obciążenie budżetu państwa. Nie gwarantuje to także wzrostu jakości świadczonych usług²⁰.

Można zatem stwierdzić, że w drodze do euro Słowacja podjęła nie tylko doraźne działania stabilizujące wskaźniki z Maastricht, ale także śmiało wprowadziła pakiet systemowych reform strukturalnych. Niestety, po 2009 roku wyraźnie widać nie tylko problemy z utrzymaniem stabilności makroekonomicznej w obszarze fiskalnym, ale „kompleksowy” odwrót od podjętych reform.

Zakończenie

Skutki związane z przyjęciem wspólnej waluty europejskiej na Słowacji są nie tylko bardzo interesujące ale powinny także dostarczyć wielu cennych wskazówek dla Polski. Przede wszystkim za ogromny sukces Słowaków trzeba uznać właściwy – a praktycznie jedyny z możliwych – wybór terminu uczestnictwa w systemie ERM2 w okresie od 28 listopada 2005 r. do 31 grudnia 2008 r. Dzięki sukcesom w zakresie transformacji gospodarczej osiąganym w latach 1998-2006 (dwie kadencje rządu Dzurindy), Słowacja przystąpiła do ERM2 w początkowej fazie ożywienia gospodarczego w tamtym kraju. W kolejnych latach tempo wzrostu gospodarczego przyśpieszało, łatwiej więc było więc było spełnić

²⁰ Ibidem, s. 48.

fiskalne kryteria konwergencji nominalnej. Bardzo ważne okazało się trafne wyznaczenie centralnego kursu euro względem korony słowackiej. Kurs ten uznano za lekko niedowartościowany, co okazało się bardzo korzystne, gdyż do października 2008 r. odchylenie kursu rynkowego od centralnego parytetu nie przekraczało 1 proc. W ciągu całego okresu członkostwa w ERM2 odnotowano tylko siedem niewielkich interwencji banku centralnego Słowacji przy nieznacznym odchyleniu od parytetu (np. poniżej 0,7% w czerwcu i lipcu 2006 r.²¹).

Wkrótce po przyjęciu euro na początku 2009 r. Słowację dotknęły opisane w tym referacie kłopoty makroekonomiczne, spowodowane głównie przez kryzys gospodarczy, a także w pewnym stopniu przez czynniki polityczne. Okres 2009-2013, zwłaszcza wobec opisywanych zewnętrznych czynników destabilizacyjnych, wydaje się zbyt krótki dla oceny efektów gospodarczych członkostwa Słowacji w strefie euro, choć na niektóre z tych efektów warto zwrócić uwagę. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że mimo zmniejszenia się zarówno eksportu, jak i importu w kryzysowym 2009 r., w porównaniu do wartości z 2008 r. wartość eksportu w 2013 r. była wyższa aż o ponad 30% a wartość importu na końcu tego okresu była wyższa o 19,5%. Stanowi to dobre potwierdzenie tego, że gospodarowanie w warunkach jednolitej waluty sprzyja rozwojowi handlu. W tym samym okresie PKB wzrósł tylko o 5% (w cenach stałych). Stopa bezrobocia od 2010 r. utrzymuje się na poziomie ok. 14%, choć średnie miesięczne wynagrodzenie w okresie, o którym była mowa wcześniej, wzrosło o prawie 14%. Warto też zauważyć, że o ile stosunek wielkości długu publicznego do PKB stale rośnie, jednak jest niższy niż 60%, o tyle gdyby nie bardzo dobrze wybrany okres obecności w ERM2,

²¹ J. Borowski, Polska w systemie ERM – co wynika z doświadczeń Słowacji, Zeszyty BRE Bank-CASE, nr 102, 2009.

to warunek relacji między deficytem budżetowym a PKB w latach 2009-2012 był każdego roku wyższy niż 3%. Podsumowując, można wyrazić jedynie żal, że polska gospodarka nie przeszła dotąd okresu porządkowania podstawowych kryteriów konwergencji nominalnej, zwłaszcza z powodu ciągłych deficytów budżetowych ponad 3% (z wyjątkiem 2008 r.).

Przed Słowacją, która może być już postrzegana na rynkach światowych jako ważny partner gospodarczy z „lepszego końca” Unii Europejskiej, stoją dalsze wyzwania związane z konwergencją realną, czyli budową odpowiednich cech strukturalnych gospodarki i kształtowaniem wysokiego stopnia efektywności rynkowej, zwłaszcza w obszarze rynku pracy i finansów publicznych, a także wzrostu produktywności pracy i niwelowania luk technologicznych. W warunkach poprawiającej się koniunktury zagadnieniem dużej wagi będzie prowadzenie umiejętnej polityki kredytowej, tworzącej zespół zabezpieczeń przed ryzykiem wystąpienia niestabilnego boomu gospodarczego – jak było to w Hiszpanii i Portugalii²². Jest to zadanie zarówno dla narodowych banków centralnych w krajach strefy euro²³, jak i całej tworzonej Unii Bankowej.

Słowacja jako pełnoprawny członek Unii Gospodarczej i Walutowej, na równi z innymi krajami strefy euro, będzie miała pełne szanse współdecydować w kwestiach związanych z tworzeniem Unii Bankowej, a w szczególności uruchamiania w jej ramach trzech powiązanych ze sobą mechanizmów: Jednolitego Nadzoru Bankowego (SSM), Jednolitego Mechanizmu Uporządkowanej Upadłości (SRM) i Jednolitego Funduszu

²² M. Pronobis., Polska w strefie euro, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 57-62, A. Zielińska-Głębocka, Przyszłość strefy euro – wyzwania dla Polski, w: Polska w strefie euro – wyzwanie czy konieczność?, pod red. A. Stępnika i M. Krzemińskiego, wyd. FRUG, Sopot 2013, D. Filar, Unia Bankowa – między pomysłem a realizacją, „Kurier Finansowy”, nr 4/2013, s. 30-32.

²³ Godne polecenia są w tym zakresie wartościowe analizy Financial Stability Review, publikowane przez Bank Centralny Estonii dwa razy każdego roku, dostępne na <http://www.eestipank.ee>.

Gwarantowania Depozytów (SDIF)²⁴. Wydaje się, że profesjonalizm przy tym wymagany nie pozostawi miejsca dla przesłanek politycznych, które w najnowszej historii gospodarczej Słowacji niekiedy stawały na przeszkodzie niezakłóconemu rozwojowi gospodarczemu. Warto też żeby na Słowacji doceniono jej lepszą pozycję przy współdecydowaniu o Unii Bankowej niż krajów spoza strefy euro, np. Polski.

²⁴ D. Filar, Unia Bankowa – między pomysłem a realizacją, op. cit.

Streszczenie

Systemowe i polityczne uwarunkowania rozwoju gospodarki słowackiej

Transformacja systemu gospodarczego rozpoczęła się na Słowacji dosyć późno – po zakończeniu okresu ekonomicznej i politycznej stagnacji w latach 1993-1998. Najważniejsze reformy w zakresie strategicznej restrukturyzacji gospodarki słowackiej oraz budowy instytucji właściwych dla gospodarki rynkowej zostały przeprowadzone przez rząd Mikulaša Dzurindy i Ivana Mikloša w latach 1998-2002 oraz 2002-2006. W drugiej kadencji najważniejsze były następujące reformy:

- reforma systemu podatkowego – progresywne podatki dochodowe i różnicowane stawki VAT zastąpiono liniowymi podatkami dochodowymi ze stawką 19% oraz pojedynczą stawką VAT, likwidując jednocześnie wiele różnych obciążeń podatkowych (np. podatek od dywidend),
- reforma prawa pracy zmierzająca w kierunku zwiększenia motywacji do poszukiwania pracy przez bezrobotnych, a także ograniczenia szarej strefy,
- wprowadzenie nowego, trzyfilarowego systemu ubezpieczeń emerytalnych, łączącego tradycyjny model repartycyjny, obowiązkowe indywidualne ubezpieczenia na wybranym koncie prowadzonym przez jedno z prywatnych towarzystw ubezpieczeniowych, a także trzeci filar dobrowolnych, dodatkowych oszczędności emerytalnych,
- reforma ubezpieczeń zdrowotnych poprzez zgodę na funkcjonowanie konkurujących ze sobą prywatnych towarzystw ubezpieczeń zdrowotnych, finansujących usługi medyczne, a także wprowadzenie częściowych opłat za niektóre z tych usług (poza najważniejszymi) i opłat za niektóre leki.

Dzięki pozytywnemu kształtowaniu się podstawowych wskaźników makroekonomicznych w drugiej kadencji wspomnianego rządu, a także wypełnieniu warunków konwergencji nominalnej, Słowacja mogła znaleźć się w „poczekalni do przyjęcia euro”, jaka stanowi mechanizm ERM2 od listopada 2005 roku. 1 stycznia 2009 r. można było wprowadzić euro na Słowacji.

Okres 2005-2009 był jedynym, w którym Słowacja mogła uczestniczyć w ERM2. Z uwagi na światowy kryzys finansowy oraz wycofanie się tego kraju z części wymienionych wyżej reform przez socjalistyczny rząd (od 2006 do 2010 i od 2012 do teraz), wskaźniki makroekonomiczne opisywanego kraju pogorszyły się. Może to stanowić przeszkodę dla konwergencji realnej, której celem musi być poprawa konkurencyjności gospodarki słowackiej w Unii Europejskiej. Istotne jest jednak to, że Słowacja, w której obowiązuje wspólna, europejska waluta, będzie miała bezpośredni wpływ na ważne decyzje w U.E., np. dotyczące Unii Bankowej.

Summary

SYSTEMIC AND POLITICAL DETERMINANTS OF SLOVAK ECONOMIC DEVELOPMENT

After a period of political and economic stagnation in 1993-1998, the transition to developed market economy began in Slovakia rather late. The most important reforms aiming to strategic restructuring in Slovak economy and functioning economic institutions of capitalism were performed by the government of Mikulaš Dzurinda and Ivan Mikloš in 1998-2002 and 2002-2006. In the second term the following reforms were implemented:

- tax reform – progressive income taxation and two different VAT rates were replaced by a single flat income tax of 19% and a single VAT rate, also a whole series of taxes (for example the dividend tax) were completely eradicated,
- labour laws were tightened to motivate unemployed to seek work and to reduce black economy,
- the new “threepillar” pension system combined the pay-as-you-go model with obligatory personal pension accounts administrated by private companies, as well as voluntary private accounts for additional pension savings were set up,
- health-insurance companies were expected to compete on an open market and patients had partly cover the costs of non-essential medical services and some medicines.

Thanks to the favourable macroeconomic indicators in the second term of the above mentioned government and fulfilment of conditions of nominal convergence, Slovakia could start its participation in the European Exchange rate mechanism (ERM2) since November 2005. In 2009 Slovak national currency could be replaced by euro.

The period 2005-2009 was the only one when Slovakia could participate in the ERM2. Because of economic crisis and withdrawing a part of the reforms by the next socialist government (from 2006 to 2010 and since 2012 till now) the macroeconomic indicators of the country haven't been so good as it was in the ERM2. It can be an obstacle to real convergence which now should improve Slovak competitiveness in the Economic and Monetary Union. Anyway, the membership in the EMU allows Slovakia to have influence on many core decisions, for example concerning the Banking Union.