

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA

Evidenčné číslo: 101003/B/2017/36086129633861892

ŠTÁTNA POMOC V SLOVENSKEJ REPUBLIKE
A V EURÓPSKEJ ÚNII AKO VÝZNAMNÝ PILIER
KONKURENČNEJ POLITIKY

Bakalárska práca

2017

Mária Smutná

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA

ŠTÁTNA POMOC V SLOVENSKEJ REPUBLIKE
A V EURÓPSKEJ ÚNII AKO VÝZNAMNÝ PILIER
KONKURENČNEJ POLITIKY

Bakalárska práca

Študijný program: Národné hospodárstvo
Študijný odbor: Národné hospodárstvo
Školiace pracovisko: Katedra hospodárskej politiky
Vedúci záverečnej práce: doc. Ing. Mária Tokárová, PhD.

Bratislava 2017

Mária Smutná

Čestné vyhlásenie

Čestne vyhlasujem, že záverečnú prácu som vypracovala samostatne a že som uviedla všetku použitú literatúru.

Dátum: 19. mája 2017

.....

podpis študenta

ABSTRAKT

SMUTNÁ, Mária: *Štátna pomoc v Slovenskej republike a Európskej únii ako významný pilier konkurenčnej politiky*. – Ekonomická univerzita v Bratislave. Národohospodárska fakulta; Katedra hospodárskej politiky. – Vedúci bakalárskej práce: doc. Ing. Mária Tokárová, PhD. – Bratislava: NHF EU, 2017, 53 s.

Cieľom záverečnej práce je poukázať na význam štátnej pomoci v Slovenskej republike a v Európskej únii ako na významný pilier súťažnej politiky, keďže práve štátna pomoc je jedným zo spôsobov narúšania efektívnej hospodárskej súťaže. Práca poukazuje na teoretické a aj na praktické východiská danej problematiky. Ďalej podrobnejšie rozoberá najnovšie legislatívne zmeny a ich uplatňovanie v Slovenskej republike a v Európskej únii v oblasti štátnej pomoci. Práca je rozdelená do piatich kapitol. Obsahuje 1 graf a 4 tabuľky. Prvá kapitola je venovaná základným východiskám, úlohám a cieľom súťažnej politiky, charakteristike fáz jej vývoja, a taktiež spôsobom jej realizácie, medzi ktoré patrí aj štátna pomoc. V ďalšej časti sa charakterizuje cieľ práce a metódy použité na jeho dosiahnutie. Záverečná kapitola sa zaoberá významom, cieľmi a najmä analýzou poskytnutej štátnej pomoci tak v Slovenskej republike, ako aj v Európskej únii. Výsledkom danej problematiky je zdôraznenie významu štátnej pomoci, ktorá nadobúda na význame najmä v súčasnosti, nakoľko môže narúšať efektívnu hospodársku súťaž.

Kľúčové slová:

súťažná politika, spôsoby realizácie súťažnej politiky, štátna pomoc, právna úprava

ABSTRACT

SMUTNÁ, Mária: *The state aid in the Slovak Republic and in the European Union as a significant part of competitive policy.* – University of Economics in Bratislava. Faculty of National Economy; Department of Economic Policy. – Supervisor of the bachelor thesis: doc. Ing. Mária Tokárová, PhD. – Bratislava: NHF EU, 2017, 53 p.

The aim of the final thesis is to point out the importance of state aid in the Slovak Republic and in the European Union as a significant part of competitive policy, because state aid is one way of distorting effective competition. The thesis points to both the theoretical and the practical starting points of the given issue. It will further analyze in detail the newest legislative changes and their application in the Slovak Republic and in the European Union in connected with state aid. The thesis is divided into five chapters. It contains 1 graph and 4 tables. The first chapter is focused to the basic starting premises, functions and aims of the competitive policy, to characteristics of the phases of its development, as well as its principles of the realization of competitive policy, including state aid. The next part describes the aim of the work and the methods used to achieve it. The final chapter deals with the significance, aims and, in particular, the analysis of the state aid granted in the Slovak Republic as well as in the European Union. The results of particular issue is to highlight the importance of state aid, which is particularly important nowadays, because it can invade effective competition.

Keywords:

competitive policy, the principles of the realization of competitive policy, state aid, regulation

Úvod	7
1 Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí	9
1.1 Súťažná politika, jej základné východiská, úlohy a ciele.....	9
1.2 Súťažná politika a jej vzťah k hospodárskej politike	12
1.3 Základné teoretické fázy vývoja a formovania súťažnej politiky.....	14
1.3.1 Stručný náčrt a charakteristika fáz vývoja súťažnej politiky.....	15
1.4 Spôsoby realizácie súťažnej politiky	22
1.4.1 Dohody obmedzujúce súťaž	23
1.4.2 Zneužívanie dominantného postavenia.....	24
1.4.3 Koncentrácia, jej vznik a kontrola	25
1.5 Štátna pomoc ako významný pilier súťažnej politiky	26
2 Cieľ práce	28
3 Metodika práce a metódy skúmania	29
4 Výsledky práce	30
4.1 Základné východiská, význam a ciele štátnej pomoci v Slovenskej republike	30
4.1.1 Nové prístupy k štátnej pomoci v Slovenskej republike.....	31
4.2 Analýza poskytnutej štátnej pomoci v Slovenskej republike za roky 2013 – 2015	33
4.2.1 Horizontálna štátna pomoc	37
4.2.2 Odvetvová štátna pomoc.....	37
4.2.3 Štátna pomoc na výrobu energie, prenos a rozvod	38
4.2.4 Štátna pomoc v oblasti pôdohospodárstva.....	38
4.3 Základné východiská, význam a ciele štátnej pomoci v Európskej únii	38
4.4 Analýza poskytnutej štátnej pomoci v Európskej únii za roky 2013 – 2015.....	41
4.4.1 Audity Európskeho dvora audítorov zamerané na štátnu pomoc	44
5 Diskusia.....	47
Záver	48
Zoznam použitej literatúry	50

Úvod

Štátna pomoc je doménou súťažnej politiky, predstavuje jej hlavný pilier. Pomáha zvyšovať hospodársky rast, podporné programy koncentruje len na to, čo je nevyhnutné, a tým bráni mrhaniu verejnými prostriedkami. Zároveň podporuje zamestnanosť a napomáha zlepšovanie životnej úrovne. Jej významným cieľom je udržať zdravé konkurenčné prostredie, vďaka ktorému sa vytvára tlak na zvyšovanie efektívnosti v ekonomike. Štátna pomoc je však v zásade nezlučiteľná s vnútorným trhom, pretože by mohla narušovať hospodársku súťaž tým, že zvýhodňuje niektorý subjekt. Preto sa využíva len v oblastiach, v ktorých sa vyskytujú nejaké problémy a trh nefunguje tak, ako by mal.

V súčasnosti upravuje štátnu pomoc v Slovenskej republike zákon č. 358/2015 Z. z., o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2016. Zásadnou zmenou je najmä skutočnosť, že pôsobnosť Ministerstva financií SR (ďalej len MF SR) v oblasti koordinácie štátnej pomoci podľa doterajších všeobecne záväzných právnych predpisov prešla na Protimonopolný úrad SR (ďalej len PMÚ SR).

Cieľom bakalárskej práce je zdôrazniť úlohu štátnej pomoci v Slovenskej republike a Európskej únii ako významného piliera súťažnej politiky. Štátna pomoc je totiž jednou z možností obmedzovania a narušania hospodárskej súťaže, preto aj z tejto skutočnosti vychádza cieľ práce. Úlohou súťažnej politiky je zabezpečiť, aby dané subjekty vzájomne súperili za rovnakých podmienok a bez nespravodlivého zvýhodnenia.

Bakalárska práca rozdelená do piatich kapitol. Prvá kapitola obsahuje základné východiská, úlohy a ciele súťažnej politiky, keďže súčasťou spôsobov jej realizácie je aj štátna pomoc. Ďalej práca uvádza vzťah súťažnej politiky k hospodárskej politike, s ktorou je veľmi úzko spätá. Zameriava sa aj na základné teoretické fázy vývoja súťažnej politiky a spôsoby jej realizácie, ktorým je aj štátna pomoc.

Obsahom druhej kapitoly je cieľ práce, ktorý zdôrazňuje význam štátnej pomoci. Tretia kapitola je zameraná na metodiku práce a metódy skúmania použité na dosiahnutie daného cieľa.

Vo štvrtej kapitole sú uvedené výsledky práce, ktorými sú základné východiská, význam a ciele poskytovania štátnej pomoci a najmä analýza poskytnutej štátnej pomoci

v Slovenskej republike a v Európskej únii v období rokov 2013 - 2015. Obsahuje aj aktuálne legislatívne úpravy v oblasti tejto problematiky.

Piata kapitola je venovaná diskusii, v ktorej sme sa venovali problematike štátnej pomoci a jej pozitívnym aj negatívnym účinkom.

V závere bakalárskej práce sme zhodnotili cieľ a opäť význam štátnej pomoci v Slovenskej republike a v Európskej únii. Štátna pomoc sa poskytuje z verejných zdrojov a má dopad na každodenný život občanov.

1 Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí

Prirodzenou súčasťou zdravého fungovania trhového mechanizmu a vytvárania trhovej rovnováhy je konkurencia.¹ Cieľom každého podniku je presadiť sa na trhu, a práve preto musí byť schopný konkurovať. Konkurencia predstavuje regulátor, ktorý podnecuje efektívnosť na strane ponuky. Existencia konkurencie je nevyhnutná, aby mohla na trhu pôsobiť súťaž. Hospodárska súťaž núti podnikateľské subjekty ponúkať najväčší možný výber tovarov za najlepšie ceny, pretože inak si spotrebitelia kúpia daný tovar u konkurentov. Z toho vyplýva, že v oblasti obchodovania na voľnom trhu by malo ísť o tzv. konkurenčnú hru, z ktorej by mali ťažiť spotrebitelia. Jedným zo spôsobov realizácie súťažnej politiky je aj štátna pomoc. Je významným pilierom, nesmie zvýhodňovať jeden ekonomický subjekt pred iným, teda pred konkurenciou. V súčasnosti jej preto venujú veľkú pozornosť všetky vyspelé štáty, krajiny EÚ a, pochopiteľne, aj SR. Jej úlohou je najmä prispieť k efektívnej hospodárskej súťaži. Avšak, aby nedošlo k jej narušeniu a aby sa zachovalo správne a spravodlivé fungovanie trhov, je veľmi dôležité zabezpečiť monitorovanie a kontrolu všetkých foriem nedovoleného obmedzovania súťaže, a teda aj štátnej pomoci, ak vedie k narúšaniu zdravého súťažného prostredia, a to bez akýchkoľvek pozitívnych výsledkov. Štátna pomoc by sa v zásade nemala poskytnúť takému podniku, ktorý nemá šancu obstáť v konkurenčnom prostredí.²

1.1 Súťažná politika, jej základné východiská, úlohy a ciele

Jedným zo základných prvkov ekonomického systému je súťaž. V trhovom prostredí predstavuje faktor, ktorý núti jej účastníkov k snahe presadiť sa na relevantnom trhu a s tým spojenou kvalitnejšou produkciou a s poskytovaním lepších služieb.

Na zabezpečenie efektívnej súťaže je nevyhnutné zabezpečiť dodržiavanie istých pravidiel. Zavádzaním a uplatňovaním pravidiel hospodárskej súťaže sa zvyšuje sloboda konania. Odstraňujú sa formálne a neformálne bariéry, uplatňuje sa optimálny stupeň

¹ TOKÁROVÁ, M. 2006. Politika hospodárskej súťaže. In Vincúr, P. a kol. 2006. *Teória a prax hospodárskej politiky*. 2. vyd. Bratislava: Sprint vŕa, 2006. s. 92. ISBN 80-89085-60-1.

² HOŠOFF, B. 2008. Štátna pomoc. In *Úloha štátu pri vytváraní konkurenčných podmienok*. [online]. 2008.[cit. 2017-05-02]. Dostupné na internete: <<http://www.ekonom.sav.sk/uploads/journals/WP12.pdf>>.

regulačných aktivít štátu, zaručujú sa rovnaké podmienky a transparentné pravidlá pre podnikateľské subjekty. Hospodárska sloboda je v širšom kontexte chápaná ako vykonávanie obchodných rozhodnutí samostatne. Okrem iného, zahŕňa aj právo podniku prirodzene a samostatne prispôsobovať svoje podnikateľské aktivity trhovému prostrediu.³ Realizácia súťažných pravidiel zabraňuje podnikateľským subjektom, ako aj štátu, vytvárať také prekážky a bariéry, ktoré by mohli mať za následok ich porušenie, prípadne odstránenie.⁴

Úlohou súťažnej politiky je zabezpečiť, aby podniky vzájomne súperili za rovnakých podmienok a bez nespravodlivého znevýhodnenia. Ďalej sa snaží udržať zdravý stupeň rivality medzi subjektmi na trhu tovarov a služieb. Súťaž však nie je automatický proces, a preto si vyžaduje presne stanovené pravidlá určujúce jej fungovanie.

Uplatňovanie pravidiel súťažnej politiky je podmienené existenciou súťažného prostredia. Práve to spôsobuje, že sa podnikateľské subjekty správajú efektívne, inovujú, rozširujú a skvalitňujú svoju produkciu. Konkurencia predstavuje impulz, ktorý je základným predpokladom existencie hospodárskej súťaže na trhu a podnecuje ekonomický rozvoj. Ak na trhu nepôsobí konkurencia, nepôsobí ani prirodzený tlak na ekonomickú efektívnosť a v ekonomike sa nedosahuje taká úroveň dôchodkov, ktorá by bola možná vzhľadom na existujúce zdroje.⁵

Súťaž vo všeobecnosti predstavuje súperenie:

- medzi kupujúcimi a predávajúcimi o podmienkach nákupu a predaja výrobných zdrojov, hotových výrobkov a služieb,
- medzi jednotlivými subjektmi v skupine kupujúcich,
- medzi jednotlivými subjektmi v skupine predávajúcich.⁶

V súťaži medzi kupujúcimi a predávajúcimi, teda v línii ponuka – dopyt, ide v podstate o boj o spotrebiteľa. V trhovej ekonomike spotrebiteľ rozhoduje, čo nakúpi a čo bude spotrebúvať, a teda aj podmieňuje, čo budú predávajúci dodávať na trh. Spotrebiteľ si môže vybrať z viacerých druhov tovarov od viacerých výrobcov.

³ NOVÁČKOVÁ, D. 2004. *Základy európskeho práva a vnútorný trh Európskej únie*. Bratislava: Euronion, 2004. s. 247. ISBN 80-88984-58-0.

⁴ TOKÁROVÁ, M. 2006. Politika hospodárskej súťaže. In Vincúr, P. a kol. 2006. *Teória a prax hospodárskej politiky*. 2. vyd. Bratislava: Sprint vŕa, 2006. s. 104. ISBN 80-89085-60-1.

⁵ MAJTÁN, Š. a kol. 2012. *Podnikové hospodárstvo*. 2.vyd. Bratislava: Sprint dva, 2012. s. 112 ISBN 987-80-89393-63-3.

⁶ ŠÍBL, D. a kol. 2002. *Veľká ekonomická encyklopédia*. Bratislava: Sprint dva, 2002. s. 623. ISBN 80-89085-04-0.

Záujmom výrobcov je naplniť želania spotrebiteľov. Preto sa každý výrobca snaží vyrábať to, po čom je najväčší dopyt a čo povedie k maximalizácii zisku.

Súťaž na strane dopytu, teda medzi jednotlivými subjektmi v skupine kupujúcich, je založená na snahe spotrebiteľov nakúpiť čo najviac tovarov a služieb za čo najmenej peňazí, a to aj za podmienok, že by sa tak dialo na úkor iných kupujúcich. Tento typ súperenia sa vyskytuje najmä v čase, keď sa na trhu nachádza nedostatok nejakého tovaru alebo služieb.

Súťaž na strane ponuky, teda medzi jednotlivými subjektmi v skupine predávajúcich, je motivovaná úsilím predat' čo najviac tovarov, a tým maximalizovať svoj zisk. S tým súvisí aj snaha vyradiť z boja konkurenciu, obsadiť jej miesto na trhu a rozšíriť tým vlastný trhový priestor. Nástroje na presadenie sa, ktoré predávajúci využívajú, môžu mať dvojaký charakter:

- cenový – jeden z predávajúcich na danom trhu znižuje ceny, aby tak ovládol trh a prilákal viac spotrebiteľov. Toto zníženie však väčšinou trvá len dovtedy, pokiaľ výrobca získa dominantnú pozíciu na trhu a spotrebiteľia si jeho výrobky obľúbia natoľko, že si ich budú kupovať aj po následnom spätnom zvýšení cien;
- necenový – tento typ konkurencie medzi predávajúcimi je významnejší. Ide vlastne o lepšiu reklamu, zdokonaľovanie kvality tovarov, predaj na splátky, lízing, bezplatnú dopravu, predĺženie záručnej lehoty a o iné výhody.⁷

Veľmi nevyhnutné je hľadať efektívny systém súťažnej politiky, ktorý je potrebný pre úspešné naplnenie jej cieľov. Takýto systém sa vytvorí adekvátnym pomerom medzi dvoma extrémami. Ak je súťažná legislatíva nadmerne liberálna, spôsobuje to straty prosperity, keďže spotrebiteľia musia platiť príliš vysoké ceny ako dôsledok diskriminácie, kartelizácie, či zneužívania dominantného postavenia. Príliš prísny spôsob uplatňovania súťažnej legislatívy zase vedie k zvyšovaniu nákladov a k strate spotrebiteľskej prosperity. V tomto prípade ide o rôzne zákazy, ktoré zabraňujú inovatívnosti a efektívnosti podnikateľskej aktivity.

Diferencie medzi jednotlivými systémami súťažnej politiky a ich inštitucionálneho a procesného zabezpečenia, ktoré existujú od konca 19. storočia prakticky podnes, majú v zásade pôvod v nasledujúcich troch základných príčinách:

- ekonomické podmienky spoločensko-hospodárskeho rozvoja v jednotlivých národných ekonomikách a ich vybavenie zdrojmi bolo a je heterogénne,

⁷ TOKÁROVÁ, M. 2006. Politika hospodárskej súťaže. In Vincúr, P. a kol. 2006. *Teória a prax hospodárskej politiky*. 2. vyd. Bratislava: Sprint vbra, 2006. s. 93-94. ISBN 80-89085-60-1.

- vedúce spoločensko-politické a ekonomické elity v rôznych krajinách prisudzovali a prisudzujú diferencovaný význam problematike konkurencie a deformácii súťažného prostredia,
- tvorcovia a inštitúcie hospodárskej politiky zabezpečujúce jej realizáciu vychádzali a čiastočne i v súčasnosti sa opierajú o rozdielne prístupy (teoretické, legislatívno-procesné, sociálno-ekonomické) pri tvorbe a uplatňovaní súťažnej politiky.⁸

Súťaž medzi konkurentmi predstavuje jedinú možnosť dlhodobého dosahovania optimálnej alokácie zdrojov, technického pokroku a schopnosti pružného prispôsobovania sa podmienkam, ktoré sa neustále menia. Zároveň zvyšovanie konkurencie v priestore jednotného trhu môže oslabiť konkurenčnú schopnosť jeho subjektov vo vzťahu k medzinárodnej konkurencii.⁹ Konkurencia je na jednej strane prínosom, avšak na strane druhej, predstavuje aj isté obavy.

Cieľom súťažnej politiky je teda voľná a spravodlivá súťaž a otvorené trhy, pričom naplnenie tohto cieľa znamená, že dostatok konkurujúcich si subjektov vytvorí predpoklad nízkych cien a efektívneho využívania dispozičných zdrojov jednotlivými podnikateľmi z pohľadu statického. Z dynamického hľadiska ide o vytvorenie vyššej kvality tovarov a o ich širšiu diferenciáciu.¹⁰

1.2 Súťažná politika a jej vzťah k hospodárskej politike

Súťažná politika predstavuje súhrn opatrení slúžiacich na presadenie určitého usporiadania hospodárstva. Pojem súťažná politika je často mnohými autormi obmieňaný výrazmi, ako sú protimonopolná politika, konkurenčná, či antitrustová politika. Súťažná politika je integrálnou súčasťou hospodárskej politiky štátu, pretože vytvára predpoklady pre optimálne fungovanie trhového mechanizmu v zmysle kreovania rovnováhy na jednotlivých trhoch, vytvárania tlaku na efektívne využívanie

⁸ TOKÁROVÁ, M. 2008. *Protimonopolná politika*. Bratislava: Sprint vfra, 2008. s.114. ISBN 978-80-89085-98-9.

⁹ VIDOVÁ, J. 2015. *Hospodárska politika Európskej únie*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2015. s. 117. ISBN 978-80-225-4161-9.

¹⁰ TOKÁROVÁ, M. 2006. Politika hospodárskej súťaže. In Vincúr, P. a kol. 2006. *Teória a prax hospodárskej politiky*. 2. vyd. Bratislava: Sprint vfra, 2006. s. 107. ISBN 80-89085-60-1.

zdrojov, na znižovanie nákladov, na zvyšovanie kvality výrobkov a služieb poskytovaných spotrebiteľovi.¹¹

Hospodárska politika ako vedná disciplína sa zaoberá činnosťou jednotlivca, spoločnosti a štátu, ktoré súvisia tak s tvorbou, ako aj so spotrebou hospodárskych statkov, t.j. tovarov a služieb určených na uspokojenie potrieb, to znamená na konečné použitie.¹² Z cieľov hospodárskej politiky môžeme spomenúť nasledujúce:

- snaží sa objasniť ekonomické dianie prostredníctvom správania sa jednotlivých subjektov, ktorými sú domácnosti, firmy a štát,
- vychádzajúc z poznania zákonitých súvislostí v národnom hospodárstve predpovedá budúci vývoj ekonomiky,
- v neposlednom rade sa prostredníctvom rôznych nástrojov snaží o zníženie nezamestnanosti, o rovnováhu platobnej bilancie, o cenovú stabilitu a taktiež o ekonomický rast.

V rámci aktívnej súťažnej politiky štát zasahuje do trhového mechanizmu rôznymi nástrojmi makroekonomickej aj mikroekonomickej politiky, ktoré prispievajú k naplneniu uvedených cieľov. Ide o reguláciu cien, daní, ale aj o zásahy príslušných úradov. Pri pasívnej politike štát určuje len právny rámec tejto politiky a dohliada na uplatňovanie daných pravidiel.

Súťažná politika má dôležitú úlohu pri kreovaní národných a taktiež aj globálnych hospodárskych politík. Avšak, aby jej implementácia mala úspech, vyžaduje si rozsiahlu podporu verejnosti. Dôležité je preto objasňovanie pozitív, ktoré z konkurenčných trhov vyplývajú a zabezpečenie vhodnej ochrany hospodárskej súťaže. Tá má väčšinou ekonomický charakter, keďže podpora správne fungujúceho trhového mechanizmu vedie k efektívnejšej alokácii disponibilných zdrojov. Z dlhodobého pohľadu zdravá rivalita konkurentov vedie k inováciám a k technickému rozvoju. Udržanie súťažného prostredia je však aj predpokladom udržania ekonomickej slobody, takže motivácia ochrany hospodárskej súťaže nezahŕňa len ekonomické dôvody. Táto politika rovnako spoluvytvára podmienky pre vznik a udržanie malých a stredných podnikov, ktoré by mali len slabé šance udržať sa na trhu, ak by sa im neposkytla určitá

¹¹ BOBENIČ, HINTOŠOVÁ, A. 2007. Ochrana hospodárskej súťaže včera a dnes. In *Právni a ekonomické problémy súčasnosti II: sborník prací*. [CD-ROM]. Ostrava: Key Publishing s.r.o., 2007. ISBN 978-80-87071-25-0.

¹² VINCÚR, P. 2006. Teoretické východiská, predmet, cieľ hospodárskej politiky. In Vincúr, P. a kol. 2006. *Teória a prax hospodárskej politiky*. 2. vyd. Bratislava: Sprint v.fra, 2006. s. 12. ISBN 80-89085-60-1.

ochrana pred niektorými bezohľadnými expanzívnymi praktikami veľkých a silných ekonomických subjektov.¹³

Úlohou štátu, ktorý je tvorcom hospodárskej politiky, je teda zabezpečiť čo najlepšiu ochranu súťažnej politiky, a to prostredníctvom vhodného legislatívneho rámca. Stanovenie primeranej legislatívy nie je jednoduché a žiada si dôkladný prístup tak štátu, ako aj kontrolných orgánov. Kým hospodárska politika je založená na konkrétnych zásahoch do jednotlivých ekonomických odvetví, súťažná politika tvorí jej súčasť a zameriava sa na tvorbu, na udržiavanie a na ochranu hospodárskej súťaže.

1.3 Základné teoretické fázy vývoja a formovania súťažnej politiky

Súťažná politika bola v minulosti často vytváraná na základe nových teoretických prístupov niekoľkých škôl ekonomického myslenia. Aby sme lepšie pochopili problematiku súťažnej politiky, musíme sa oboznámiť aj s jej vývojom. Jediný spôsob ako zabezpečiť hospodársku slobodu je práve striktná aplikácia súťažnej politiky, a to aj na základe historického poznania. Preto uvádzame nižšie uvedenú genézu vývoja.

Základné členenie jednotlivých fáz vývoja danej problematiky v ich historicko-systematizačnom poradí, ktoré uvádza M. Tokárová, sú:

- najstaršie teoreticko-politické názory na problematiku konkurencie a obdobie rozpracovania klasickej (dynamickej) teórie konkurencie s tradičnou dichotómiou medzi kategóriami dokonalej konkurencie a monopolu,
- prvotná identifikácia nedokonalosti konkurencie, problém zničujúcej konkurencie na prelome 19. a 20. storočia; prvý rámec antitrustového zákonodarstva v USA,
- výklad koncentračných tendencií kapitalizmu, problém spoločenských tried, distribúcie bohatstva (dôchodku) a úloha monopolov v ňom,
- statická teória cien, identifikácia trhových foriem a fenomén dokonalá konkurencia verzus nedokonalá konkurencia,
- vznik ordoliberalizmu a jeho vyústenie do konštituovania systému neolibéralej politiky sociálne trhového hospodárstva,

¹³ TOKÁROVÁ, M. 2006. Politika hospodárskej súťaže. In Vincúr, P. a kol. 2006. *Teória a prax hospodárskej politiky*. 2. vyd. Bratislava: Sprint vbra, 2006. s. 106. ISBN 80-89085-60-1.

- dynamická teória konkurencie; koncept funkčnej konkurencie,
- teórie bariér konkurencie (vstupu a výstupu), dynamické rozpracovanie problému oligopolu v 50. až 70. rokoch 20. storočia,
- pokusy o aproximáciu umŕtvených spoločenských strát z monopolu; rozpracovanie nových diskrečných kritérií pre protimonopolnú politiku po 2. svetovej vojne,
- neokonzervatívna renesancia 60.-80. rokov 20. storočia; koncepcie minimálneho štátu,
- nová technokratická paradigma súťaživosti; súťaživosť verzus tradičné statické chápanie konkurencie,¹⁴
- industriálna organizácia; J. Tirole a jeho prínos k riešeniu regulácie monopolov.¹⁵

1.3.1 *Stručný náčrt a charakteristika fáz vývoja súťažnej politiky*

S problematikou konkurencie sa úzko spája termín monopol. Už v dávnej histórii tento pojem prvýkrát použil Aristoteles. Podľa neho išlo vlastne o stav, kedy určitý tovar ponúkal len jeden predávajúci. V začiatočnom formovaní trhového hospodárstva raného kapitalizmu však monopol nepredstavoval významný problém. V tých časoch bolo, naopak, v záujme štátu podporovať monopolné práva, a to až do chvíle, keď sa dokázalo, že určitý poskytnutý grant vyvolal nárast cien, viditeľné zhoršenie kvality výrobkov a tiež diskrimináciu maloobchodníkov.

V 19. storočí sa začala formovať klasická teória konkurencie, ktorá je dôležitým krokom vývoja súťažnej politiky. K jej rozvoju prispel najmä A. Smith. Prvýkrát vymedzil základné aspekty analýzy konkurencie, ktorými sú:

- dichotómia monopolu a dokonalej konkurencie,
- identifikácia najzávažnejších foriem etablovania a existencie monopolu; pre A. Smitha nimi naďalej boli najmä štátne zásahy a štátom ustanovené monopoly (granty),

¹⁴ TOKÁROVÁ, M. 2008. *Protimonopolná politika*. Bratislava: Sprint vŕa, 2008. s.34-35. ISBN 978-80-89085-98-9.

¹⁵ TOKÁROVÁ, M. 2014. Industriálna organizácia – prínos Jeana Tirola, nositeľa Nobelovej ceny za ekonómiu za rok 2014. In *Nová ekonomika*. ISSN 1336-1732, 2014, roč. 7, č. 4, s. 105-110.

- v nadväznosti na vyššie uvedené je potom rozporuplné Smithovo stanovisko, že jedine štát môže zabrániť vzniku monopolov, čo neskôr výrazne prispelo k charakteru prvých systémov antitrustovej legislatívy a politiky v anglosaských krajinách.¹⁶

A. Smith zastával názor, že monopoly predstavujú „nepriateľa dobrého riadenia“, snažil sa zabezpečiť koordinovanú individuálnu slobodu jednotlivcov, a tým prispieť k celospoločenskému blahobytu. Ricardiánska klasická teória sa zameriavala na zovšeobecnenie jadra teórie hodnoty a ohraničenie extenzívneho rastu. Podľa D. Ricarda je monopolná cena taká, ktorá nie je podmienená nákladmi na produkciu. Ďalší predstaviteľ tohto obdobia, J. S. Mill, zastával názor, že ak by štát obmedzil vytváranie monopolov, viedlo by to k značnej podpore konkurencie.

Základnou premisou problému ruinujúcej konkurencie bolo presvedčenie mnohých vtedajších analytikov o charaktere konkurenčného boja v 2. polovici 19. storočia v USA ako o takej forme súťaže, ktorá sama osebe vytvára podmienky vlastnej deštrukcie a vedie k nevyhnutnej monopolizácii.¹⁷ Toto zmýšľanie vychádzalo z heterogenity špecifických odvetví, akými boli železničná doprava, či ťažké hutníctvo. Predstaviteľmi tohto obdobia boli R. Liefmann, E. Jones, A. S. Hadley. Potreba vysokých vstupných investícií v týchto odvetviach zapríčinila, že fixné náklady tvorili až príliš veľkú časť celkových nákladov. Naopak, variabilné náklady predstavovali nízku hodnotu, a to vďaka potenciálnej hladine dopytu vzhľadom na čoraz intenzívnejšiu konkurenciu. Táto situácia podmienila presadzovanie firiem pomocou cenovej konkurencie. Dané firmy sa rozhodli znížiť ceny, aby tak prenikli aj do iných oblastí, či na trhy alternatívnych tovarov a služieb, a to s cieľom pokryť vysoké náklady. Avšak dôsledky boli zničujúce a destabilizačne ovplyvnili stav v daných odvetviach a aj na iných trhoch, klesla aj hladina miezd zamestnancov. Práve problém zničujúcej konkurencie bol významným aspektom vzniku prvého federálneho antitrustového zákonodarstva v USA v roku 1890, ktorý je známy ako Shermanov zákon. Jeho reguláciu časom akceptovala väčšina vplyvných ekonómov v krajine aj napriek tomu, že počiatočné ohlasy boli skeptické a odmietavé.

Do obdobia koncentračných tendencií kapitalizmu patria názory K. Marxa, R. Hilferdinga a M. Kaleckého. Monopolistický kapitalizmus sa vyvíjal koncom 19.

¹⁶ TOKÁROVÁ, M. 2008. *Protimonopolná politika*. Bratislava: Sprint vbra, 2008. s.37. ISBN 978-80-89085-98-9.

¹⁷ Tamtiež.

storočia a vyostřil sa v období pred 2. svetovou vojnou. K. Marx, podobne ako jeho predchodcovia, vychádzal z predpokladu dokonalej konkurencie, kedy je na trhu veľa nezávislých firiem. Rešpektovanie cien vytvorených neosobnými trhovými silami však videl ako nestále. Zastával názor, že firmy k úspechu privedie len cesta cenovej konkurencie (znižovanie nákladov a cien), čo si vynucovalo akumuláciu kapitálu v nových organizačných a technologických podobách. R. Hilferding sa vo svojom diele „Das Finanzkapital“ venuje financovaniu moderných korporácií, či úlohe bánk pri koncentrácii kapitálu. Kapitalisti podľa neho zvyšujú svoj zisk vďaka koncentrácii, resp. vďaka spojeniu firiem. V ich dôsledku firmy rastú a konkurencia v danom odvetví klesá. Spotrebitelia s tým nie sú spokojní, chcú dostať späť istý podiel nadmerného zisku, a tak sa združujú a uzatvárajú dohody. Monopoly sa teda vytvárajú vo všetkých oblastiach verejnosti. Marxove a Hilferdingove vysvetlenie centralizácie kapitalistickej ekonomiky zapôsobilo na mnohých ekonómov. Významným predstaviteľom bol aj M. Kalecki, podľa ktorého monopoly prispievajú k nespravodlivému rozdeľovaniu dôchodkov. V jeho diele z roku 1938 uviedol dôležitý názor: „Svet, v ktorom stupeň monopolizácie určuje spôsob distribúcie národného dôchodku, je svetom ďaleko vzdialeným od slobodnej konkurencie. Zdá sa, že monopol je hlboko zakorenený v samej podstate kapitalistického systému: voľná konkurencia ako predpoklad analýzy môže byť užitočná v prvom štádiu nejakého výskumu, avšak ako popis normálneho (bežného) stavu kapitalistickej ekonomiky je to iba mýtus.“¹⁸

V neoklasической etape vývoja konkurencie sa stretávame s predstaviteľmi, ako sú W. S. Jevons, V. Pareto, A. Marshall, P. Sraffa, J. Robinsonová, E. H. Chamberlin. A. Marshall nedokázal, a vlastne ani nemohol dokázať dynamicky opísať podmienky fungovania firiem, trhov a odvetví nachádzajúcich sa v modelovom vákuu medzi jeho antipólmi dokonalej konkurencie a monopolu.¹⁹ Pre objavenie chýbajúceho modelu oligopolu, resp. monopolistickej konkurencie, vymedzil rozhodujúci význam heterogenizácie výrobkov ako prvý P. Sraffa. J. Robinsonová a E. H. Chamberlin vychádzali z predpokladu pôsobenia mechanizmu konkurencie na základe vstupov nových firiem na trh. Práce obidvoch autorov smerovali k uvedomeniu si dôležitosti necenovej konkurencie, ktorá zahŕňa napr. dizajn, reklamu, kvalitu produktu a pod.

¹⁸ KALECKI, M. 1938. The distribution of the national income. In *Economica*, 1938, s. 71.

¹⁹ TOKÁROVÁ, M. 2008. *Protimonopolná politika*. Bratislava: Sprint vŕa, 2008. s. 45. ISBN 978-80-89085-98-9.

E. H. Chamberlin ďalej dokázal, že každý oligopolista svojím správaním sa ovplyvňuje situáciu ostatných konkurentov, a preto je veľmi dôležité predvídať ich reakcie.

Ordoliberalná „freiburská“ škola vznikla v 1. polovici 20. storočia z neoklasickej ekonomickej teórie v Nemecku. Snažila sa presadzovať legislatívu konkurenčného prostredia, podporovala prirodzené monopoly, ktoré by mal štát regulovať. Dokonalú konkurenciu považovala za ideál. Zameriavala sa na alokačnú efektívnosť, zdôrazňovala právny rámec politiky hospodárskej súťaže a špecifické právo prirodzených monopolov. Pôvodná neoliberalná koncepcia sa spájala najmä s menami, ako sú W. Eucken, L. Miksch, W. Röpke. W. Eucken vychádzal z predpokladu, že existuje veľmi tesné prepojenie medzi právnym a hospodárskym poriadkom.²⁰ Pokladal dokonalú konkurenciu za funkčnú vtedy, keď trhovú cenu tvorí pre dané firmy hlavný parameter ich subjektívneho plánovania. Avšak voľnosť ekonomického rozhodovania môže byť ohrozená sklonom k monopolizácii. Súčasne teda musí existovať inštitucionálna štruktúra, ktorá zabezpečuje, že hospodárske procesy prebiehajú organizovane.²¹ Považoval za bezpodmienečné akceptovať princíp dokonalej konkurencie v každej časti hospodárskej politiky, a to vo všetkých hospodársko – politických ustanoveniach. Ordoliberalizmus bol teda akýmsi prepojením poriadku a slobody. W. Eucken sformuloval šesť hlavných princípov konkurenčného poriadku, ktorými sú:

- politika stabilnej hodnoty meny,
- otvorenosť trhov; odstránenie ich bariér,
- súkromné vlastníctvo, jeho ústavné zabezpečenie, ochrana a neobmedzovanie,
- sloboda konania a uzatvárania zmlúv,
- ručenie; kto má prospech, musí znášať i eventúálne straty,
- stabilita a transparentnosť hospodárskej politiky; „o čo väčšie je riziko individuálneho plánovania súkromných subjektov, vyplývajúce z nestability hospodárskej politiky, o to intenzívnejšie sú snahy o vytváranie kartelov a koncernov.“²²

²⁰ ČAPLÁNOVÁ, A. 2010. Klasická škola ekonómie. In Lisý, J. a kol. 2010. *Dejiny ekonomických teórií*. Bratislava: Iura Edition, 2010. s.16 ISBN 978-80-8078-323-5.

²¹ TOKÁROVÁ, M. 2009. Ordoliberalizmus a jeho vplyv na implementáciu fenoménu konkurencie do predstavy o sociálne trhovom hospodárstve. In *Nová ekonomika*. ISSN 1336-1732, 2009, roč. 2, č. 3, s. 103.

²² EUCKEN, W. 1968. Die Politik zur Herstellung der Wettbewerbsordnung. In *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen, 2. vydanie, 1968, s. 160.

Ďalší predstavitelia ordoliberalizmu považovali za nevyhnutné doplniť tento poriadok o regulačné princípy a o pravidlá prokonkurenčnej politiky. Ich cieľom bolo právne zakázať vznik kartelov, rozpustiť už existujúce, zabezpečiť povoľovaciu povinnosť pri kontrole fúzií a dohľad nad monopolmi pomocou nezávislej štátnej inštitúcie. Tieto ordoliberalné predstavy, zakotvené v tzv. Jostenovom návrhu Zákona o zabezpečení výkonnej konkurencie a zriadení Úradu pre monopoly z roku 1949, sa však nenaplnili. Prijatie Zákona proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže sa v Nemecku podarilo doceliť až po deviatich rokoch od predloženia pôvodného Jostenovho návrhu, a to po niekoľkých významných obmenách. V rozpore s nárokmi ordoliberalného konceptu bolo napr. nahradenie zákazu kartelov princípom nezneužívania dominantného postavenia, či vynechanie nariadení o kontrole fúzií. Taktiež sa vynechali tie nariadenia, ktoré by mohli stáť v ceste hospodárskemu rastu. Pre kontrolu možného zneužívania dominantného postavenia sa zriadila inštitúcia až v roku 1960, s názvom Komisia pre monopoly.

Vývoj súťažnej politiky pokračoval dynamickou teóriou konkurencie. Významným predstaviteľom bol J. M. Clark a jeho koncept funkčnej konkurencie, ktorý vznikol v 40. rokoch 20. storočia. Týmto konceptom chcel nahradiť nie veľmi reálne podmienky štruktúry dokonalej konkurencie. Predpokladal, že medzi dokonalou a nedokonalou konkurenciou existuje štruktúra funkčnej konkurencie, ktorú predstavuje medzistupeň bližší k prvému extrému. Svoj názor zakladal na idei, že hlavne nedokonalosti tejto štruktúry zabezpečujú existenciu konkurenčných procesov, a nie statická pevnosť dokonalej konkurencie.²³ Ďalším predstaviteľom bol J. K. Galbraith, ktorý zastával názor, že trh funguje efektívne iba vtedy, keď disponuje množstvom silných korporácií. Tie sú totižto schopnejšie efektívne využívať technologické inovácie ako menšie firmy na danom trhu. Ekonomická sila oligopolov, resp. monopolov sa neutralizuje tlakom ostatných síl (demokratický parlamentný systém, spotrebiteľské združenia, odborové organizácie zamestnancov a pod.). Takáto štruktúra ponuky potom vďaka vyvažujúcim tlakom smeruje k internej a aj k externej rovnováhe.

Obdobie vzniku bariér konkurencie v dynamike oligopolu sa spája najmä s menom J. Baina. Snažil sa vysvetliť, prečo firmy neurčujú takú cenu výrobkov, ktorá by im priniesla maximálny príjem. Zdôvodňoval to hrozbou potenciálneho vstupu konkurencie do odvetvia, ktorá je dôležitým faktorom tvorby cien. Preto podľa neho

²³ CLARK, J. M. 1961. *Competition as a dynamic proces*. Washington, D. C. 1961, s. 198-199.

firmy stanovujú tzv. limitnú cenu, ktorá by nemala vyvolať vstup do odvetvia. Limitnú cenu považuje za vyššiu než je cena konkurenčná, keďže existujú bariéry vstupu. Hlavnú bariéru vstupu podľa J. Baina predstavovala bariéra diferenciácie produktu, pričom predpokladal, že je významná najmä pre moderný oligopol, ktorý vyrába značkové spotrebné tovary. Ďalšie bariéry vstupu boli podľa neho:

- absolútna nákladová výhoda, vyplývajúca z kvalifikácie riadiaceho personálu,
- vlastníctvo patentov a špecifického know – how,
- kontrola, resp. nedostihnuteľne zracionalizované vzťahy pri dodávkach kľúčových výrobných vstupov,
- nižšie náklady na kapitál,
- nižšie náklady v dôsledku vertikálnej integrácie výrobných procesov,
- bariéry počiatočných požiadaviek na kapitál,
- existencia reálnych a peňažných úspor z rozsahu.²⁴

Za menší nedostatok Bainovho prínosu možno považovať jeho zdôrazňovanie len vstupu nových firiem bez povšimnutia si možných fúzií, či rozšírenia kapacít už existujúcich firiem. Ďalším významným predstaviteľom bol P. Sylos – Labini, ktorý analyzoval limitnú cenotvorbu v oligopolnej štruktúre, založenú na prekážkach vstupu na trh. Zameriaval sa predovšetkým na koncentrovaný oligopol. Úroveň limitnej ceny podľa neho závisí od veľkosti trhu, elasticity dopytu, ceny výrobných faktorov, či rýchlosti, akou trh rastie. Neskôr B. P. Pashigian a J. N. Bhagwati vo svojich prácach rozoberali možnosť dočasného účtovania vyššej monopolnej ceny ako je cena limitná. Firma tak dočasne zvýši svoj zisk, a po vstupe novej firmy na trh ju naspäť zníži na úroveň limitnej ceny.

Neokonzervatívna renesancia 60. – 80. rokov 20. storočia predstavuje významnú časť vývoja súťažnej politiky. Hlavnými predstaviteľmi tohto obdobia boli J. Stigler a J. Buchanan. Tak ako viacerí chicagskí ekonómovia, ani J. Stigler nepredpokladal negatívne dôsledky posilňovania koncentrácie pri zlučovaní firiem. Zameriaval sa na zlyhania hospodárskej súťaže, ktoré vznikajú v dôsledku existencie monopolov z regulácie a narúšajú relatívne ceny. V antitrustovej administratíve teda nevidel žiadnu efektívnosť. J. Buchanan považoval za dôležité pri stanovovaní ceny, ktorá maximalizuje zisk, zohľadniť jej historický vývoj; čím nižšia bola cena v minulosti, tým vyššia bude hladina ceny, ktorá maximalizuje terajšiu hodnotu budúcich ziskov.

²⁴ BAIN, J. 1956. *Barriers to new competition*. Cambridges, Mass. Harward University Press, 1956, s. 7.

Významnou etapou vývoja súťažnej politiky bola aj nová paradigma súťaživosti ako inovácia statického modelu dokonalej konkurencie. K významným predstaviteľom patrili W. J. Baumol, J. Panzar a R. D. Willig, ktorí spoločne zadefinovali tri formy hospodárskej súťaže, a to:

- čistú, resp. dokonalú súťaživosť – voľný a beznákladový vstup a výstup firmy z trhu, pričom platia aj podmienky nelimitovaného, absolútneho a dokonale reverzibilného vstupu,
- nesúťaživosť – problém zapustených nákladov ako bariéra vstupu firiem na trh,
- kvázisúťaživosť – firma vstupujúca na trh musí prekonávať bariéry vstupu a aj náklady výstupu, ktoré sa takisto týkajú aj nových firiem, vstupujúcich na daný trh.²⁵

S. H. Sosnick ako prvý sformuloval podstatu paradigmy, resp. normy štruktúry, správania sa a výsledkov, ktoré neskôr doplnil o inovácie G. C. Reid. Začal ideálne formulovanými výsledkami dokonalej konkurencie, pokračoval determináciou správania sa podporujúceho vymedzené výsledky a v závere charakterizoval hranice trhových štruktúr, ktoré nesmú narúšať maximálny úžitok.

V súvislosti s modernejším rozpracovaním teórie konkurencie a trhových štruktúr, ktorými sa rozumie najmä problematika industriálnej organizácie, je potrebné spomenúť prínos J. Tirola. Industriálna organizácia analyzuje determinanty podmieňujúce správanie sa firiem a organizácii na trhu, správanie sa monopolných firiem v podmienkach nedokonalej konkurencie a pod.²⁶ J. Tirole sa je známy najmä dielom „The Theory of Industrial Organization“, v ktorom analyzoval monopoly. Je prvým ekonómom, ktorý skúma veľké korporácie, ich financovanie a reguláciu. Spolu s J.-J. Laffontom spracoval tzv. Laffontov-Tirolov model regulácie monopolov, podľa ktorého vládny regulátor drží ceny na najnižšej možnej úrovni, pretože vychádza len z nákladov danej firmy, ale prehliada úsilie vynaložené na ich znižovanie. Regulovaná firma má potom, s cieľom dosiahnutia vyššej stanovenej ceny, tendenciu vykazovať regulátorovi vyššie ako skutočne vynaložené náklady. Daný ekonomický model regulácie sa teda snaží nájsť kompromis medzi týmito dvoma záujmami, čo predstavuje nekončiacu sa hru. Významným prínosom J. Tirola je najmä rozpracovanie konkrétnych odporúčaní v oblasti regulácie pre jednotlivé hospodárske odvetvia.

²⁵ BAUMOL, W. J. – PANZAR, J. C. – WILLIG, R. D. 1982. *Contestable markets and the theory of industry structure*. New York, 1982, s. 5-6.

²⁶ TOKÁROVÁ, M. 2014. Industriálna organizácia – prínos Jeana Tirola, nositeľa Nobelovej ceny za ekonómiu za rok 2014. In *Nová ekonomika*. ISSN 1336-1732, 2014, roč. 7, č. 4, s. 105-110.

Analýza konkurencie a súťažnej politiky nie je možná bez oboznámenia sa s jej historickým vývojom. Spoločensko – ekonomické špecifiká vývoja trhových ekonomík dodnes determinujú jednotlivé koncepcie teórií súťaže. Historické východiská teoretických koncepcií sú teda aj v súčasnosti dôležité, a to najmä v praktickej politike tvorby súťažného prostredia.

1.4 Spôsoby realizácie súťažnej politiky

Hlavným prvkom každej súťažnej politiky je určenie konkrétnych postupov a metód, ktoré je potrebné aplikovať pre dosiahnutie jej cieľov. Ide teda o základné spôsoby realizácie súťažnej politiky, medzi ktoré patria:

- legislatívne zakázané zneužívanie dominantného postavenia na trhu, resp. v odvetví,
- zákaz a postih foriem medzifiremnej kooperácie, ktoré v konečnom dôsledku obmedzujú hospodársku súťaž,
- zákonné obmedzenie, resp. kontrola a schvaľovacia povinnosť fúzií a zlučovania firiem, pokiaľ by mohli poškodiť konkurenčné firmy a spotrebiteľov,
- analýza a formulovanie návrhov pre hospodársko – politickú prax za účelom odstraňovania prekážok, ktoré zabraňujú vstupu nových konkurentov do odvetví,
- analýza legislatívnych noriem, ktoré vyvolávajú diskriminačné výsledky,
- sledovanie trhov a odvetví, ktoré implikujú formu prirodzeného monopolu,
- posudzovanie a eventuálne schvaľovanie výnimiek zo všeobecne platného rámca protimonopolnej legislatívy a politiky,²⁷
- kontrola a monitorovanie štátnej pomoci.

V SR aktuálne upravuje ochranu hospodárskej súťaže zákon č. 233/2015 Z. z., o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o ochrane hospodárskej súťaže SR). Tento zákon vymedzuje základné formy nedovoleného obmedzovania hospodárskej súťaže, a to:

²⁷ TOKÁROVÁ, M. 2006. Politika hospodárskej súťaže. In Vincúr, P. a kol. 2006. *Teória a prax hospodárskej politiky*. 2. vyd. Bratislava: Sprint vfra, 2006. s. 114-115. ISBN 80-89085-60-1.

- dohody obmedzujúce súťaž,
- zneužívanie dominantného postavenia,
- koncentrácia, pokiaľ vedie k obmedzovaniu súťaže,
- od roku 2016 za formu obmedzovania súťaže v SR možno považovať aj štátnu pomoc ako významný pilier súťažnej politiky.

1.4.1 Dohody obmedzujúce súťaž

Medzi najzávažnejšie porušenia pravidiel súťažnej politiky patria dohody obmedzujúce súťaž. Pod pojmom dohody rozumieme písomné, ale aj ústne dohody medzi podnikateľmi, z ktorých je zrejmy explicitný alebo implicitný záväzok postupovať a konať určitým spôsobom.²⁸ Negatívnym dôsledkom dohôd, z ktorých ťažia výlučne jej účastníci, je odstránenie konkurenčného boja, a teda aj tlaku na podnikateľov. V dôsledku toho potom dochádza k výraznému rastu cien, k poklesu kvality tovarov a k výraznému spomaleniu inovácií. Dohody obmedzujúce súťaž môžu mať formu horizontálnych dohôd medzi priamymi konkurentmi, medzi ktoré patria aj kartely, alebo formu vertikálnych dohôd, teda dohôd medzi podnikateľmi, ktorí pôsobia na rôznych stupňoch distribučného reťazca.²⁹ Zakázaná je najmä dohoda obmedzujúca súťaž, ktorá spočíva v:

- priamom alebo nepriamom určení cien tovaru alebo iných obchodných podmienok,
- záväzku obmedzenia alebo kontroly výroby, odbytu, technického rozvoja alebo investícií,
- rozdelení trhu alebo zdrojov zásobovania,
- záväzku účastníkov dohody, že voči jednotlivým podnikateľom budú pri zhodnom alebo porovnateľnom plnení uplatňovať rozdielne podmienky, ktorými sú alebo môžu byť títo podnikatelia znevýhodňovaní v súťaži,
- podmienení uzatvárania zmlúv tak, aby zmluvné strany prijali ďalšie záväzky, ktoré povahou alebo podľa obchodných zvyklostí nesúvisia s predmetom týchto zmlúv,

²⁸ KARAS, V.- KRÁLIK, A. 2007. *Európske právo 2. vyd.* Bratislava: Iura Edition, 2007. s. 378. ISBN 978-80-8078-148-4.

²⁹ Výročná správa Protimonopolného úradu SR za rok 2015. [online]. [cit. 2017-05-05]. Dostupné na internete: < <http://www.antimon.gov.sk/data/att/1797.pdf> >.

- koordinácii podnikateľov vo verejnom obstarávaní, v obchodnej verejnej súťaži alebo inej obchodnej súťaži, v súvislosti s verejným obstarávaním, obchodnou verejnou súťažou alebo inou obdobnou súťažou.³⁰

V určitých prípadoch môžeme hovoriť o tzv. povolených, resp. nezakázaných dohodách obmedzujúcich súťaž. Medzi prípady, na ktoré sa nevzťahuje zákaz dohody obmedzujúcej súťaž, a to z dôvodu jej pozitívneho vplyvu na trh, patrí dohoda, ktorá súčasne:

- prispieva k zlepšeniu výroby alebo distribúcie tovaru alebo k podpore technického alebo hospodárskeho rozvoja, pričom poskytuje spotrebiteľom primeranú časť prospechu, ktorý z toho vyplýva,
- neukladá účastníkom dohody obmedzujúcej súťaž také obmedzenia, ktoré nie sú nevyhnutné na dosiahnutie uvedených cieľov,
- neumožňuje účastníkom dohody obmedzujúcej súťaž vylúčiť súťaž vo vzťahu k podstatnej časti dotknutého tovaru na relevantnom trhu.³¹

1.4.2 Zneužívanie dominantného postavenia

Druhý typ nedovoleného obmedzovania hospodárskej súťaže predstavuje zneužívanie dominantného postavenia na trhu. O dominantné postavenie ide vtedy, keď podnikateľ alebo skupina podnikateľov majú možnosť správať sa nezávisle, pretože vďaka ich ekonomickej sile nie sú vystavení súťaži. Zneužitie tejto pozície na trhu, ktorá môže vyvolať obmedzovanie súťaže, je legislatívne zakázané. Môže mať dve formy:

- vylučovacie praktiky, ktoré vedú k obmedzeniu alebo vylúčeniu konkurentov (napr. na liberalizovaných trhoch sa podnikatelia snažia sťažiť vstup nových hráčov, čím sa strácajú možné efekty z liberalizácie a tlaku súťaže),
- vykorisťovateľské praktiky, ktoré vedú k priamemu poklesu prospechu spotrebiteľa, teda k vyberaniu „renty“ na jeho úkor, ktorú by nedominantná firma nemohla získať.³²

³⁰ Zákon č. 233/2015 Z. z., o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³¹ Tamtiež.

Dominantné postavenie umožňuje podnikateľovi zvyšovať ceny nad trhovú - konkurenčnú úroveň, a to bez významnej straty z objemu predaja, ktorá by mohla spôsobiť, že daný cenový nárast je nerentabilný. Zákon o ochrane hospodárskej súťaže SR definuje ako zneužívanie dominantného postavenia najmä prípady, keď ide o:

- priame alebo nepriame uplatňovanie neprimeraných cien alebo iných neprimeraných obchodných podmienok,
- obmedzenie výroby, odbytu alebo technického vývoja tovaru na úkor užívateľov,
- uplatňovanie rozdielných podmienok pri zhodnom alebo porovnateľnom plnení voči jednotlivým podnikateľom, ktorými môžu byť títo podnikatelia znevýhodňovaní v súťaži,
- viazanie súhlasu s uzavretím zmluvy na podmienku, že druhá zmluvná strana príjme aj ďalšie záväzky, ktoré svojou povahou alebo podľa obchodných zvyklostí nesúvisia s predmetom tejto zmluvy.³³

1.4.3 Koncentrácia, jej vznik a kontrola

Ďalším typom obmedzovania hospodárskej súťaže, ktorý je nezlučiteľný s efektívnym trhom, je koncentrácia. Koncentrácia predstavuje zlúčenie dvoch a viacerých podnikateľských subjektov, či získanie kontroly nad inými podnikateľmi. Zlúčením firiem sa subjekty snažia využívať úspory z rozsahu, dosiahnuť nižšie výrobné náklady, či zlepšenie inovácií, ktorými dosiahnu vyššiu efektívnosť, ale môže to mať aj negatívne dopady. Kontrola je potrebná z dôvodu, že vzniknuté koncentrácie môžu upevňovať dominantné štruktúry trhu a obmedziť tým efektívnu súťaž, zredukovať konkurenčný tlak na danom trhu a určovať podmienky obchodu, ktorými znevýhodnia tretie strany. Koncentrácia však podlieha kontrole iba v prípade, ak presahuje zákonom stanovené obraty a v tomto prípade musí byť oznámená príslušnej inštitúcii predtým, ako sa začnú vykonávať práva a povinnosti z nej vyplývajúce a po:

- uzavretí zmluvy,

³²Čo je zneužívanie dominantného postavenia. [online]. Protimonopolný úrad SR. 2013. [cit. 2017-05-05]. Dostupné na internete:< <http://www.antimon.gov.sk/co-je-zneuzivanie-dominantneho-postavenia/>>.

³³ Zákon č. 233/2015 Z. z., o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

- oznámení prijatia návrhu v obchodnej verejnej súťaži,
- doručení rozhodnutia štátneho orgánu podnikateľovi,
- oznámení ponuky na prevzatie,
- dni, keď Európska komisia (ďalej len EK) oznámila podnikateľovi, že vo veci bude konať úrad,
- dni, v ktorom nastala iná skutočnosť, na základe ktorej došlo k vzniku koncentrácie.³⁴

V situácii, keď existuje možnosť eliminácie negatívnych efektov danej koncentrácie jej úpravou, koncentrácia je odsúhlasená pod podmienkou splnenia požiadaviek zabezpečujúcich spravodlivú súťaž. Pokiaľ nie je možné dané podmienky naplniť, koncentrácia, ktorá vytvára alebo posilňuje dominantné postavenie, je zakázaná v dôsledku narušenia efektívnej hospodárskej súťaže.

1.5 Štátna pomoc ako významný pilier súťažnej politiky

Súťažné prostredie núti podnikateľské subjekty k efektívnemu správaniu sa, k inováciám a využívaniu progresívnych výsledkov vedy a výskumu za účelom redukcie ich nákladov alebo zlepšenia svojich výrobkov.³⁵ Súťaž teda predstavuje významný predpoklad pre efektívne fungovanie trhového mechanizmu. Voľný trh však nie je schopný efektívne riešiť všetky záujmy a potreby jednotlivcov, pretože v určitých situáciách je mechanizmus automatickej regulácie trhu neúčinný. Ide napr. o existenciu verejných statkov, či o externality. Účinnú a efektívnu hospodársku súťaž môže podporiť aj štátna pomoc, ktorá predstavuje doménu súťažnej politiky. Je v záujme každého štátu, aby tieto negatívne efekty hospodárskej činnosti obmedzil. Ďalším záujmom štátu je podporovať konkurentov v produkcii verejných statkov. Slúžia na to rôzne dotácie, príspevky, či úľavy. Avšak, aby poskytnutá štátna pomoc nebola zneužitá napríklad na získanie dominantného postavenia, ktoré môže narušať spravodlivé súťažné podmienky, je potrebné zabezpečiť jej prísne monitorovanie a kontrolu.

³⁴ Zákon č. 233/2015 Z. z., o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³⁵ TOKÁROVÁ, M. 2006. Politika hospodárskej súťaže. In Vincúr, P. a kol. 2006. *Teória a prax hospodárskej politiky*. 2. vyd. Bratislava: Sprint vfra, 2006. s. 105. ISBN 80-89085-60-1.

Na druhej strane existuje aj pohľad na štátnu pomoc ako na hrozbu pre správne fungovanie vnútorného trhu, pretože deformuje konkurenciu a vnáša do hospodárskych procesov a do obchodných vzťahov nerovnováhu.³⁶ Preto je dôležité dodržiavať určité pravidlá a schémy pre jej poskytovanie.

Štátna pomoc je významným pilierom súťažnej politiky, pretože podporuje hospodársky rozvoj danej krajiny. Treba však zabezpečiť, aby jej zneužitím nedošlo k obmedzeniu súťažného prostredia, či deformácii slobodnej a efektívnej hospodárskej súťaže. Politika hospodárskej súťaže je prospešnou politikou pre zdravé, súťažné podnikateľské prostredie, preto aj štátna pomoc sa musí vyčleňovať iba takým spôsobom, ktorý nenarušuje hospodársku súťaž, neuprednostňuje veľké spoločnosti pred malými a strednými podnikmi, zahraničných investorov pred domácimi.³⁷

³⁶ NOVÁČKOVÁ, D. 2004. *Základy európskeho práva a vnútorný trh Európskej únie*. Bratislava: Euronion, 2004. s. 255. ISBN 80-88984-58-0.

³⁷ SMOLKOVÁ, M. 2015. *Výročná správa o politike hospodárskej súťaže EÚ*. [online]. 2015. [cit. 2017-05-05]. Dostupné na internete: <<http://www.monikasmolkova.sk/vyrocná-správa-o-politike-hospodárskej-sutaze-eu/>>.

2 Ciel' práce

Významným prvkom súťažnej politiky v súčasnosti je štátna pomoc. Z dôvodu možnosti narušenia efektívnej hospodárskej súťaže sa štátna pomoc stala súčasťou jej ochrany, tak ako aj zakázané dohody, zneužívanie dominantného postavenia, či nepovolená koncentrácia. Môže totiž ekonomicky zvýhodňovať určité podniky na úkor iných podnikov.

Bakalárska práca je rozdelená na teoretickú a praktickú časť.

V teoretickej časti sme charakterizovali základné východiská, úlohy a ciele súťažnej politiky, pretože štátna pomoc je jedným zo spôsobov jej realizácie. Uviedli sme aj vzťah súťažnej politiky k hospodárskej politike a základné teoretické fázy jej vývoja, s ktorými je nevyhnutné sa oboznámiť pre lepšie pochopenie tejto problematiky. Historické východiská teoretických koncepcií súťažnej politiky sú totiž aj v dnešnej dobe veľmi dôležité, a to najmä v praktickej politike tvorby súťažného prostredia. Ďalej sme sa zamerali na konkrétne spôsoby realizácie súťažnej politiky.

Praktická časť je zameraná na vysvetlenie východísk, významu a cieľov štátnej pomoci tak v Slovenskej republike ako aj v Európskej únii. V tejto časti ďalej uvádzame analýzu poskytnutej štátnej pomoci v Slovenskej republike a v Európskej únii.

Cieľom bakalárskej práce je zdôrazniť význam štátnej pomoci v Slovenskej republike a v Európskej únii. Štátna pomoc je významným pilierom súťažnej politiky, pretože môže narušovať efektívnu hospodársku súťaž. Práca vychádza z teoretických a praktických aspektov skúmanej problematiky a v nadväznosti na cieľ rozoberá praktické otázky súvisiace s uplatňovaním štátnej pomoci v Slovenskej republike a v Európskej únii.

Tento hlavný cieľ bakalárskej práce sa snažíme naplniť s pomocou čiastkových cieľov, ktorými sú analýza poskytnutej štátnej pomoci v Slovenskej republike z hľadiska jej foriem, a to horizontálnej a odvetvovej štátnej pomoci, štátnej pomoci na výrobu energie, jej prenos a rozvod a štátnej pomoci v oblasti pôdohospodárstva za sledované obdobie rokov 2013 – 2015. Analyzujeme aj štátnu pomoc poskytnutú v Európskej únii v danom období a zameriavame sa aj na audity Európskeho dvora audítorov v oblasti štátnej pomoci.

3 Metodika práce a metody skúmania

Metodika práce odzrkadľuje prístup autora k riešeniu danej problematiky, jeho orientáciu v základných výskumných metódach a schopnosť zvoliť si správne metódy na dosiahnutie vymedzeného cieľa. Na metodiku práce nadväzujú metódy skúmania. Metódy umožňujú objektívnym spôsobom objasniť určité poznatky a princípy, ktoré vedú k lepšiemu poznaniu daného objektu. V bakalárskej práci sme použili nasledujúce metódy skúmania, a to:

- abstrakciu,
- analýzu,
- indukciu a dedukciu,
- zovšeobecnenie.

Spracovaniu bakalárskej práce predchádzal zber údajov a informácií. Teoretické východiská skúmanej problematiky sme získali štúdiom literatúry, vďaka ktorej sme sa mohli oboznámiť s novými poznatkami a tak lepšie pochopiť danú problematiku. Zamerali sme sa najmä na štúdium učebníc a monografií, odborných časopisov a zborníkov a aj legislatívnych predpisov.

Metódu abstrakcie sme použili pri charakteristike danej problematiky, a to konkrétne pri formulácii významu súťažnej politiky, jej vzťahu k hospodárskej politike, pri formulácii teoretických prístupov k vývoju súťažnej politiky, ako aj spôsobov jej realizácie. Následne sme vyvodzovali závery metódou zovšeobecnenia. V závere bakalárskej práce sme na základe metódy indukcie a dedukcie charakterizovali výsledky práce, ku ktorým patrí aj analýza poskytnutej štátnej pomoci v Slovenskej republike a v Európskej únii v období rokov 2013 – 2015. Vychádzali sme pritom z ročných správ o poskytnutej štátnej pomoci MF SR (za roky 2013 a 2014) a PMÚ SR (za rok 2015) a z hodnotiacich tabuliek o poskytnutej štátnej pomoci v členských štátoch Európskej únii vypracovaných Európskou komisiou. Údaje sme spracovali do tabuliek, ktoré umožňujú lepší prehľad poskytnutej štátnej pomoci.

4 Výsledky práce

4.1 Základné východiská, význam a ciele štátnej pomoci v Slovenskej republike

Štátnu pomoc v SR najskôr legislatívne upravoval zákon č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci. Po vstupe SR do EÚ bol, z dôvodu zosúladenia našich právnych noriem s právnymi normami EÚ, prijatý zákon č. 203/2004 Z. z. o štátnej pomoci, ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov. V SR sa tak odo dňa nadobudnutia platnosti Zmluvy o pristúpení SR k EÚ mohla poskytovať štátna pomoc len vtedy, ak bola v súlade so zákonom o štátnej pomoci a ak nebola v rozpore s Európskou dohodou o pridružení. Na základe tejto dohody prijala Asociačná rada Implementačné pravidlá pre štátnu pomoc, podľa ktorých sa posudzovala zlučiteľnosť poskytnutej štátnej pomoci s kritériami vyplývajúcimi z pravidiel č.87 Zmluvy o Európskom spoločenstve (v súčasnosti článok 107 Zmluvy o fungovaní EÚ – ďalej len ZFEÚ), a to aj vrátane budúcej sekundárnej legislatívy.³⁸ Schvaľovanie, evidencia a monitorovanie štátnej pomoci v SR bolo, pred jej vstupom do EÚ, v kompetencii bývalého Úradu pre štátnu pomoc. Neskôr, odo dňa nadobudnutia platnosti Zmluvy o pristúpení SR k EÚ, sa kompetencie preniesli na MF SR, ktoré úzko spolupracovalo s EK.

V súčasnosti je štátna pomoc v SR upravená zákonom č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Bývalé kompetencie MF SR sú už, na základe tohto zákona, v pôsobnosti PMÚ SR. Štátna pomoc je akákoľvek pomoc, ktorú prideliť členský štát a ktorá narúša alebo by mohla narúšať hospodársku súťaž tým, že niektorým podnikom poskytuje výhodu, ktorá ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi.³⁹ Pretože môže narúšať správne fungovanie trhu, musí byť monitorovaná a kontrolovaná. Za určitých okolností je zlučiteľná s vnútorným trhom a pozitívne vplýva na rozvoj hospodárstva.

³⁸ TOKÁROVÁ, M. 2017. *Štátna pomoc v Slovenskej republike ako významný pilier konkurenčnej politiky*. Competition: proceedings of 9th anual international scientific conference: Jihlava, Czech Republic, 18.5.2017. Jihlava College of Polytechnics, 2017 (v tlači).

³⁹ Tlačová správa Európskeho dvoru audítorov. 2016. [online]. *Štátna pomoc: nízka informovanosť a výrazný nesúlad v členských štátoch, konštatujú audítori EÚ*. [cit. 2017-05-05]. Dostupné na internete: <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR16_24/INSR_STATE_AIDS_SK.pdf>.

Cieľom štátnej pomoci je najmä podpora hospodárskeho rozvoja v regiónoch, kde je nízka životná úroveň, či vysoká nezamestnanosť. Okrem iného sa poskytuje pri realizácii významného projektu spoločného európskeho záujmu alebo na nápravu vážnych nedostatkov vo fungovaní hospodárstva, rozvoj určitých hospodárskych činností alebo určitých hospodárskych oblastí, ak táto pomoc zásadne neovplyvní podmienky obchodu tak, že by boli v rozpore so záujmom spoločného trhu spoločenstva.⁴⁰

4.1.1 Nové prístupy k štátnej pomoci v Slovenskej republike

Ako sme už spomenuli, štátnu pomoc v súčasnosti, presnejšie s účinnosťou od 1. januára 2016, upravuje zákon č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon o ŠP). Tento zákon bol prijatý z dôvodu harmonizácie našej legislatívy s aktuálnou legislatívou EÚ. Najvýznamnejšou zmenou, ktorú novela zákona zaviedla, je, že pôsobnosť MF SR v oblasti koordinácie štátnej pomoci sa preniesla na PMÚ SR. Prenos kompetencií bol zrealizovaný na základe skutočnosti, že štátna pomoc môže, rovnako ako zakázané dohody, zneužívanie dominantného postavenia, či nepovolené koncentrácie, obmedzovať a narušovať hospodársku súťaž, ktorej ochranu zabezpečuje práve PMÚ SR. Medzi úlohy koordinátora patrí:

- vypracovanie stanovísk k schémam pomoci vrátane ich dodatkov z hľadiska dodržiavania pravidiel EÚ pre pomoc,
- vypracovanie stanovísk k návrhom na poskytnutie pomoci ad hoc,
- registrácia schém minimálnej pomoci,
- zabezpečenie metodickej a konzultačnej činnosti v oblasti pomoci,
- zabezpečenie spolupráce pri schvaľovaní poskytovania novej štátnej pomoci medzi poskytovateľmi štátnej pomoci a EK a pri schvaľovaní zmien v existujúcej štátnej pomoci,
- zabezpečenie spolupráce s EK na úseku vybavovania sťažností tretích strán,
- zabezpečenie školenia a šírenia informácií v oblasti pomoci,

⁴⁰ VIDOVÁ, J. 2015. *Hospodárska politika Európskej únie*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2015. s. 136. ISBN 978-80-225-4161-9.

- vypracovanie súhrnnej správy o poskytnutej štátnej pomoci za predchádzajúci kalendárny rok,
- zabezpečenie spoluprácu s EK pri príprave právne záväzných aktov EÚ pre pomoc,
- vypracovanie stanovísk k návrhom právnych predpisov SR z hľadiska dodržiavania pravidiel EÚ pre pomoc.⁴¹

Štátnu pomoc možno, podľa zákona o ŠP, poskytnúť len pri dodržaní osobitných predpisov upravujúcich príslušné opatrenia pomoci v súlade s pravidlami EÚ pre štátnu pomoc a musí byť schválená EK, ak nie je ustanovené inak. Poskytovateľ, resp. ten, kto vykoná právny úkon oprávňujúci príjemcu na získanie pomoci, musí najskôr vypracovať schému štátnej pomoci. Táto schéma je záväzným dokumentom, ktorý komplexne upravuje poskytovanie štátnej pomoci. Podľa schémy štátnej pomoci sa neposkytuje jedine tzv. „pomoc ad hoc“, ktorú možno poskytnúť, za určitých presne stanovených podmienok, napr. vo forme stimulu pre dôležitého investora. Prijímateľa je podľa zákona o ŠP ten, kto vykonáva hospodársku činnosť bez ohľadu na právnu formu a spôsob financovania, a v ktorého prospech bol vykonaný právny úkon, ktorý ho oprávňuje na získanie pomoci.

Štátna pomoc sa smie použiť na účel rozvoja regiónov, pre malý a stredný podnik, na uľahčenie prístupu k financovaniu pre malý a stredný podnik, na výskum, vývoj a inovácie, na podporu vzdelávania a zamestnanosti, pre znevýhodnených zamestnancov a zamestnancov so zdravotným postihnutím, na ochranu životného prostredia, na náhradu škody spôsobenej určitými prírodnými katastrofami, ďalej na širokopásmové infraštruktúry, na kultúru a zachovanie kultúrneho dedičstva, na športové a multifunkčné rekreačné infraštruktúry, na miestne infraštruktúry, na podporu poľnohospodárstva, lesného hospodárstva a vidieckych oblastí, na podporu dopravy, na uľahčenie zatvorenia uhoľných baní neschopných konkurencie, na podporu rizikových finančných investícií, na podporu rybného hospodárstva, či na iný účel, ktorý nie je vyššie uvedený, ak tak ustanovila Rada EÚ.⁴²

Štátna pomoc sa môže poskytnúť buď vo forme peňažných prostriedkov (priama) alebo ako určité nepeňažné výhody pre príjemcu (nepriama):

⁴¹ Zákon č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴² Tamtiež.

- priama – dotácia alebo grant, príspevok, úhrada úrokov alebo časti úrokov z úveru, úhrada časti úveru, návratná finančná výpomoc poskytnutá za výhodnejších podmienok, ako sú trhové podmienky, zvýšenie základného imania spôsobom, ktorý nie je v súlade s trhovými podmienkami,
- nepriama – štátna alebo banková záruka poskytnutá za výhodnejších podmienok, ako sú trhové podmienky, úľava na dani, úľava na penále, pokute, sankčnom úroku alebo iných sankciách, predaj nehnuteľného majetku štátu, vyššiemu územnému celku (ďalej len VÚC) alebo obce za cenu nižšiu, ako je trhovú cenu, poradenská služba poskytnutá bezplatne alebo za čiastočnú úhradu, odklad platenia dane alebo povolenie zaplatenia dane v splátkach za výhodnejších podmienok, ako sú trhové podmienky.⁴³

4.2 Analýza poskytnutej štátnej pomoci v Slovenskej republike za roky 2013 – 2015

Z dôvodu chýbajúcich údajov o poskytnutej štátnej pomoci v roku 2016 sme sa rozhodli analyzovať obdobie rokov 2013 – 2015. V sledovanom období výška poskytnutej štátnej pomoci v SR každým rokom rástla. Najviac peňažných prostriedkov sa poskytlo na rozvoj regiónov a taktiež na výrobu energie, na jej prenos a rozvod, v oblasti ktorej sa poskytovanie pomoci zaviedlo práve v roku 2013.

Celkový objem poskytnutej štátnej pomoci v roku 2013 bol vo výške 290,74 mil. eur, z toho 195,10 mil. eur bolo poskytnutých z národných zdrojov a zvyšných 95,64 mil. eur sme čerpali z fondov EÚ.

V roku 2014 bola celková štátna pomoc poskytnutá v objeme 322,14 mil. eur, z čoho 189,86 mil. eur plynulo z národných zdrojov a 132,28 mil. eur z fondov EÚ. Oproti roku 2013 sa tak celková výška poskytnutej štátnej pomoci zvýšila o 31,40 mil. eur, teda o 10,8%.

Celkový objem štátnej pomoci v roku 2015 predstavoval sumu 440,65 mil. eur, z čoho 207,01 mil. eur bolo poskytnutých z národných zdrojov a vyšší podiel, konkrétne 233,64 mil. eur, tvorili prostriedky poskytnuté z fondov EÚ. Poskytnutá štátna pomoc

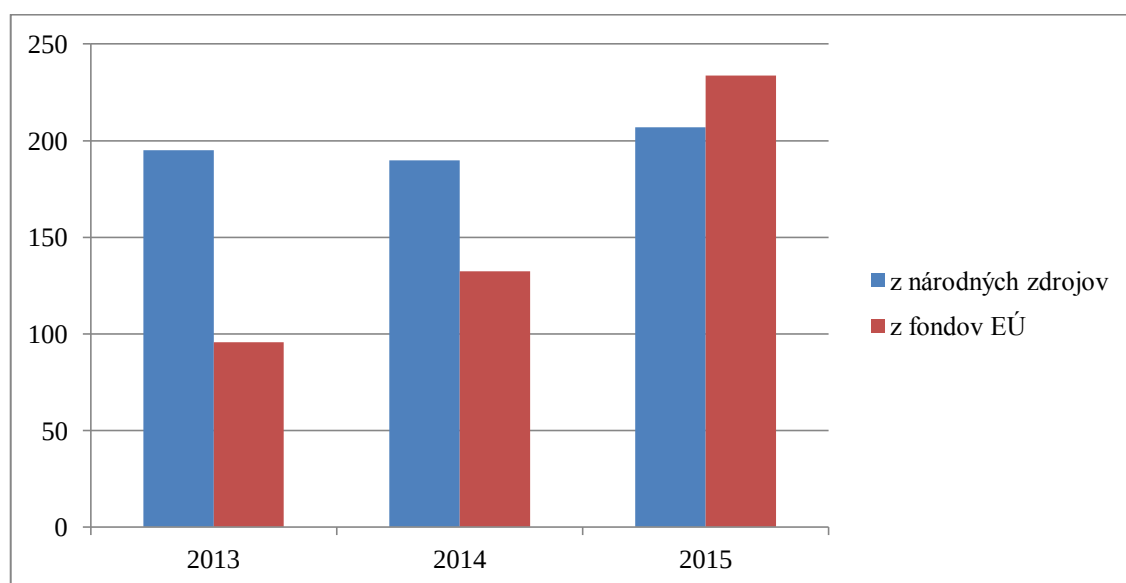
⁴³ Zákon č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

v porovnaní s rokom 2014 vzrástla až o 36,79%, čo predstavuje nárast o 118,51 mil. eur.

Pre lepšie znázornenie uvádzame v grafe 1 objem poskytnutej štátnej pomoci z národných zdrojov a z fondov EÚ v mil. eur za roky 2013 – 2015. Z grafu vyplýva, že v rokoch 2013 a 2014 predstavovali národné zdroje väčšiu časť z celkovej poskytnutej pomoci, dokonca v roku 2013 to bol viac ako dvojnásobok sumy, ktorú sme čerpali z fondov EÚ. V roku 2015 sa situácia zmenila a väčšia časť z celkových poskytnutých prostriedkov bola čerpaná zo zdrojov EÚ.

Graf 1

Objem poskytnutej štátnej pomoci z národných zdrojov a z fondov EÚ v mil. eur v rokoch 2013 - 2015



Prameň: Vlastné spracovanie podľa správ o poskytnutej štátnej pomoci v SR v rokoch 2013 – 2015. Bratislava: MF SR 2014,2015; Bratislava: PMÚ SR 2016.

V tabuľke 1 uvádzame podiely poskytnutej štátnej pomoci v SR na hrubom domácom produkte (ďalej len HDP) a na výdavkoch štátneho rozpočtu (ďalej len ŠR), objem poskytnutej pomoci pripadajúci na obyvateľa a na zamestnanca v období rokov 2013 – 2015. Z údajov vyplýva, že podiel poskytnutej štátnej pomoci na HDP v roku 2014 mierne klesol, v porovnaní s rokom 2013, potom sa však v roku 2015 opäť zvýšil. Podiel poskytnutej pomoci na výdavkoch ŠR, ako aj objem pomoci pripadajúci na obyvateľa a zamestnanca sa každým rokom zvyšovali.

Tabuľka 1

Podiely poskytnutej štátnej pomoci v SR v rokoch 2013 – 2015

Rok	Podiel poskytnutej štátnej pomoci			
	na HDP (v %)	na výdavkoch ŠR (v %)	na obyvateľa (v eurách)	na zamestnanca (v eurách)
2013	0,54	1,94	53,69	124,82
2014	0,43	2,07	59,42	134,74
2015	0,56	2,40	81,21	179,68

*Prameň: Vlastné spracovanie podľa Správ o poskytnutej štátnej pomoci v SR v rokoch 2013 – 2015.
Bratislava: MF SR 2014,2015; Bratislava: PMÚ SR 2016.*

Celkovo za obdobie rokov 2013 - 2015 sa poskytli prostriedky na štátnu pomoc v SR vo výške 1 053,53 mil. eur. Tabuľka 2 uvádza prehľad poskytnutej štátnej pomoci v SR počas sledovaných troch rokov podľa jej poskytovateľov. Z údajov vyplýva, že najväčší objem pomoci poskytlo najmä Ministerstvo hospodárstva SR (ďalej len MH SR), Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (ďalej len MPRV SR), orgány finančnej správy (ďalej len OFS), ktorými sú daňové a colné úrady a taktiež Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (ďalej len MŠVVŠ SR). Naopak, najmenší podiel štátnej pomoci poskytli Ministerstvo obrany SR (ďalej len MO SR), Agentúra na podporu výskumu a vývoja (ďalej len APVV), Audiovizuálny fond (ďalej len AVF) a Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR (ďalej len MDVRR SR). Úrad vlády (ďalej len ÚV) poskytol štátnu pomoc len v rokoch 2014 a 2015, ostatní poskytovatelia počas celého sledovaného obdobia, teda aj v roku 2013.

Tabuľka 2

Prehľad poskytnutej štátnej pomoci za obdobie rokov 2013 – 2015 podľa poskytovateľov

Poskytovateľ	Súhrnná výška pomoci (v mil. eur)	Podiel poskytnutej ŠP na celkovej výške ŠP v SR
MH SR	464,49	44,09%
MPRV SR	172,48	16,37%
MDVRR SR	19	1,80%
MPSVR SR	22,51	2,14%
MŽP SR	65,12	6,18%
MO SR	3,09	0,29%
MŠVVŠ SR	92,37	8,77%
APVV	5,39	0,51%
OFS – daňové úrady	94,08	8,93%
OFS – colné úrady	76,29	7,24%
AVF	13,62	1,29%
ÚV	25,09	2,38%
Spolu	1053,53	100,00%

*Prameň: Vlastné spracovanie podľa správ o poskytnutej štátnej pomoci v SR v rokoch 2013 – 2015.
Bratislava: MF SR 2014,2015; Bratislava: PMÚ SR 2016.*

Podľa účelov pomoci (na základe klasifikácie účelov pomoci vypracovanej EK) sa štátna pomoc delí na štyri hlavné oblasti, a to:

- horizontálna pomoc,
- odvetvová pomoc,
- pomoc na výrobu energie, prenos a rozvod,
- pomoc v oblasti pôdohospodárstva.⁴⁴

⁴⁴ MF SR. 2013. *Správa o poskytnutej štátnej pomoci v Slovenskej republike za rok 2013*. [online]. Bratislava, 2014. [cit. 2017-05-12]. Dostupné na internete: <<http://www.statnapomoc.sk/?cat=8>>.

4.2.1 Horizontálna štátna pomoc

Horizontálnu pomoc tvoria jednotlivé kategórie: pomoc na rozvoj regiónov, pomoc pre malé a stredné podniky, na záchranu a reštrukturalizáciu podnikov v ťažkostiach, pomoc pre životné prostredie, na zamestnanosť, na vzdelávanie zamestnancov, na výskum a vývoj, na kultúru a záchranu kultúrneho dedičstva, pomoc v znevýhodnených oblastiach, prevádzková pomoc, pomoc v oblasti rizikového kapitálu a priamych zahraničných investícií.⁴⁵

V rokoch 2013 – 2015 bola štátna pomoc na horizontálne ciele poskytnutá v celkovej výške 760,54 mil. eur. Najväčší objem peňažných prostriedkov bol poskytnutý na rozvoj regiónov, konkrétne 447,64 mil. eur, čo predstavuje 58,9% z celkovej horizontálnej pomoci. Ďalej nasledovali kategórie pomoci na výskum a vývoj, na ochranu životného prostredia a na záchranu kultúrneho dedičstva. Najmenej prostriedkov bolo poskytnutých na pomoc malým a stredným podnikom, čo v roku 2013 predstavovalo 2,16 mil. eur, v roku 2014 už len 0,01 mil. eur a v roku 2015 v tejto oblasti vôbec nebola poskytnutá štátna pomoc. Táto pomoc bola poskytnutá najmä vo forme dotácií, nenávratných finančných príspevkov a formou úľav na dani.

4.2.2 Odvetvová štátna pomoc

Pre túto oblasť pomoci, teda pre tzv. citlivé odvetvia (akými sú napr. doprava, oceliarsky a uhoľný priemysel) prijala EK pravidlá štátnej pomoci, ktoré sú vo všeobecnosti prísnejšie ako pravidlá v iných odvetviach. Vo väčšine prípadov existuje možnosť pomoci na investície, podporujúce zvýšenie výrobnnej kapacity, veľmi obmedzená alebo dokonca zakázaná a v niektorých prípadoch sa teda pomoc schváli len vtedy, ak súvisí so znižovaním výrobnnej kapacity.⁴⁶ Odvetvová štátna pomoc sa v sledovaných rokoch poskytla formou oslobodenia od spotrebnej dane a zníženia sadzby spotrebnej dane. V rokoch 2013 a 2014 bola poskytnutá len pre odvetvie dopravy a v roku 2015 aj pre telekomunikácie a pre uhoľný priemysel, kde teda poskytnutá pomoc predstavuje zvýšenie oproti minulým rokom o 100%. Celkovo sa poskytlo 32,66 mil. eur, pričom najviac peňažných prostriedkov bolo na účel tejto

⁴⁵ MF SR. 2013. *Správa o poskytnutej štátnej pomoci v Slovenskej republike za rok 2013*. [online]. Bratislava, 2014. [cit. 2017-05-12]. Dostupné na internete: <<http://www.statnapomoc.sk/?cat=8>>.

⁴⁶ Tamtiež.

pomoci vynaložených práve v roku 2015, a to konkrétne na kategóriu telekomunikácii. Prostriedky v oblasti odvetvovej štátnej pomoci plynuli najmä z MDVRR SR, ÚV SR, MH SR a colných úradov.

4.2.3 Štátna pomoc na výrobu energie, prenos a rozvod

Štátna pomoc v tejto oblasti sa začala poskytovať od roku 2013 a v sledovaných troch rokoch sa vždy poskytla len jednému prijímateľovi v celkovej výške 195,91 mil. eur. V roku 2014 objem poskytnutej pomoci na tento účel narástol o 20,30% v porovnaní s predchádzajúcim rokom a v roku 2015 poklesol o 4,05%. Poskytovateľom tejto pomoci je MH SR.

4.2.4 Štátna pomoc v oblasti pôdohospodárstva

V oblasti pôdohospodárstva bola štátna pomoc poskytnutá najmä formou dotácií a úľavou na dani, a to v celkovej výške 64,42 mil. eur. Najviac, konkrétne 25,75 mil. eur, sa poskytlo v roku 2013. V porovnaní týmto rokom sa výška štátnej pomoci pre túto oblasť v roku 2014 znížila o 12,35 mil. eur, teda o 47,96 %, a v roku 2015 opäť narástla o 88,58% oproti roku 2014, čiže o 11,87 mil. eur. Poskytovateľmi štátnej pomoci v pôdohospodárskom odvetví boli MPRV SR a MO SR. V sektore rybného hospodárstva počas sledovaných rokov štátna pomoc nebola poskytnutá.

4.3 Základné východiská, význam a ciele štátnej pomoci v Európskej únii

Súťažná politika v EÚ je o podnecovaní podnikavosti a o inováciách, o vytváraní nových pracovných miest, o uvádzaní na trh inovatívnych produktov a lepších služieb, ktoré ponúkajú spotrebiteľom výber za konkurenčné ceny.⁴⁷ K plneniu

⁴⁷ ŠMEJKAL, V. 2015. *Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015*. Praha: Nakladatelství LEGES, s. r. o., 2015. s. 266. ISBN 978-80-7502-108-3.

týchto cieľov môže výrazne napomôcť štátna pomoc, ktorá umožňuje riešiť zlyhania trhu, či vytvárať stimuly pre nové investície.

Problematiku poskytovania štátnej pomoci v rámci EÚ v súčasnosti legislatívne upravuje ZFEÚ, konkrétne články 107 až 109. V minulosti to boli články 87 – 89 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva. Posudzovanie a schvaľovanie štátnej pomoci je v kompetencii EK. Tá môže schváliť štátnu pomoc, ak existuje reálna šanca, že spoločnosť v núdzi (resp. nová spoločnosť) sa môže stať ziskovou, a ak je to v záujme EÚ (napríklad tým, že sa zachovajú alebo vytvoria pracovné miesta).⁴⁸ V prípade zistenia protisúťažného správania sa však môže EK vykonať inšpekciu a žiadať o nápravu alebo o zastavenie poskytovania pomoci, a aj o vrátenie už poskytnutej pomoci. Ak členský štát takéto nariadenie nerešpektuje, obracia sa EK na Európsky súdny dvor. Štátnou pomocou sa rozumieajú také opatrenia v prospech podnikov, ktoré spĺňajú nasledujúce charakteristické kritériá:

- pomoc poskytuje štát alebo sa poskytuje zo štátnych zdrojov,
- pomoc sa poskytuje podnikom,
- predmetná pomoc udeľuje výhodu,
- udelená výhoda je selektívna,
- predmetná pomoc narúša hospodársku súťaž alebo hrozí jej narušením,
- pomoc ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi.⁴⁹

V zásade je síce štátna pomoc zmluvne zakázaná, ale ZFEÚ obsahuje presne vymedzené kategórie, ktoré sú zlučiteľné s vnútorným trhom. O zlučiteľnosti poskytnutia štátnej pomoci s vnútorným trhom rozhoduje EK, konkrétne Generálne riaditeľstvo Komisie pre hospodársku súťaž, ktorému musia členské štáty nahlasovať každé jej plánované poskytnutie alebo úpravu. Zlučiteľnosť s trhom sa posudzuje porovnaním kladných a záporných účinkov pomoci. Ku kladným účinkom môžeme zaradiť napr. prínos na dosiahnutie určitého cieľa spoločného záujmu, k záporným patrí najmä narušenie hospodárskej súťaže. Podľa Nariadenia Rady EÚ 2015/1588 o uplatňovaní článkov 107 a 108 ZFEÚ na určité kategórie horizontálnej štátnej pomoci, sa za zlučiteľné s vnútorným trhom považujú, a teda nepodliehajú požiadavke

⁴⁸ EK. 2016. Zlepšovanie fungovania trhov. In *Hospodárska súťaž*. [online]. 2016. [cit. 2017-05-15]. Dostupné na internete: <<https://bookshop.europa.eu/sk/hospod-rska-s-a--pbNA0216161/?CatalogCategoryID=sciep2OwkgkAAAE.xjhtLxJz>>.

⁴⁹ Európsky dvor audítorov. 2016. Osobitná správa č. 24/2016. [online]. *Potreba ďalšieho úsilia na zvyšovanie informovanosti o súlade s pravidlami štátnej pomoci a na presadzovanie súladu s týmito pravidlami v rámci politiky súdržnosti*. [cit. 2017-05-15]. Dostupné na internete: <http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610_04/SR_STATE_AIDS_SK.pdf>.

notifikácie (pokiaľ sú splnené podmienky a výška pomoci nepresahuje stanovené stropy), tieto skupinové výnimky:

a) pomoc:

- pre malé a stredné podniky,
- na výskum, vývoj a inovácie,
- na ochranu životného prostredia,
- na podporu zamestnanosti a vzdelávania,
- v odvetví kultúry a na zachovanie kultúrneho dedičstva,
- na náhradu škody spôsobenej prírodnými katastrofami,
- na náhradu škody spôsobenej určitými nepriaznivými poveternostnými podmienkami v odvetví rybárstva,
- v odvetví lesného hospodárstva,
- na podporu výrobkov potravinárskeho odvetvia neuvedených v príslušnej prílohe ZFEÚ,
- na ochranu morských a sladkovodných biologických zdrojov,
- v oblasti športu,
- pre obyvateľov vzdialených regiónov v doprave, ak má táto pomoc sociálnu povahu a je poskytnutá nezávisle od totožnosti dopravcu,
- na základnú širokopásmovú infraštruktúru, malé opatrenia individuálnej pomoci v oblasti infraštruktúry zahŕňajúce prístupové siete budúcej generácie, stavebno-inžinierske práce širokopásmového pripojenia a pasívnu širokopásmovú infraštruktúru v oblastiach, kde neexistuje žiadna takáto infraštruktúra a kde sa takáto infraštruktúra pravdepodobne ani v blízkej budúcnosti nevybuduje,
- na infraštruktúru na podporu cieľov uvedených v predchádzajúcich bodoch ako aj v písmene b) a na podporu iných cieľov spoločného záujmu, najmä cieľov stratégie „Európa 2020“;

b) pomoc, ktorá súhlasí s mapou schválenou EK pre každý členský štát na poskytnutie regionálnej pomoci.⁵⁰

Okrem spomenutých kategórií, zlučiteľných s trhom, je z notifikačnej povinnosti vyňatá aj tzv. „pomoc de minimis“. Ide vlastne o podporu malého rozsahu, a to

⁵⁰ Nariadenie Rady EÚ 2015/1588 o uplatňovaní článkov 107 a 108 ZFEÚ na určité kategórie horizontálnej štátnej pomoci (kodifikované znenie).

konkrétne do výšky 200 000 eur, poskytnutú jednému príjemcovi za obdobie troch rokov, ktorá závažne nenarúša hospodársku súťaž ani neovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi. Toto trojročné obdobie by sa malo hodnotiť priebežne, takže pri každom novom poskytnutí minimálnej pomoci je potrebné zohľadniť celkovú výšku minimálnej pomoci poskytnutú počas príslušného fiškálneho roka a počas dvoch predchádzajúcich fiškálnych rokov.⁵¹

EK je však povinná preskúmavať každú schému existujúcej pomoci. Na tento účel a na zabezpečenie najvyššej možnej miery transparentnosti a primeranej kontroly je žiaduce, aby EK zabezpečila založenie spoľahlivého systému zaznamenávania a uchovávaní informácií o uplatňovaní prijímaných nariadení, ku ktorému majú prístup všetky členské štáty, a aby pre splnenie tejto povinnosti obdržala od nich všetky nevyhnutné informácie o poskytnutí pomoci oslobodenej od notifikácie, ktorá môže byť skúmaná a hodnotená s členskými štátmi v Poradnom výbore pre štátnu pomoc.⁵² Poradný výbor pre štátnu pomoc tvoria zástupcovia každého členského štátu a predsedá mu zástupca EK.

Cieľom politiky štátnej pomoci v rámci EÚ je zachovať konkurencieschopnosť a vytvoriť taký právny režim, aby rozhodnutia vlád členských štátov neobmedzovali alebo nedeformovali hospodársku súťaž.⁵³ Preto je veľmi dôležité dohliadať na uplatňovanie stanovených pravidiel, preskúmavať a riešiť rôzne sťažnosti a najmä pravidelne monitorovať slabé stránky systémov členských štátov, zabezpečujúcich oznamovanie štátnej pomoci.

4.4 Analýza poskytnutej štátnej pomoci v Európskej únii za roky 2013 – 2015

Poskytovanie štátnej pomoci v EÚ súvisí s politikou súdržnosti, ktorá patrí k hlavným výdavkovým oblastiam rozpočtu EÚ a vykonáva sa prostredníctvom fondov, a to konkrétne Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ďalej len EFRR), Kohézneho fondu (ďalej len KF) a Európskeho sociálneho fondu (ďalej len ESF). Politika

⁵¹ ŠRENKEL, E. 2016. Ako funguje štátna pomoc pre malé a stredné podniky (pomoc de minimis)? [online]. In *Podnikajte.sk*, 2016. [cit. 2017-05-15]. Dostupné na internete: <<https://www.podnikajte.sk/start-podnikania/c/2618/category/podpora-podnikania/article/statna-pomoc-male-stredne-podniky.xhtml>>.

⁵² Nariadenie Rady EÚ 2015/1588 o uplatňovaní článkov 107 a 108 ZFEÚ na určité kategórie horizontálnej štátnej pomoci (kodifikované znenie).

⁵³ NOVÁČKOVÁ, D. 2004. *Základy európskeho práva a vnútorný trh Európskej únie*. Bratislava: Euronion, 2004. s. 254. ISBN 80-88984-58-0.

súdržnosti napomáha zvyšovanie hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti v menej zvýhodnených regiónoch EÚ. Na projekty podliehajúce pravidlám štátnej pomoci smeruje v priemere približne 40% z celkového rozpočtu EÚ na túto politiku.

Pri poskytovaní štátnej pomoci v EÚ je veľmi dôležité dodržiavať určité pravidlá. Z dôvodu veľkého počtu chýb, ktorých sa členské štáty v predchádzajúcom období pri poskytovaní štátnej pomoci dopúšťali, sa EK rozhodla na programové obdobie rokov 2014 – 2020 zjednodušiť príslušné právne predpisy v tejto oblasti. Programové obdobie je vlastne viacročný finančný rámec, počas ktorého sa plánujú a využívajú výdavky z fondov EÚ. EK prijala aj opatrenia na podporu administratívnej kapacity členských štátov v oblasti štátnej pomoci vrátane zavedenia predbežných podmienok pre systémy štátnej pomoci na podporu efektívneho a účinného využívania európskych fondov (tzv. ex ante kondicionality).⁵⁴

Počas obdobia rokov 2013 – 2015 členské štáty EÚ prideliли štátnu pomoc vo výške priemerne 90,1 mld. eur ročne, okrem pomoci železničnému sektoru. Pre tento sektor nie sú k dispozícii úplné údaje, a preto je celková výška pridelennej štátnej pomoci mierne podhodnotená. Podľa EK je zvýšenie výdavkov v roku 2014, v porovnaní s predchádzajúcim rokom, do veľkej miery (na 85%) spôsobené zahrnutím väčšieho množstva systémov obnoviteľnej energie do hlásení, bez ktorých by ohlásená štátna pomoc dosiahla približne 73 mld. eur.⁵⁵ Okrem toho treba spomenúť, že v roku 2013 neboli do výdavkov zahrnuté finančné prostriedky EÚ na štátnu pomoc členským štátom.

V tabuľke 3 uvádzame objem výdavkov na štátnu pomoc pre každý členský štát EÚ v období rokov 2013 – 2015. Z vyššie uvedeného dôvodu sa celkový objem výdavkov na štátnu pomoc v roku 2014 výrazne zvýšil v porovnaní s rokom 2013, v roku 2015 je už celková suma takmer totožná ako v predchádzajúcom roku.

⁵⁴ Európsky dvor audítorov. 2016. Osobitná správa č. 24/2016. [online]. *Potreba ďalšieho úsilia na zvyšovanie informovanosti o súlade s pravidlami štátnej pomoci a na presadzovanie súladu s týmito pravidlami v rámci politiky súdržnosti*. [cit. 2017-05-17]. Dostupné na internete: <http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610_04/SR_STATE_AIDS_SK.pdf>.

⁵⁵ Tamtiež.

Tabuľka 3

Výdavky na štátnu pomoc podľa členských štátov v rokoch 2013 – 2015, v mil. eur

Členský štát	2013	2014	2015
Belgicko	1 692,5	1 866,0	2 018,1
Bulharsko	120,7	269,9	329,2
Česká republika	151,2	137,9	139,9
Dánsko	2 632,4	2 644,4	3 404,1
Nemecko	13 820,5	38 007,2	37 479,8
Estónsko	117,6	236,8	236,2
Írsko	1 165,8	967,3	810,4
Grécko	2 993,2	1 797,5	2 314,9
Španielsko	3 250,7	3 433,5	2 665,1
Francúzsko	13 722,9	15 607,0	13 863,5
Chorvátsko	259,9	314,6	387,6
Taliansko	3 481,4	3 968,6	5 458,1
Cyprus	1 798,4	1 762,6	2 676,5
Lotyšsko	380,5	740,1	623,1
Litva	205,6	184,4	294,2
Luxembursko	162,6	168,6	182,3
Maďarsko	1 505,4	1 733,5	1 571,4
Malta	188,3	97,7	131,6
Holandsko	2 482,7	2 497,5	2 356,3
Rakúsko	1 860,3	1 462,7	2 110,1
Poľsko	2 997,0	5 341,7	3 546,4
Portugalsko	491,0	747,5	833,3
Rumunsko	922,8	1 169,7	1 292,7
Slovinsko	468,7	454,0	442,2
Slovenská republika	200,6	312,8	428,4
Fínsko	2 598,0	2 660,8	2 250,2
Švédsko	3 543,8	3 451,1	3 337,9
Spojené kráľovstvo	6 374,8	8 500,5	9 042,2
Európska únia	69 588,6	100 535,7	100 225,7

Prameň: Vlastné spracovanie podľa hodnotiacich tabuliek štátnej pomoci vytvorených EK v roku 2016.

Dostupné na internete: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

4.4.1 Audity Európskeho dvora audítorov zamerané na štátnu pomoc

V súvislosti s kontrolou poskytovania štátnej pomoci je dôležité spomenúť inštitúciu, ktorou je Európsky dvor audítorov (ďalej len ECA). K jeho hlavným úlohám patrí najmä vykonávanie kontroly finančných prostriedkov EÚ, ich získavania a vynakladania. Pomáha aj zlepšovať finančné hospodárenie EÚ na základe zistených nedostatkov a následných návrhov odporúčaní pre EK.

Audit, z ktorého budeme vychádzať, bol vykonaný za roky 2010 – 2014. Vzhľadom na to, že údaje za rok 2015 nie sú dostupné, analyzujeme len obdobie rokov 2013 a 2014. Nasledujúca tabuľka uvádza počet zistených chýb v rámci výročných auditov zhody v náhodne vybraných projektoch, ktoré sú relevantné z hľadiska štátnej pomoci. Zo 148 kontrolovaných projektov boli v 31 prípadoch zistené porušenia pravidiel štátnej pomoci. Z toho vo väčšine prípadov, konkrétne v 23 projektoch, sa preukázala chyba bez finančného dosahu. V projektoch financovaných z EFRR/KF bolo zistených výrazne viac chýb ako v tých, ktoré boli financované z ESF. Chyby v štátnej pomoci sú totižto oveľa menej pravdepodobné v ESF, pretože tieto projekty sú zvyčajne oveľa menšieho rozsahu a častejšie sú pomocou de minimis.⁵⁶

Tabuľka 4

Chyby v štátnej pomoci zistené v rámci výročných auditov zhody

Fond	Rok	Počet kontrolovaných projektov relevantných z hľadiska štátnej pomoci	Počet chýb v ŠP	Počet chýb s finančným dosahom	Počet chýb bez finančného dosahu
EFRR KF	2013	51	16	5	11
	2014	59	14	3	11
ESF	2013	14	1	0	1
	2014	24	0	0	0
Spolu		148	31	8	23

Prameň: Vlastné spracovanie podľa Osobitnej správy č. 24/2016 Európskeho dvora audítorov.

⁵⁶ Európsky dvor audítorov. 2016. Osobitná správa č. 24/2016. [online]. *Potreba ďalšieho úsilia na zvyšovanie informovanosti o súlade s pravidlami štátnej pomoci a na presadzovanie súladu s týmito pravidlami v rámci politiky súdržnosti*. [cit. 2017-05-17]. Dostupné na internete: <http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610_04/SR_STATE_AIDS_SK.pdf>.

Medzi hlavné kategórie chýb, ktoré boli zistené príslušnými auditmi patria:

- príliš vysoká intenzita pomoci,
- chýbajúci stimulačný účinok,
- nezistená štátna pomoc alebo jej neoznámenie,
- nesplnené požiadavky na monitorovanie alebo formálne požiadavky.⁵⁷

Problém príliš vysokej intenzity pomoci sa spája najmä s nesprávnym považovaním veľkého podniku za malý a stredný podnik (ďalej len MSP) a udelenie neoprávneného bonusu pre MSP. O stimulačnom účinku pomoci hovoríme vtedy, keď poskytnutá štátna pomoc motivuje príjemcu k činnosti, ktorú by nemohol dosiahnuť aj iným spôsobom, t. j. bez pomoci. Ak príjemca nevie dokázať, že pomoc pre daný projekt mala pozitívne účinky, považuje sa za neoprávnený. Nezistená štátna pomoc alebo jej neoznámenie súvisí s poskytnutím pomoci, kedy si poskytovateľ myslí, že v danom prípade nejde o štátnu pomoc, a to napr. keď nepovažuje daný projekt za hospodársku činnosť. Problém nesplnených požiadaviek na monitorovanie pomoci sa týka najmä pomoci de minimis. Ide o to, že poskytovatelia často zabudnú zohľadňovať strop tejto pomoci v súčte z viacerých zdrojov počas obdobia troch rokov.

Audit vykonaný za roky 2010 – 2014 potvrdil záver, že členské štáty EÚ nie sú dostatočne zamerané na štátnu pomoc, nie je k dispozícii komplexný prehľad chýb v štátnej pomoci od EK a po monitorovaní EK sa pomoc len v malej miere vymáha späť.⁵⁸ Audítori odporúčajú, aby EK:

- ukladala nápravné opatrenia v prípadoch, keď opatrenia pomoci nie sú v súlade s pravidlami štátnej pomoci,
- využívala svoju databázu štátnej pomoci, ktorá jej umožní ľahko analyzovať typ, výskyt, závažnosť, zemepisný pôvod a príčinu nezrovnalostí, a pravidelne monitorovala schopnosť členských štátov dodržiavať pravidlá štátnej pomoci,
- schválila veľké projekty až po internom schválení štátnej pomoci a dôsledne žiadala členské štáty o to, aby oznamovali potrebnú pomoc,
- zabezpečila, aby do polovice roka 2017 rozsah a kvalita kontrol súladu s pravidlami štátnej pomoci zo strany orgánov auditu členských štátov boli dostatočné,

⁵⁷ Európsky dvor audítorov. 2016. Osobitná správa č. 24/2016. [online]. *Potreba ďalšieho úsilia na zvyšovanie informovanosti o súlade s pravidlami štátnej pomoci a na presadzovanie súladu s týmito pravidlami v rámci politiky súdržnosti*. [cit. 2017-05-17]. Dostupné na internete: <http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610_04/SR_STATE_AIDS_SK.pdf>.

⁵⁸ Tamtiež.

- využila svoje právomoci na pozastavenie platieb členským štátom, ak nebudú ex ante kondicionality týkajúce sa štátnej pomoci splnené do konca roka 2016.⁵⁹

EK väčšinu odporúčaní prijala a už ich začala vykonávať. Väčšina orgánov auditu považuje právny rámec EÚ v oblasti štátnej pomoci za pomerne zložitý, a preto vidia hlavný dôvod veľkého množstva chýb práve v nedostatku príslušnej kontroly uplatňovania pravidiel a nariadení.

⁵⁹ Európsky dvor audítorov. 2016. Tlačová správa. [online]. *Štátna pomoc: nízka informovanosť a výrazný nesúlad v členských štátoch, konštatujú audítori EÚ*. [cit. 2017-05-17]. Dostupné na internete: <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR16_24/INSR_STATE_AIDS_SK.pdf>.

5 Diskusia

Štátna pomoc v súčasnosti nadobúda na význame, pretože má dopad na každodenný život občanov. Ak je zlučiteľná s vnútorným trhom, a teda výrazným spôsobom nedeformuje efektívnu hospodársku súťaž, je veľkým prínosom pre zlepšenie ekonomickej situácie danej krajiny. Na druhej strane môže zvýhodňovať určité subjekty trhu a zvyšovať ich konkurencieschopnosť, v dôsledku čoho sa hospodárska súťaž narúša. Z toho vyplýva, že nie je jednoduché jednoznačne definovať, či je poskytovanie štátnej pomoci skôr prínosom alebo nevýhodou, ktorú predstavujú vzniknuté obavy z obmedzovania a narúšania súťaže.

Medzi pozitívne účinky poskytnutej štátnej pomoci môžeme zaradiť najmä vytváranie nových pracovných miest podnikmi, ktorým bola poskytnutá a vďaka ktorej rozšírili svoje výrobné kapacity, a teda potrebujú aj nových pracovníkov. Môžeme teda povedať, že poskytovanie štátnej pomoci podnecuje, okrem iného, aj rast zamestnanosti, v dôsledku čoho rastie aj HDP danej krajiny.

Na druhej strane však existuje veľa prípadov, kedy je štátna pomoc zneužitá napr. na získanie dominantného postavenia. Preto je veľmi dôležité poskytovať štátnu pomoc len v oblastiach, ktoré sa vyznačujú určitými nedostatkami, napr. vysokou nezamestnanosťou alebo nízkou životnou úrovňou. Poskytovanie štátnej pomoci musí byť v súlade so všetkými legislatívnymi predpismi, musí obsahovať všetky potrebné náležitosti, a najmä, musí byť zabezpečené primeranou ochranou, monitorovaním a kontrolovaním.

V Slovenskej republike, tak ako aj v ostatných štátoch Európskej únie, nie je možné poskytnúť štátnu pomoc bez toho, aby táto skutočnosť nebola oznámená Európskej komisii, resp. Generálnemu riaditeľstvu Komisie pre hospodársku súťaž. Generálne riaditeľstvo rozhoduje o tom, či je v danom prípade štátna pomoc zlučiteľná s vnútorným trhom, a teda, či môže byť poskytnutá. Zlučiteľnosť s trhom sa posudzuje na základe porovnania pozitívnych a negatívnych účinkov pomoci.

Záver

V súčasnom globalizovanom svetovom hospodárstve nadobúda súťažná politika, a teda aj štátna pomoc, ktorá je jej dôležitým pilierom, stále väčší význam. Súťažná politika vychádza z rešpektovania zdravého konkurenčného prostredia. Takéto prostredie vedie k množstvu pozitívnych skutočností, z ktorých ťaží celá spoločnosť. Ide najmä o rast produktivity práce, zvyšovanie životnej úrovne, znižovanie miery nezamestnanosti a pod. Tam, kde však zdravé konkurenčné prostredie chýba, je úlohou súťažnej politiky zabezpečiť, aby sa podmienky spravodlivej súťaže dodržiavali a podporovali.

Ochrana hospodárskej súťaže v Slovenskej republike je v súčasnosti upravená Zákonom č. 233/2015 Z. z., o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. K spôsobom realizácie súťažnej politiky a formám obmedzovania efektívnej hospodárskej súťaže patrí zneužívanie dominantného postavenia, dohody obmedzujúce súťaž, nepovolená koncentrácia, ak vedie k obmedzovaniu súťaže a v súčasnosti už aj štátna pomoc. Štátna pomoc sa stala významným prvkom súťažnej politiky. Môže mať pozitívne účinky, ale vzhľadom na to, že môže narušiť správne a spravodlivé fungovanie trhu, je veľmi dôležité zabezpečiť jej kontrolu a monitorovanie. Štátnu pomoc v Slovenskej republike upravuje Zákon č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

V analýze poskytnutej štátnej pomoci v Slovenskej republike, v ktorej sme sa zamerali na obdobie rokov 2013 – 2015, sme graficky znázornili vývoj objemu poskytnutej štátnej pomoci v daných rokoch, a to tak z národných zdrojov ako aj z fondov Európskej únie. Z grafu vyplýva, že výška poskytnutej štátnej pomoci každým rokom rastie. Ďalej sme uviedli podiely poskytnutej štátnej pomoci na HDP a na výdavkoch ŠR, objem pomoci pripadajúci na obyvateľa a na zamestnanca v Slovenskej republike. Z uvedených údajov taktiež vyplýva, že tieto podiely majú väčšinou rastúci charakter. Poskytovanie štátnej pomoci v Slovenskej republike je v kompetencii viacerých ministerstiev, agentúr, či orgánov finančnej správy, a tak sme uviedli aj prehľad poskytnutej štátnej pomoci z hľadiska jej poskytovateľov. Následne sme sa

venovali analýze jednotlivých oblastí štátnej pomoci podľa jej účelov, a to konkrétne horizontálnej, odvetvovej, štátnej pomoci na výrobu energie, jej prenos a rozvod a štátnej pomoci v oblasti pôdohospodárstva. V každej oblasti sme uviedli konkrétnu výšku pomoci, jej formy a poskytovateľov.

Štátna pomoc zo strany Európskej únie je upravená článkami 107 až 109 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Pri analýze štátnej pomoci v Európskej únii sme najskôr poskytli prehľad celkovej poskytnutej pomoci v danom období pre každý členský štát a ďalej sme sa zamerali na audity Európskeho dvora audítorov, ktoré boli vykonané z dôvodu odhaliť nedostatky v tejto oblasti a poskytnúť možné riešenia do budúcnosti. Hlavné chyby v súvislosti s poskytovaním štátnej pomoci, ktoré boli príslušnými auditmi zistené, sú najmä príliš vysoká intenzita pomoci, chýbajúci stimulačný účinok, nezistená štátna pomoc alebo jej neoznámenie a nesplnené požiadavky na monitorovanie alebo formálne požiadavky. Audítori vypracovali konkrétne odporúčania pre Európsku komisiu, aby sa v budúcnosti zabezpečilo predchádzanie takýmto nedostatkom.

Základným cieľom poskytovania štátnej pomoci je rozvoj hospodárstva, odstránenie negatívnych účinkov trhového mechanizmu a zabezpečenie zdravého súťažného prostredia. Poskytovanie štátnej pomoci však musí byť v súlade s legislatívnymi predpismi a musí mať preukázateľné pozitívne účinky. V opačnom prípade musí zasiahnuť Európska komisia, ktorá má právo žiadať o nápravu alebo vrátenie poskytnutej pomoci.

Zoznam použitej literatúry

1. Knihy/Monografie

- BAUMOL, W. J. – PANZAR, J. C. – WILLIG, R. D. 1982. *Contestable markets and the theory of industry structure*. New York, 1982.
- CLARK, J. M. 1961. *Competition as a dynamic proces*. Washington, D. C. 1961.
- ČAPLÁNOVÁ, A. 2010. Klasická škola ekonómie. In Lisý, J. a kol. 2010. *Dejiny ekonomických teórií*. Bratislava: Iura Edition, 2010. ISSN 987-80-8078-323-5.
- EUCKEN, W. 1968. Die Politik zur Herstellung der Wettbewerbsordnung. In *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen, 2. vydanie, 1968, s. 160.
- KALECKI, M. 1938. The distribution of the national income. In *Economica*. 1938.
- KARAS, V. – KRÁLIK, A. 2007. *Európske právo* 2. vyd. Bratislava: Iura Edition, 2007. 505 s. ISBN 978-80-8078-148-4.
- MAJTÁN, Š. a kol. 2012. *Podnikové hospodárstvo*. 2. vyd. Bratislava: Sprint dva, 2012. 323 s. ISBN 987-80-89393-63-3.
- NOVÁČKOVÁ, D. 2004. *Základy európskeho práva a vnútorný trh Európskej únie*. Bratislava: Euronion, 2004. 293 s. ISBN 80-88984-58-0.
- ŠÍBL, D. a kol. 2002. *Veľká ekonomická encyklopédia*. Bratislava: Sprint dva, 2002. 967 s. ISBN 80-89085-04-0.
- ŠMEJKAL, V. 2015. *Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015*. Praha: Nakladatelství LEGES, s. r. o., 2015. ISBN 978-80-7502-108-3.
- TOKÁROVÁ, M. 2006. Politika hospodárskej súťaže. In Vincúr, P. a kol. 2006. *Teória a prax hospodárskej politiky*. 2. vyd. Bratislava: Sprint vfra, 2006. 432 s. ISBN 80-89085-60-1.
- TOKÁROVÁ, M. 2008. *Protimonopolná politika*. Bratislava: Sprint vfra, 2008. 123 s. ISBN 978-80-89085-98-9.
- VIDOVÁ, J. 2015. *Hospodárska politika Európskej únie*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2015. 439 s. ISBN 978-80-225-4161-9.

- VINCÚR, P. 2006. Teoretické východiská, predmet, cieľ hospodárskej politiky. In Vincúr, P. a kol. 2006. *Teória a prax hospodárskej politiky*. 2. vyd. Bratislava: Sprint v.f.a., 2006. 432 s. ISBN 80-89085-60-1.

2. Články v časopise a zborníky

- BOBENIČ, HINTOŠOVÁ, A. 2007. Ochrana hospodárskej súťaže včera a dnes. In *Právni a ekonomické problémy súčasnosti II: zborník prací*. [CD-ROM]. Ostrava: Key Publishing s.r.o., 2007. ISBN 978-80-87071-25-0.
- TOKÁROVÁ, M. 2009. Ordoliberalizmus a jeho vplyv na implementáciu fenoménu konkurencie do predstavy o sociálne trhovom hospodárstve. In *Nová ekonomika*. ISSN 1336-1732, 2009, roč. 2, č. 3, s. 100-109.
- TOKÁROVÁ, M. 2014. Industriálna organizácia – prínos Jeana Tirola, nositeľa Nobelovej ceny za ekonómiu za rok 2014. In *Nová ekonomika*. ISSN 1336-1732, 2014, roč. 7, č. 4, s. 105-110.
- TOKÁROVÁ, M. 2017. *Štátna pomoc v Slovenskej republike ako významný pilier konkurenčnej politiky*. Competition: proceedings of 9th anual international scientific conference: Jihlava, Czech Republic, 18.5.2017. Jihlava College of Polytechnics, 2017 (v tlači).

3. Legislatívne predpisy

- Nariadenie Rady EÚ 2015/1588 o uplatňovaní článkov 107 a 108 ZFEÚ na určité kategórie horizontálnej štátnej pomoci (kodifikované znenie).
- Zákon č. 233/2015 Z. z., o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

4. Internetové zdroje

- Čo je zneužívanie dominantného postavenia. [online]. Protimonopolný úrad SR. 2013. [cit. 2017-05-05]. Dostupné na internete: <<http://www.antimon.gov.sk/co-je-zneuzivanie-dominantneho-postavenia/>>.
- EK. 2016. Zlepšovanie fungovania trhov. In *Hospodárska súťaž*. [online]. 2016. [cit. 2017-05-15]. Dostupné na internete: <<https://bookshop.europa.eu/sk/hospod-rska-s-a--pbNA0216161/?CatalogCategoryID=sciep2OwkgkAAAE.xjhtLxJz>>.
- Európsky dvor audítorov. 2016. Osobitná správa č. 24/2016. [online]. *Potreba ďalšieho úsilia na zvyšovanie informovanosti o súlade s pravidlami štátnej pomoci a na presadzovanie súladu s týmito pravidlami v rámci politiky súdržnosti*. [cit. 2017-05-15]. Dostupné na internete: <http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1610_04/SR_STATE_AIDS_SK.pdf>.
- HOŠOFF, B. 2008. Štátna pomoc. In *Úloha štátu pri vytváraní konkurenčných podmienok*. [online]. 2008. [cit. 2017-05-02]. Dostupné na internete: <<http://www.ekonom.sav.sk/uploads/journals/WP12.pdf>>.
- MF SR. 2013. *Správa o poskytnutej štátnej pomoci v Slovenskej republike za rok 2013*. [online]. Bratislava, 2014. [cit. 2017-05-12]. Dostupné na internete: <<http://www.statnapomoc.sk/?cat=8>>.
- SMOLKOVÁ, M. 2015. *Výročná správa o politike hospodárskej súťaže EÚ*. [online]. 2015. [cit. 2017-05-05]. Dostupné na internete: <<http://www.monikasmolkova.sk/vyroczna-sprava-o-politike-hospodarskej-sutaze-eu/>>.
- ŠRENKEL, L. 2016. Ako funguje štátna pomoc pre malé a stredné podniky (pomoc de minimis)? [online]. In *Podnikajte.sk*, 2016. [cit. 2017-05-15]. Dostupné na internete: <<https://www.podnikajte.sk/start-podnikania/c/2618/category/podpora-podnikania/article/statna-pomoc-male-stredne-podniky.xhtml>>.
- Tlačová správa Európskeho dvoru audítorov. 2016. [online]. *Štátna pomoc: nízka informovanosť a výrazný nesúlad v členských štátoch, konštatujú audítori EÚ*. [cit. 2017-05-05]. Dostupné na internete:

<http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR16_24/INSR_STATE_AIDS_SK.pdf>.

- Výročná správa Protimonopolného úradu SR za rok 2015. [online]. [cit. 2017-05-05]. Dostupné na internete:< <http://www.antimon.gov.sk/data/att/1797.pdf>>.