

# *Hospodárska politika Európskej únie a Slovenska v EÚ*

*Ivan Okáli a kolektív*

**Vypracované v rámci 1. etapy riešenia úlohy Globalizácia, integrácia a zavŕšenie transformácie - určujúce smery hospodárskeho rozvoja Slovenska a vytváranie ekonomických predpokladov jeho modernizácie (Prierezový štátny program výskumu a vývoja Účasť spoločenských vied na rozvoji spoločnosti - tematický okruh 5)**

*Bratislava 2004*

***Autori:***

**Okáli Ivan, vedúci autorského kolektívu (1., 3.1., 3.2., 3.3.)**

**Bačišin Vladimír (spoluautor 5.5.)**

**Čambáliková Monika (6.)**

**Ďuraš Ján (spoluautor 11.1., 11. 2.)**

**Frank Karol (3.4.)**

**Gabrielová Herta (8.)**

**Hlavatá Andrea (spoluautorka 11.1., 11.2., 11.3.)**

**Hlavatý Egon (5.1., 5.2., 5.3., 5.4.)**

**Iša Jan (2.)**

**Juričková Vilma (7.1., 7.2., 7.4.)**

**Klas Antonín (9.)**

**Koločány František (spoluautor 11.1., 11.2., 11.3.)**

**Kotov Miroslav (spoluautor kap. 11.1., 11.2.)**

**Morvay Karol (4.)**

**Sirák Martin (10.2.)**

**Staněk Peter (spoluautor 5.5., 7.3., 11.4.)**

**Tvrdoň Jozef (10.1., 10.3., 10.4.)**

***Oponenti:* Ing. Pavel Hoffmann, DrSc.  
Ing. Zora Komínková, CSc.  
prof. Ing. Pavol Vincúr, PhD.**

***Jazyková úprava:* Katarína Rybanská**

***Technické spracovanie:* Iveta Balážová**

***Tlač:* Knižničné a edičné centrum FMFI UK**

**ISBN 80-7144-140-6**

© Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky Slovenskej akadémie vied  
Bratislava 2004

# OBSAH

Úvod .....	7
<b>1. Determinanty hospodárskej politiky Slovenskej republiky v rokoch jej integrácie do Európskej únie .....</b>	<b>11</b>
1.1. K chápaniu úloh a rozmerov hospodárskej politiky .....	11
1.2. Hospodárska politika Spoločenstva a jej vzťah k politikám jeho členských štátov .....	14
1.2.1. Vplyv Únie na hospodársku politiku Slovenskej republiky v predvstupovom období .....	14
1.2.2. Štruktúra hospodárskej politiky Európskej únie a hlavné črty jej fungovania .....	16
1.2.3. Ciele hospodárskej politiky Európskej únie .....	19
1.2.4. Náznaky zmien v hospodárskej politike Spoločenstva .....	21
1.2.5. Hospodárska politika Európskej únie v Zmluve zakladajúcej ústavu pre Európu .....	23
1.3. Úlohy hospodárskej politiky v dlhodobom rozvoji .....	31
1.3.1. O potrebe rozvojovej stratégie pre Slovensko .....	31
1.3.2. Výsledky zisťovania hospodárskych trendov v dlhodobých víziách .....	33
1.3.3. Dlhodobé smerovanie sociálneho rozvoja .....	36
1.3.4. Strategické ciele a úlohy .....	38
1.3.5. Náčrt prístupu k tvorbe rozvojovej stratégie .....	45
<b>2. Menová politika .....</b>	<b>49</b>
2.1. Prechod od centralistickej „monobanky“ k modernej centrálnej banke – východisko transformácie menovej politiky .....	52
2.2. Hľadanie optimálneho transmisného mechanizmu .....	55
2.2.1. Základné transmisné mechanizmy menovej politiky .....	56
2.2.2. Nedostatky menového transmisného mechanizmu .....	58
2.3. Inflačné ciele a prechod k novému transmisnému mechanizmu menovej politiky .....	61
2.4. Menová politika Národnej banky Slovenska v období príprav na vstup do európskej menovej únie .....	71
2.4.1. Stratégia jednotnej menovej politiky Európskej centrálnej banky .....	72
2.4.2. Prispôsobenie menovej politiky Národnej banky Slovenska podmienkam eurozóny .....	76
2.4.3. Mechanizmus menových kurzov – ERM II .....	79
<b>3. Fiškálna politika .....</b>	<b>83</b>
3.1. Rola verejných financií v makroekonomickej stabilizácii .....	83
3.2. Koordinácia fiškálnej politiky v Európskej únii v podmienkach fungovania Paktu stability a rastu .....	88
3.3. Daňová politika v Európskej únii .....	91

3.3.1. Veľkosť a štruktúra daňového zaťaženia v členských štátoch Európskej únie .....	91
3.3.2. Doterajšie výsledky zblížovania daňových systémov v členských štátoch Európskej únie .....	97
3.3.3. Súčasný pokus o zblíženie dane zo zisku právnických osôb .....	101
3.3.4. Zblížovanie národných daňových systémov z pohľadu dlhodobých trendov a úloh v sociálno-ekonomickom a politickom vývoji Európskej únie .....	105
3.4. Kombinácia menovej a fiškálnej politiky (hospodárskopolitický mix) v Slovenskej republike a v krajinách eurozóny .....	107
3.4.1. Hospodárskopolitický mix v Slovenskej republike .....	108
3.4.2. Realizácia hospodárskopolitického mixu v eurozóne .....	117
3.4.3. Implikácie pre hospodársku politiku Slovenskej republiky .....	121
<b>4. Mzdová politika .....</b>	<b>123</b>
4.1. Vývoj legislatívneho rámca mzdovej politiky na Slovensku .....	123
4.2. Východiská pre mzdovú politiku v domácej ekonomike .....	125
4.3. Charakteristiky nového externého prostredia mzdovej politiky v Európskej únii .....	129
4.4. Požiadavky na charakter mzdovej politiky v Slovenskej republike v povstupovom období .....	132
4.5. Determinanty mzdovej politiky v dlhodobejšom horizonte .....	136
<b>5. Bankovo-finančná politika .....</b>	<b>140</b>
5.1. Východisková pozícia bankového sektora v Slovenskej republike .....	141
5.2. Globalizačné a integračné tendencie vo vývoji bankovníctva .....	144
5.3. Legislatívna koordinácia bankovo-finančného sektora v Európskej únii .....	146
5.4. Integrácia Slovenska do Európskej únie .....	148
5.5. Hospodárska politika a kapitálový trh .....	152
5.5.1. Vývoj kapitálového trhu na Slovensku .....	153
5.5.2. Kapitálové a finančné toky v Európskej únii .....	154
<b>6. Sociálna politika v Slovenskej republike v kontexte vstupu do Európskej únie .....</b>	<b>157</b>
6.1. Sociálna dimenzia v európskej menovej únii .....	157
6.1.1. Politiky Európskej únie v oblasti zamestnanosti .....	158
6.1.2. Politiky Európskej únie v sociálnej oblasti .....	159
6.1.3. Segmentácia a nerovnosť európskych trhov práce .....	161
6.1.4. Politika pracovných príjmov .....	163
6.1.5. Anglo-americký „workfare“ model na európskom trhu práce .....	164
6.1.6. Vývoj sociálnej sféry v Európskej únii .....	167
6.1.7. Súčasný a budúce základy európskej sociálnej identity .....	168
6.1.8. Boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu v Európskej únii .....	170

6.2. Sociálna dimenzia v transformujúcej a integrujúcej sa Slovenskej republike .....	173
6.1.2. Legitimita sociálnej politiky a podpora zmien/reforiem .....	173
6.1.2. Východiská reformy sociálnej politiky v Slovenskej republike .....	175
<b>7. Formovanie podnikateľského prostredia .....</b>	<b>178</b>
7.1. Stav podnikateľského prostredia v krajinách Európskej únie .....	178
7.2. Stav a kvalita podnikateľského prostredia v Slovenskej republike .....	183
7.3. Daňová reforma v Slovenskej republike a podnikateľské prostredie .....	187
7.4. Úlohy hospodárskej politiky zamerané na inštitucionálne zmeny a reguláciu procesov priblíženia stavu podnikateľského prostredia Slovenskej republiky štandardom Európskej únie .....	194
<b>8. Priemyselná politika .....</b>	<b>202</b>
8.1. Nevyhnutnosť inovovať priemyselnú politiku .....	202
8.2. Zhodnotenie aktuálnych tendencií vo vývoji spracovateľského priemyslu SR .....	210
8.2.1. Štruktúrne charakteristiky .....	210
8.2.2. Priame zahraničné investície a ich vplyv na výkonnosť priemyslu .....	218
8.3. Priemyselná politika a integrácia spracovateľského priemyslu do medzinárodných produkčných a odbytových sietí .....	225
8.4. Súvislosti medzi priemyselnou politikou a ochranou hospodárskej súťaže .....	232
<b>9. Technologická a inovačná politika .....</b>	<b>236</b>
9.1. Súčasný stav a potreba technologickej a inovačnej politiky .....	236
9.2. Generácie inovačnej politiky .....	239
9.3. Opatrenia zamerané na ponukovú stránku technologického a inovačného rozvoja .....	241
9.4. Opatrenia zamerané na dopytovú stránku rozvoja technológie a inovácií .....	253
9.5. Opatrenia zamerané na podporu podnikateľského prostredia .....	256
<b>10. Regionálna politika .....</b>	<b>263</b>
10.1. K vymedzeniu regionálnej politiky .....	263
10.2. Charakteristika modelov regionálnej politiky a ich súčasný vývoj vo vybraných štátoch Európskej únie .....	266
10.2.1. Strategické smerovanie regionálnej politiky .....	268
10.2.2. Nástroje regionálnej politiky .....	271
10.2.3. Administrácia regionálnej politiky .....	272
10.2.4. Závery a možné implikácie pre Slovensko .....	273
10.3. Formovanie regionálnej politiky v Slovenskej republike .....	275
10.4. Konceptný prístup k stratégii regionálnej politiky Slovenskej republiky po vstupe do Európskej únie .....	281
10.5. Záver .....	290

<b>11. Environmentálna politika a trvalo udržateľný rozvoj .....</b>	<b>292</b>
11.1. Východiská environmentálnej politiky v Slovenskej republike .....	292
11.2. Vplyv na príjmy a výdavky verejných financií .....	300
11.3. Preberanie legislatívy Európskej únie .....	303
11.4. Národohospodárske súvislosti environmentálnej politiky .....	309
<b>Zhrnutie a závery .....</b>	<b>314</b>
<b>Literatúra .....</b>	<b>338</b>

## Úvod

Novoveké dejiny Európy nie sú iba jej vlastnou históriou, ale aj históriou jej vplyvu na iné časti sveta, históriou jej účasti na vytváraní nových centier hospodárskej a politickej moci. Vďaka iniciatívam vychádzajúcim z Európy a z ďalších Európou založených centier bol svet v polovici 20. storočia iný než v čase, ktorý sa vníma ako obdobie veľkých zámorských objavov. Svet sa však po druhej svetovej vojne stal až natoľko iný, že Európa – mám tu, prirodzene, na mysli západnú Európu – ktorá v ňom chcela zostať jedným z ohnísk civilizačného rozvoja s primeranou politickou váhou, pochopila nevyhnutnosť vlastnej ekonomickej a politickej zmeny uskutočňovanej v postupnom formovaní Európskej únie.

Súčasťou vývoja EÚ sa stalo aj jej rozšírenie o desať nových členov, väčšina ktorých prechádza záverečnou etapou transformácie svojho politického a ekonomického systému. Ak Slovensko nechce zablúdiť vo svojej vlastnej blízkej budúcnosti, ktorá sa preň začala v máji 2004 vstupom do Únie, musí si objasniť nielen pragmatické dôsledky svojho vstupu do európskeho spoločenstva (jeho ekonomické prínosy a riziká), ale v prvom rade jeho vnútornú povahu a podstatu zmien, ktorými Únia prechádza a ktoré v období komplikovaného prijímania jej ústavy znamenajú, že aj ona prechádza hlbokou transformáciou.

Otvorene treba povedať, že obsah zmien, ktoré postupne dozrievajú a budú sa v najbližších rokoch uskutočňovať v EÚ, sú spojené so značnou dávkou neistoty. V pokuse o ich presnejšie určenie sa prejaví subjektívny pohľad, ktorý môže poľahky dostať pečiатku euroskepticizmu, – nadšenectva, – realizmu či – naivity. Ak chceme predsa len obmedziť pocit neistoty vznikajúci pri našom zaradení do Únie, bude namieste sa najprv spýtať, čo by bolo s Európou bez Únie, čo Únia dala tej časti nášho kontinentu, ktorá sa v nej zjednotila, aké procesy tu prebehli a prebiehajú.

Predovšetkým, tak ako sa už veľakrát povedalo, bez Európskeho spoločenstva by v histórii Európy mali počas celého dvadsiateho storočia kontinuitu deje, ktoré sa presadzovali v jeho prvej polovici. Európa bez EÚ by teda dodnes zostala terénom prehlbujúcich sa nevraživosti a vzájomných revanšov a v dôsledku toho aj oblasťou mocensko-politickej a hospodársko-sociálnej degradácie.

Namiesto uvedených procesov, ktorým sa vďaka fungujúcemu Spoločenstvu podarilo zabrániť, Európa sa stala priestorom takého stretávania ekonomických a politických záujmov, ktoré doteraz vždy viedlo ku kompromisným riešeniam. Je pravda, že kompromisy v najhlbšej sfére záujmov sa obvykle dosahujú po viacerých neúspešných pokusoch a ich výsledky nevyvolávajú pocity šťastia, ale dá, lebo sa musí, s nimi žiť. Súčasne sa Európa vďaka hľadaniu kompromisov založených na potrebe vzájomného pochopenia stala miestom spolunažívania i prelínania ľudských hodnôt. Išlo a ide pritom nielen o národné, ale aj skupinovo-politické hodnoty konzervatívneho, liberálneho a socialistického typu. V Európe mnohých národov a krajín reprezentovaných rôznymi striedajúcimi sa politickými garnitúrami to ani inak byť nemohlo, a inak, na zdesenie nejedného slovenského skalného tradicionalistu i pokrokára, nebude to ani v celej rozšírenej Únii, a teda aj na Slovensku. Nakoniec, nie v poslednom rade, dodajme, že z priestoru voľného pohybu tovarov, služieb, osôb a kapitálu, ktorý sa už v Európe považuje za samozrejmosť, stal sa po USA a nimi vedenej Severnej Amerike druhým najsilnejším útvarom svetovej ekonomiky.

Napriek všetkému, čo sa o Európskej únii dá povedať pozitívne, platí, že ani život v nej nebude idyla. Práve preto nesmieme zabúdať, prečo sa o členstvo v nej uchádzame a či sú motívy nášho rozhodnutia reálne. Hlavný, všetky čiastkové odpovede zahrnujúci a všeobecne prijímaný dôvod spočíva v nádeji, že práve v EÚ sa bude mať Slovensko lepšie, že v nej prekoná viacgeneračné zaostávanie za vyspelými krajinami, lebo práve Únia pokladá za jeden z hlavných cieľov svojho fungovania rýchlejší hospodársko-sociálny rozvoj zaostávajúcich krajín, teda ich konvergenciu k úrovni jej najvýkonnejších krajín.

Nádeje vkladané Slovenskom do svojej existencie v Únii sú nádejou desiatky krajín, ktoré sa v nej od roku 2004 usídliť, a vôbec nie je isté, či všetkým, alebo ktorým sa ich očakávaná naplnia. Je tu príklad predchádzajúcich rozšírení o menej rozvinuté krajiny. Plný úspech z nich zaznamenalo Írsko, citeľné zlepšenie dosiahlo ešte Španielsko, no Portugalsko a Grécko sa k úrovni vyspelých krajín EÚ priblížili len o málo. A to aj napriek takej rozsiahlej podpore zo zdrojov Únie, aká sa krajinám vstupujúcim do EÚ v roku 2004 nedostane.

O tom, že konvergencia zaostávajúcich krajín k úrovni vyspelých je mimoriadne namáhavá úloha s neistým výsledkom, a často s nie dobrým zakončením, hovorí stanovisko zhrnújúce viacročné diskusie k tejto otázke. „Ani ekonomická teória, ani politická prax neobjavili ľahko formulovaný a praktický návod na úspešné zrýchlenie procesu dobiehania. Doterajšia skúsenosť ukázala, že predchádzajúce zázraky rastu vždy dostali do vienka špecifické faktory národných ekonomík, rozvážnu a predvídavú hospodársku politiku, osobitú geografickú polohu, a neraz aj šťastnú súhru okolností v osobitom historickom kontexte. Rastový zázrak sa dá ex post vysvetliť, ale nemožno ho spolu s jeho faktormi v budúcnosti reprodukovat'; nový úspešný príbeh možno načrtnúť s využitím poznatkov z predchádzajúcich, vždy však musí obsahovať unikátne a inovatívne prvky. Je zrejmé, že potenciál na dobiehanie a ekonomickú konvergenciu v Európe existuje a je úlohou imaginatívnych a tvorivých politikov tranzitívnych ekonomík nájsť kľúč k úspechu“ (European Commission, 2000).

Z uvedeného zhrnutia komplexu podmienok, ktoré sú významné vo vzťahu k prekonávaniu hospodárskeho zaostávania, je pre túto štúdiu obzvlášť relevantná myšlienka o „rozvážnej a predvídavej hospodárskej politike“, schopná v prospech hospodárskeho rozvoja vyhľadávať a aplikovať „unikátne a inovatívne prvky“. Rozumná a predvídavá, podľa istej stratégie konajúca hospodárska politika je teda nezastupiteľnou podmienkou naplnenia očakávaní, s ktorými aj Slovenská republika vstupuje do Únie. Pre formovanie takejto hospodárskej politiky je nevyhnutnosťou poznať hospodársku politiku Únie spoluvytvárajúcu prostredie, v ktorom budú od roku 2004 pôsobiť podnikateľské subjekty, ale napokon aj všetky inštitúcie Slovenskej republiky.

Práve v súčasnosti, keď fungovanie rozširujúcej a transformujúcej sa EÚ prekonáva hospodársku stagnáciu, vypuklejšie sa prejavujú aj jej nevyriešené problémy. Na nedostatky vo fungovaní jej hospodárstva upozorňujú vecne najmä americkí ekonómovia. Väčšinu ich kritických pripomienok sama Únia chápe a chce ich uplatniť v zmenách režimu svojho fungovania. Paradoxne sa však na výhrady objektívnych kritikov, a nepriamo aj podnecovateľov zmien v EÚ odvolávajú u nás ľudia, ktorým sa jej zmeny nepáčia.

To, že nielen súčasná podoba EÚ, ale aj otvorené problémy jej terajšieho fungovania sa začali utvárať ešte v čase, keď dianie a diskusie v nej boli u nás tabuizované,

spôsobuje dnes na Slovensku celý rad nedorozumení. Jedno z nich sa prejavuje v názore, že integrácia do európskeho spoločenstva sa stáva prekážkou nevyhnutných ekonomických a sociálnych reforiem.

Už z hľadiska kodanských kritérií, podľa ktorých sa posudzovala schopnosť asociovaných krajín stať sa riadnymi členmi Európskej únie, vyplýva, že príprava na členstvo v Únii, a zrejme aj prvé roky pôsobenia v rámci nej, sú pre tranzitívne ekonomiky významnou súčasťou medzinárodnej dimenzie ich transformačného procesu. V našej štúdiu sa preto pri analýze jednotlivých smerov hospodárskej politiky usilujeme tiež ukázať, k akej konkrétnej podobe trhovej ekonomiky, resp. v akých limitoch sa k nej bude približovať slovenské hospodárstvo v dôsledku svojho začleňovania do Únie. Stretávame sa pritom s celým radom otázok. Predovšetkým – je EÚ útvárom vyžadujúcim uniformované správanie svojich členov v hospodárskej politike? V čom majú členské štáty v hospodárskej politike voľné ruky, v čom sú podriadené vôli Únie? Podľa akých princípov, akými nástrojmi a s akými výsledkami to Únia dosahuje?

Z uvedeného je zrejmé, že v pozornosti venovanej jednotlivým hospodárskym politikám stoja v popredí záujmu štúdie ich súvislosti so vstupom Slovenska do EÚ. Pôjde tu o zisťovanie rozdielov medzi spôsobom ich terajšieho používania v SR a ich aplikáciou v EÚ, vrátane diferencií, ktoré sa pritom vyskytujú medzi jednotlivými krajinami Únie. V pozornosti bude aj obsah, resp. spôsob koordinácie národných politik orgánmi Únie, trendy, ktoré tu v najbližších rokoch možno očakávať, a v nadväznosti na to aj miesta prípadných korektúr, ktoré bude musieť hospodárska politika Slovenska urobiť s ohľadom na spoločné záujmy vyjadrené v hospodárskej politike Únie. Tým všetkým sa aspoň o niečo zmenší miera neistoty, s ktorou je spojené začínajúce sa fungovanie slovenského hospodárstva v Európskej únii.

# 1. DETERMINANTY HOSPODÁRSKEJ POLITIKY SLOVENSKEJ REPUBLIKY V ROKOCH JEJ INTEGRÁCIE DO EURÓPSKEJ ÚNIE

## 1.1. K chápaniu úloh a rozmerov hospodárskej politiky

Vo svojom základnom a azda vždy opakovanom určení sa hospodárska politika charakterizuje ako súhrn cieľov, ktoré chce štát svojimi aktivitami v hospodárstve dosiahnuť, a nástrojov, ktorými sa o to usiluje. Zo širokej možnosti výberu cieľov a nástrojov (aktivít) spojených s pôsobením štátu v hospodárstve, z potreby využívať tieto možnosti v rôznej forme v dôsledku rozdielnych parametrov konkrétnych ekonomík, ale aj z možností voľby medzi viacerými koncepčnými východiskami vyplýva veľká variabilita podôb hospodárskej politiky.

V ekonomickej teórii, resp. v teórii hospodárskej politiky ako jej súčasť, sa rôzne konkrétne tvary hospodárskej politiky rozdeľujú do niekoľkých koncepcií odvodených od základných myšlienkových prúdov ekonómie. Tie sa však navzájom líšia v značnej miere práve svojím názorom na význam, funkcie a spôsob fungovania trhu aj na rolu štátu v ekonomike. Hospodárskopolitické koncepcie preto nemožno pokladať za apriórne sekundárne – odvodené od akoby primárne daných predstáv ekonomickej teórie. Bez ohľadu na obojstranne pôsobiacu povahu uvažovaného vzťahu možno hovoriť o hospodárskopolitických koncepciách vychádzajúcich predovšetkým z liberálneho a keynesovského teoretického rámca.<sup>1</sup> Inštitucionalizmus a teória racionálnych očakávaní k formovaniu jednotlivých hospodárskopolitických koncepcií skôr rôznym spôsobom prispeli, než by sa stali základom nejakých samostatných a ucelených hospodárskopolitických predstáv.

Z hľadiska roly prisudzovanej štátu vo fungovaní hospodárstva možno podľa nášho názoru rozlíšiť nasledovné základné varianty hospodárskej politiky.

Prvý variant hospodárskej politiky sa viaže k ekonomike spojenej dôsledne s uplatňovaním princípov trhového hospodárstva. Štát tu nezasahuje do aktivít navzájom

---

<sup>1</sup> V práci Vincúr a kol. (2002) sa v hospodárskej politike rozlišuje koncepcia liberálna, neoliberalná, intervencionistická a prikazovacia (direktívna). V publikácii Kliková – Kotlán (2003) sa hovorí o hospodárskopolitickej koncepcii liberálnej (z nej vychádza konzervatívna praktická hospodárska politika, napr. monetarizmus), intervencionistickej a marxistickej.

súťažiacich a kooperujúcich subjektov, ktoré vo svojich výsledkoch optimalizujú nielen podnikový, ale aj národohospodársky efekt vrátane udržiavania makrostability. Dbá v prvom rade o bezporuchové fungovanie inštitucionálno-právneho rámca hospodárstva, zameraného na ochranu vlastníctva a súťaže. Vzhľadom na nezúčastnený postoj štátu voči smerovaniu výsledkov aktivít ekonomických subjektov tu možno hovoriť *o neutrálnom variante* hospodárskej politiky.

V druhom variante určenia hospodárskej politiky sa hospodárstvo tiež vníma ako množina na trhu samostatne pôsobiacich subjektov. Ich konanie však pri tomto pohľade vo svojom súhrne z viacerých dôvodov nevedie k najlepšiemu možnému spoločenskému výsledku. V tomto variante sa štátna podpora makroekonomickej stability kombinuje s ovplyvňovaním konania ekonomických subjektov tak, aby sa v jeho výsledkoch posilňovali pozitívne a oslabovali negatívne efekty. Možno ho nazvať *regulačným variantom* predpokladajúcim, že štát ako osobitný samostatný subjekt do ekonomiky nevstupuje.

A je tu napokon tretí variant, ktorý má *intervencionistickú* povahu. Okrem aktivít vlastných prvým dvom variantom sa tu štát stáva priamym účastníkom hospodárskych vzťahov, a to tak na strane dopytu, ako aj ponuky.

Najstručnejšia možná charakteristika základných variantov (typov) hospodárskej politiky sa tu neuvádza ako nejaké východisko hodnotenia rôznych čiastkových hospodárskych politík. Skôr nám pomáha uvedomiť si, že rola štátu vo fungovaní trhového hospodárstva sa môže pohybovať v širokom spektre možností. Dôležité je však pochopenie toho, že hospodárska politika akéhokoľvek typu, resp. hospodárska politika skombinovaná ľubovoľným spôsobom z prvkov jej základných variantov je možná len v ekonomike, v ktorej má prioritu uplatňovanie trhových princípov. Z toho plynie, že hospodárska politika nemôže existovať v centrálne plánovanej ekonomike, kde sa spolu s vylúčením trhovej regulácie z fungovania celej ekonomiky, alebo aspoň z fungovania jej rozhodujúcich blokov, znemožnilo aj samostatné pôsobenie jej jednotlivých článkov. Takzvané nepriame nástroje riadenia, ktoré sa tu formálne javili ako nástroje hospodárskej politiky, boli svojou podstatou len opatrenia na presadzovanie úloh centrálného plánu. Ekonomické záujmy

ako východisko samostatného rozhodovania podnikov sa nimi mali nie využívať, ale paralyzovať.<sup>2</sup>

Vo vstupnej poznámke k rôznym možnostiam chápania hospodárskej politiky nemôžeme obísť jeden z jej obsahových parametrov vystupujúci do popredia v tranzitívnych ekonomikách. Transformačný proces sústredený (podľa washingtonského konsenzu) vo svojej prvej fáze na deetatizáciu, liberalizáciu a privatizáciu sa, v krátkom čase ako sa často uznáva, dostal do inštitucionálneho provizória, v ktorom uvedené procesy nadobúdali značne deformovanú podobu bez očakávaných efektov. Ukázalo sa, že podobne ako napríklad v Nemecku pri prechode od riadeného vojnového hospodárstva k trhovej ekonomike, aj v tranzitívnych ekonomikách musí hospodárska politika zahŕňať aktivity vytvárajúce formy – inštitúcie, resp. celkový inštitucionálny rámec nevyhnutný na fungovanie trhovej ekonomiky.<sup>3</sup> Na význam inštitucionálnej – systémotvornej časti hospodárskej politiky poukazovali niektorí, svojho času ešte československí ekonómovia už v prvých rokoch transformácie, keď sa zaostávanie v tvorbe inštitúcií potrebných na fungovanie trhovej ekonomiky vnímalo len výnimočne ako evidentná prekážka hospodárskeho rozvoja.<sup>4</sup>

Zmienkou o možnostiach rôznej šírky výkladu hospodárskej politiky chceme naznačiť, že v pohľadoch na jednotlivé oblasti hospodárskej politiky si (v súlade s povahou a štruktúrou jednotlivých hospodárskopolitických otázok) budeme všímať tak jej procesno-regulačný, ako aj inštitucionálno-poriadkový rozmer.

---

<sup>2</sup> Naznačený vzťah medzi centrálnym plánovaním a fungovaním socialistických podnikov je istým zjednodušením hospodárskych pomerov, v ktorých podniky využívali svoju informačnú prevahu, ekonomickú silu, ako aj politický vplyv na rozhodovanie hospodárskeho centra (pozri Mlčoch, 2002). Tlak podnikov však smeroval na formulovanie úloh a rozdeľovanie zdrojov centrálného plánu. Spôsobil teda len istú modifikáciu postupov a výsledkov centrálného plánovania, a nie jeho premenu na nejaký, hoci aj deformovaný prípad trhovej ekonomiky, v ktorom by mala miesto aj hospodárska politika.

<sup>3</sup> Ideu duálnej hospodárskej politiky zameranej na jednej strane na vytváranie *poriadkových foriem hospodárstva* (Ordnungsformen der Wirtschaft) – *poriadková politika* a na druhej strane ovplyvňujúcej procesy, v ktorých prebiehajú aktivity ekonomických subjektov – *procesná politika*, sformuloval a rozvinul W. Eucken (Eucken, 1990).

<sup>4</sup> Ladislav Šulc upozorňuje, že „Základný problém hospodárskej politiky... spočíva v tom, postihnúť vzájomnú väzbu konštitutívnych (systémotvorných) a regulatívnych prvkov ekonomického mechanizmu“ (Šulc, 1993).

## 1.2. Hospodárska politika Spoločenstva a jej vzťah k politikám jeho členských štátov

### 1.2.1. *Vplyv Únie na hospodársku politiku Slovenskej republiky v predvstupovom období*

Rozhodnutie helsinského summitu Európskej rady v decembri 1999 otvorilo rokovania o vstupe Slovenska do Európskej únie. V nasledujúcich troch rokoch sa rokovania sústredili na prijatie 29 kapitol určujúcich predvstupové úlohy SR v rôznych oblastiach spoločenského života a hospodárstva. V jednotlivých kapitolách sa hovorilo o tvorbe inštitúcií, právnych noriem i administratívnych kapacít zabezpečujúcich porovnateľnosť slovenského prostredia s pomermi v EÚ. Pri ostro sledovanej príprave a odsúhlasovaní kapitol, ktoré bolo veľmi konkrétne a neraz detailné, vznikol dojem, že EÚ až prítvrdo reguluje život vo svojich členských štátoch a že prijatie kandidátskych krajín, a teda aj Slovenska do svojho rámca spája s odovzdaním veľkej časti kompetencií jeho vlády do pôsobnosti orgánov a inštitúcií Únie. Rovnako skutočnosť, že z 29 prijímaných kapitol až dve tretiny pojednávajú o hospodárskopolitických otázkach, alebo aspoň vnášajú isté regulačné prvky do hospodárskeho života, podporila názor o podriadení národnej hospodárskej politiky politike koncipovanej a praktizovanej na úrovni celého Spoločenstva. Objavili sa aj varovania o nenapraviteľných dôsledkoch podriadenia našej národnej hospodárskej politiky pravidlám Únie údajne nerešpektujúcim konkrétne podmienky fungovania jednotlivých ekonomík.

Pri hlbšom a ucelenom oboznámení s obsahom prístupových kapitol sa však obavy z dôsledkov istého nesporného vplyvu Únie na hospodársku politiku nových členov EÚ zmierňujú. Opatrenia, ktoré sa realizovali, resp. realizujú na základe dohôd formulovaných v prístupových kapitolách, mali: **po prvé**, v zmysle podmienok stanovených kodanským summitom prispieť k tomu, aby sa v kandidátskych krajinách sformovali funkčné trhové ekonomiky schopné obstáť v konkurenčnom prostredí EÚ; **po druhé**, odstrániť z fungovania hospodárstva krajín vstupujúcich do Spoločenstva prvky ohrozujúce životné, a teda aj hospodárske procesy v iných krajinách, a, **po tretie**, zabezpečiť aj v rozširujúcej sa únii pôsobenie

nevyhnutných jednotných podmienok a rôznych regulatívov (technických noriem, pravidiel hospodárskeho styku a pod.) uľahčujúcich voľný pohyb tovarov, služieb, pracovných síl a kapitálu.

Po ukončení prístupových rokovaní, na základe ktorých Európska rada v decembri 2002 v Kodani rozhodla o prijatí desiatich kandidátskych krajín vrátane Slovenska do EÚ s platnosťou od 1. mája 2004, ovplyvňovanie hospodárskej politiky kandidátskych krajín zo strany Únie pokračuje a posilňuje sa. Prejavuje sa v kontrole a tlaku na plnenie záväzkov prijatých kandidátskymi krajinami v *acquis communautaire*. Rovnako možno predpokladať, že vplyv EÚ na hospodársku politiku SR bude pokračovať a ešte vzrastie po jej prijatí za plnoprávneho člena Spoločenstva.

Európska únia pôsobí na hospodárske politiky svojich členských a kandidátskych krajín uplatňovaním svojej hospodárskej politiky konsenzuálne formovanej a akceptovanej všetkými jej členmi. Obsah a zameranie hospodárskej politiky EÚ sú však špecifické a v mnohom odlišné od národných hospodárskych politík. V užšom zmysle slova (keď do nej nezahrnieme aj národné hospodárske politiky) ju tvorí súhrn spoločných politík Únie v oblasti jej výlučných právomocí (pravidlá hospodárskej súťaže potrebné na fungovanie vnútorného trhu, spoločná obchodná a colná politika a v eurozóne aj spoločná menová politika vykonávaná Európskou centrálnou bankou – ECB), politík v oblasti zdieľaných právomocí (segmenty agrárnej, regionálnej, štruktúrnej politiky, politiky ochrany spotrebiteľa, životného prostredia a i.), ale aj koordinačných aktivít, ktorými Únia pôsobí na politiky samostatne uplatňované v jej členských štátoch.

Na koordináciu národných hospodárskych politík využíva EÚ súbor základných, vo všeobecnej podobe formulovaných cieľov jej hospodársko-sociálneho rozvoja, princípov fungovania ekonomiky a využívania jej výsledkov, pravidiel a odporúčaní na vykonávanie čiastkových hospodárskych politík, na ktoré majú členovia EÚ prihliadať pri samostatnom koncipovaní a vykonávaní ich vlastnej hospodárskej politiky.

### **1.2.2. Štruktúra hospodárskej politiky Európskej únie a hlavné črty jej fungovania**

Vzhľadom na to, že EÚ je (a určite ešte dlho bude) združením samostatných štátov, treba jej hospodársku politiku (v širšom zmysle slova) chápať ako spojenie hospodárskej politiky vykonávanej jej orgánmi a hospodárskych politík jej členských štátov.

Z tohto pohľadu je štruktúra hospodárskej politiky (HP) Únie znázornená v schéme, ktorá si podrobnejšie všíma len štruktúru hospodárskej politiky orgánov Únie. Národné hospodárske politiky sú v schéme znázornené len ako homogénny objekt pôsobenia orgánov EÚ.

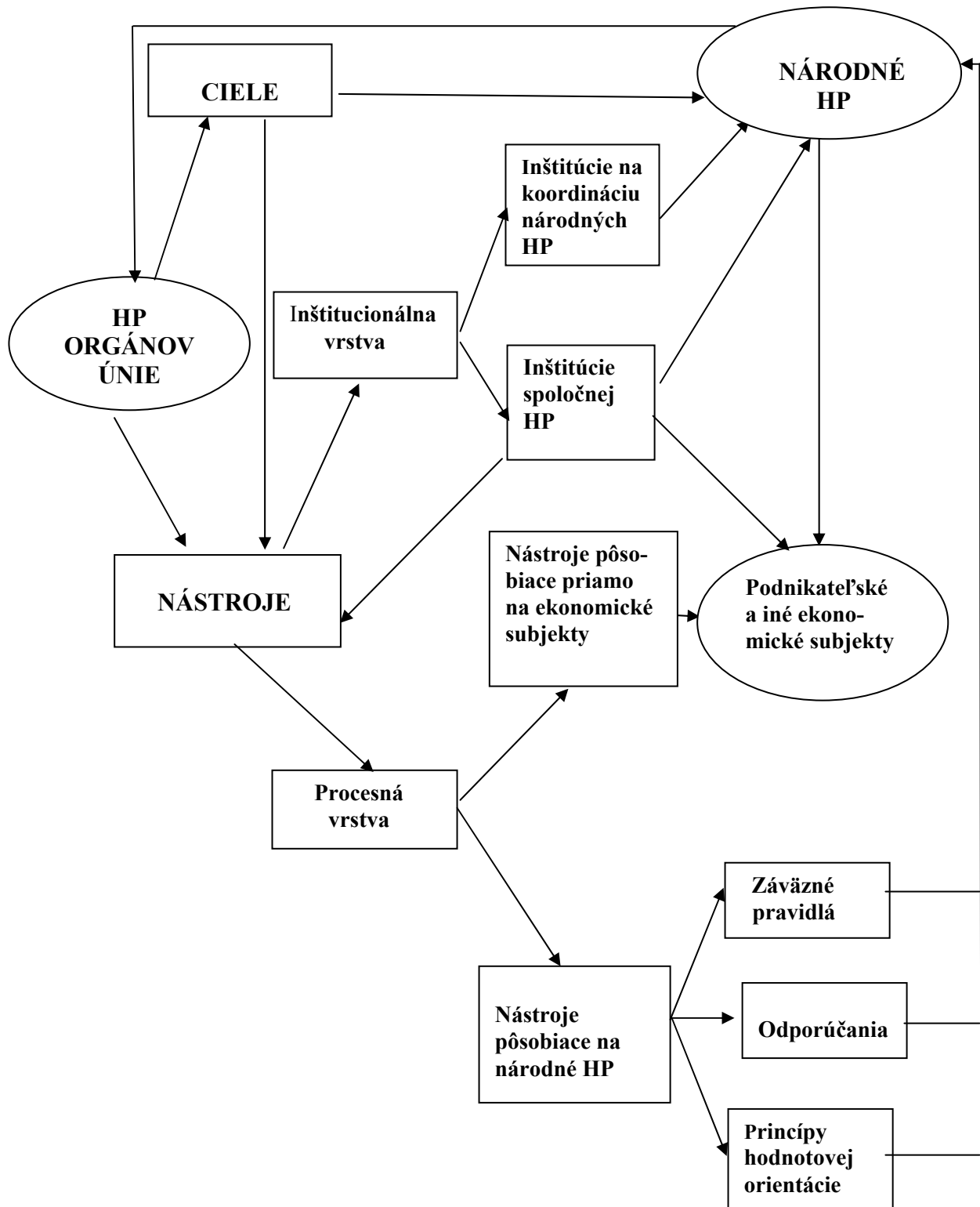
Uvedená schéma, tak ako každá iná schéma, znázorňuje predmet svojho záujmu – v danom prípade štruktúrne prvky hospodárskej politiky orgánov Únie a súvislosti medzi nimi – len s istou dávkou zjednodušenia. Ak si čitateľ schému doplní či opraví, zvýši tým jej účelnosť.

#### **Poznámky k schéme štruktúry hospodárskej politiky Európskej únie**

- Ciele HP ovplyvňujú inštitucionálnu i procesnú vrstvu inštrumentálnej stránky HP. Okrem toho pôsobia priamo aj na národné hospodárske politiky.
- Inštitúcie spoločne vykonávanej HP sú: ***Európska centrálna banka, Európska investičná banka a Dvor audítorov.***
- Inštitúciami Únie pôsobiacimi v oblasti koordinácie HP jej členských štátov sú predovšetkým orgány Únie tvoriace jej inštitucionálny rámec, a najmä (pozri Návrh Zmluvy, 2003) ***Európsky parlament, Európska rada, Rada ministrov, Európska komisia, Súdny dvor.*** Okrem nich sa na koordinácii národných hospodárskych politík podieľajú poradné orgány: ***Výbor pre zamestnanosť, Hospodársky a sociálny výbor, Výbor regiónov, Výbor pre sociálnu ochranu.***
- Vplyv Únie na fungovanie inštitúcií národných HP zahŕňa iniciatívu na vznik a usmerňovanie inštitúcií potrebných na podporu vykonávania výlučných a zdieľaných právomocí Únie a na využívanie jej rozpočtových prostriedkov.

## S c h é m a 1

Štruktúra hospodárskej politiky (HP) Európskej únie ako celku  
a HP jej riadiacich inštitúcií vo vzťahu k národným hospodárskym politikám



- Nástroje spoločnej HP (v oblasti výlučných a zdieľaných právomocí Únie), ktoré pôsobia priamo na podnikateľské a iné ekonomické subjekty, sú právne akty záväznej povahy (európske zákony, európske rámcové zákony, európske vykonávacie nariadenia, európske vykonávacie rozhodnutia), ktoré regulujú pohyb tovarov, služieb, osôb a kapitálu, hospodársku súťaž, agrárnu, regionálnu a štruktúrnu politiku. V eurozóne aj európske nariadenia a európske rozhodnutia ECB podľa návrhu ústavy.
- Záväzná pravidlá smerované k národným HP majú podobu právnych aktov zaväzujúcich národné politiky k určenému spôsobu ich vykonávania.
- Odporúčania (široko koncipované usmernenia, v oblasti hospodárskej politiky nazývané *broad economic policy guidelines*) môžu byť zamerané na rôzne oblasti hospodárskej politiky pre všetky alebo jednotlivé členské štáty; nemajú síce právnu záväznosť, môžu však byť podporené opatreniami vytvárajúcimi tlak na ich realizáciu.
- Princípy hodnotovej orientácie (hospodárska a sociálna súdržnosť, riešenie problémov na základe participácie a subsidiarity, ochrana slabšej strany v hospodárskych aktivitách) majú aj do fungovania ekonomiky presadzovať hodnoty rešpektované v Európskej únii.<sup>5</sup>

**Hlavné charakteristiky fungovania HP EÚ** sme určili na základe analýzy jej jednotlivých oblastí vykonanej v ďalších kapitolách tejto štúdie. Sú obsiahnuté v týchto zisteniach:

1. Miera priameho ovplyvňovania podnikateľských a ďalších ekonomických subjektov pôsobiacich v rámci Únie nástrojmi jej spoločnej hospodárskej politiky je dosť veľká a nesporný je trend jej zväčšovania.
2. Podstatnú časť svojho vplyvu na hospodárske dianie v Únii a na ekonomické subjekty v nej pôsobiace vykonáva HP orgánov Únie ešte stále prostredníctvom svojho rôznorodého pôsobenia na národné hospodárske politiky.
3. V celom komplexe HP Únie zahrnujúcom aj národné politiky majú vedúce postavenie ešte stále národné HP, ktoré si zachovávajú mnohé odlišnosti.

---

<sup>5</sup> „Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobode, demokracii, rovnosti, právnemu štátu a dodržiavaniu ľudských práv. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti pluralizmu, tolerancie, spravodlivosti, solidarity a nediskriminácie.“ (Návrh zmluvy, 2003, s. 5)

4. Ovplyvňovanie národných HP v prospech nevyhnutnej miery ich homogenity má v Únii podobu koordinácie národných HP.
5. Koordinácia značnej časti národných politík má mäkkú povahu v tom zmysle, že sa v nej ponecháva široký priestor na uplatňovanie národných záujmov, tradícií a z nich vyplývajúcich odlišností v ich parametroch a v spôsobe ich uplatňovania.

Uvedené zistenia sú predmetom diskusie nielen z toho hľadiska, či vystihujú realitu HP praktizovanej v Únii, ale aj z hľadiska odôvodnenosti a účelnosti v nich vyjadreného stavu HP v EÚ. Azda najviac sa diskutuje o povahe koordinácie národných politík. Teda o tom, či, *po prvé*, táto koordinácia má mäkký, alebo tvrdý charakter, a, *po druhé*, ak ona naozaj ponecháva značnú voľnosť národným politikám, či ju netreba sprísniť tak, aby sa národné politiky viac podriadili politikám orgánov Únie.<sup>6</sup>

### **1.2.3. Ciele hospodárskej politiky Európskej únie**

V európskom integračnom procese sa od jeho začiatku uskutočňuje hospodárskopolitický cieľ vytvoriť postupne priestor pre voľný pohyb tovarov, osôb, služieb a kapitálu. Je to jeden z cieľov hospodárskej politiky západoeurópskych krajín hľadajúcich spôsoby zvýšenia svojej konkurenčnej schopnosti. Ihneď po svojej inštitucionalizácii však tento cieľ akoby začal žiť vlastným životom. Inštitúcie, ktoré ho majú uvádzať do života, začínajú hľadať jeho hlbší zmysel a identifikujú skupinu ďalších k nemu pridružených cieľov.

Za takéto dodatočne stanovené ciele európskej integrácie (a teda aj za ciele HP, prostredníctvom ktorej sa integračné ciele uvádzajú do života) sa vo všetkých jej fázach (od jej vykročenia v podobe Montánnej únie a Euroatomu, cez pôsobenie Európskeho hospodárskeho spoločenstva až do súčasného pôsobenia hospodárskej a menovej únie) zhodne uvádzajú „hospodársky rast (expanzia), rast zamestnanosti,

<sup>6</sup> Pri hodnotení koordinácie národných politík, ktoré sa opierajú o analýzu ich vzťahu k politike EÚ, sa môže dôjsť k nie celkom adekvátnym záverom. Napríklad z inak odôvodnenej tézy o Európskej únii ako „inštitucionálnej kotve tranzitívnych ekonomík“ sa pri jej príliš širokej aplikácii nielen na inštitucionálnu, ale aj na procesnú vrstvu hospodárskej politiky vydedukovalo dosť jednostranné tvrdenie, že v dôsledku toho, že v Únii „komunitárne právo bude mať prednosť pred právom národným“, tak jednotlivé členské štáty EÚ „nebudú tvorcom pravidiel hry a stanú sa ich prijímateľom, implementátorom a vymáhateľom ich plnenia“ (Klvačová, 2003).

zvyšovanie životnej úrovne“ (Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, 1951).

Ciele hospodárskej politiky EÚ obsiahnuté v cieľoch jej fungovania sa súbežne s prehĺbovaním západoeurópskeho integračného procesu rozvíjajú vo viacerých smeroch.

Najprv prestávajú byť záväzné len pre vybrané sektory (pre výrobu uhlia a ocele a pre jadrový priemysel); ich pôsobnosť sa rozširuje na celé ekonomiky členských štátov Únie. Už v Rímskej zmluve (1957) sa východiskové veľmi strohé určenie cieľov fungovania integrujúceho sa spoločenstva a jeho hospodárskej politiky podrobnejšie rozvádza.<sup>7</sup>

Značný posun vo vývoji cieľov hospodárskej politiky integrujúcich sa západoeurópskych krajín súvisí, podľa mojej mienky, s jej emancipáciou do podoby hospodárskej a menovej únie, ako aj s tým, ako pôvodne len na riešenie ekonomických problémov orientované Spoločenstvo začalo vykonávať aj rôzne neekonomické funkcie (aktivity v oblasti spoločnej zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politiky, v justícii, pri ochrane ľudských práv a pod.). Spoločná mena a menová politika v kombinácii s krokmi pretvárajúcimi Spoločenstvo aj do podoby politickej únie spôsobili, že *hospodárska politika Únie sa prestáva vnímať a vykonávať ako nejaký nadstavbový prvok jednotlivých národných politík. Stala sa síce nie odrazu a ešte nie úplne, no predsa len primárne vecou spoločného záujmu celej Únie*, teda hospodárskeho a politického subjektu, ktorý síce neexistuje, a ani nemôže existovať mimo svojich členských štátov, ale už prestáva byť ich jednoduchým súhrnom. Už v *Zmluve o Európskej únii*, podpísanej v Maastrichte (v roku 1992), zahrnujúcej *Zmluvu o hospodárskej a menovej únii* a *Zmluvu o politickej únii* sa v nadväznosti na konštatovanie o „ustanovení Európskeho spoločenstva“ hovorí o „hlbokej solidarite medzi jeho národmi“ a o potrebe „zabezpečiť hospodársky a sociálny pokrok pre jeho národy“; teda nie pre jeho členské štáty (Treaty on European Union, 1992, s. 17 – 18).

<sup>7</sup> Stručná „cieľová“ téza o zabezpečení hospodárskeho rastu sa rozpracúva do požiadavky „zabezpečiť harmonický a vybilancovaný rozvoj ekonomických aktivít, udržateľný a neinflačný rast rešpektujúci životné prostredie a vysoký stupeň konvergencie ekonomickej výkonnosti“. Potreba rastu zamestnanosti a životnej úrovne sa takisto rozvetvuje do požiadaviek „vysokej úrovne zamestnanosti a sociálnej ochrany, zvýšenia životnej úrovne a kvality života“. Ako nový prvok bolo do súboru cieľov Únie a jej politiky zaradené dosahovanie „ekonomickej a sociálnej súdržnosti a solidarity medzi členskými štátmi“ (Treaty Establishing the European Community, 1957).

Ciele hospodárskej politiky Európskej únie sa v súčasnosti sústreďujú do dvoch oblastí. Prvou je bezporuchové fungovanie hospodárskej a menovej únie po jej rozšírení o desať nových členských štátov. Hospodárskopolitické ciele druhej oblasti majú podporiť strategický cieľ – urobiť z Únie najkonkurencieschopnejšiu a najdynamickejšiu znalostnú ekonomiku (pozri Zasadanie Európskej rady, 2002). Obe uvedené skupiny cieľov navzájom úzko súvisia. Plnenie cieľov prvej skupiny je nevyhnutný predpoklad plnenia cieľov v druhej oblasti.

Dozrievanie cieľov hospodárskej politiky EÚ do cieľov vlastných celému spoločenstvu by sa malo najzreteľnejšie prejavíť v cieľoch stratégie jeho hospodárskeho a sociálneho rozvoja formulovaných v roku 2000 v Lisabone. No práve doterajšie (ne)plnenie týchto cieľov, ba dokonca nedostatočný záujem orgánov o analýzu príčin ich (ne)plnenia poukazuje na to, že *ciele hospodárskej politiky Únie ako svojbytného subjektu zostávajú neraz vo formálne-proklamatívnej rovine*. Zrejme aj preto, lebo Únia, a najmä inštitúcie a mechanizmy jej fungovania doteraz nenadobudli stupeň dospelosti potrebný na uskutočňovanie všetkých jej hospodárskopolitických cieľov.

#### ***1.2.4. Náznaky zmien v hospodárskej politike Spoločenstva***

V roku 2002 bola predstava o budúcom smerovaní hospodárskej politiky v EÚ a v jej členských štátoch formulovaná a odôvodnená tým, že „rastúca vzájomná závislosť ekonomík eurozóny vyzýva k sústavnému prehodnocovaniu metód a procedúr na koordináciu makroekonomických politík a na posilnenie tejto koordinácie“ (European Communities, 2002a). Pri formulovaní zmyslu, obsahu a spôsobu koordinácie národných hospodárskych politík vo vzťahu k dosahovaniu takých cieľov sociálno-ekonomického vývoja, akými sú v EÚ štát blahobytu, sociálna a ekonomická súdržnosť, sa tu s istým významovým posunom hovorí: „Napokon hospodárska politika môže prispievať k sociálnej a ekonomickej súdržnosti rôznymi spôsobmi. Dobrá ekonomická výkonnosť podporuje tvorbu pracovných miest a najlepšie ochráni pred biedou a sociálnou exklúziou. V tomto ohľade teda môže byť dôležitý taký moderný a aktívny štát blahobytu, ktorý motivuje ľudí k práci.“

O rok neskôr (v apríli 2003) sa v hospodárskopolitických odporúčaniach Komisie na roky 2003 – 2005 (s výrazným upozornením na ich záväznosť aj pre krajiny prijímané do Spoločenstva 1. mája 2004) smer posilňovania koordinácie hospodárskych politík konkretizuje. V predchádzajúcich rokoch sa podpora hospodárskeho rastu v odporúčaniach Európskej komisie (EK) spájala predovšetkým s makroekonomickou stabilitou zabezpečenou spoločnou menovou politikou a plnením kritérií Maastrichtu, resp. Paktu stability a rastu v národných fiškálnych politikách. V roku 2003 sa (pri rešpektovaní potreby makrostability) ***t'ážisko hospodárskopolitickej smernice EK presúva na požiadavku „lepšie fungujúcich a súťaž podporujúcich trhov práce, produktov a kapitálu“***. V uvedených smeroch sa má lepšie využívať vnútorný trh EÚ a EK má na to vypracovať novú stratégiu. Jej obsahom má byť o. i. podpora súťaže na trhoch tovarov a služieb, ďalšie otváranie národných trhov pre verejné obstarávanie, uľahčenie prístupu na trh a súťaže v sieťových odvetviach. „Integrácia kapitálových trhov EÚ sa má zrýchliť predovšetkým presadením *Akčného plánu rizikového kapitálu do roku 2003* a *Akčného plánu pre finančné služby do roku 2005*.“

*Najvýznamnejšie zmeny hospodárskopolitickej stratégie EÚ sa objavujú v jej odporúčaniach pre národné mzdové politiky.* V presadzovaní nových prvkov (napr. v znižovaní hraničných efektívnych daňových sadzieb, znižovaní odvodového zaťaženia nízkooplatenej práce, rešpektovaní rôznych zručností a miestnych podmienok v tarifnom vyjednávaní, uľahčovaní profesnej a územnej mobility pracovných síl, prehodnotení regulačných opatrení na trhu práce a pod.) sa prejavuje nielen dôsledok nepriaznivého hospodárskeho vývoja spôsobeného recesiou, ale zrejme aj, hoci o tom sa explicitne nehovorí, reakcia na neplnenie cieľov, ktoré si EÚ vytýčila v roku 2000 na zasadnutí v Lisabone. „To, že HDP na obyvateľa je v EÚ značne nižší než v USA, je spôsobené predovšetkým nižšou mierou zamestnanosti a tým, že zamestnanci tu menej hodín pracujú. To, že (v EÚ) sa vysoko hodnotí voľný čas, možno v mnohých prípadoch redukovať na nezastretú otázku, *či sa oplatí pracovať*. Relatívne veľkorysým, resp. liberálnym systémom sociálnej podpory a predčasného penzionovania boli mnohí ľudia účinne podnietení k odchodu z pracovného trhu, alebo zostali bez zárobkovej činnosti.“ (pozri Komission der EG, 2003)

*Ekonomické reformy požadované orgánmi EÚ od členských štátov sa zameriavajú na posilnenie koordinačných funkcií trhu, na reformy v systéme sociálneho zabezpečenia a na zníženie roly štátu v ekonomike.*<sup>8</sup> Pritom sa zdôrazňuje, že rolu štátu musí výrazne nahrádzať súkromný sektor, teda že „politické opatrenia treba zacieliť na zlepšenie hospodárskych rámcových podmienok, v ktorých sa podnikom ponúknu inovačné, investičné a rastové stimuly“.

Tézy hospodárskopolitických odporúčaní EK vypovedajú jednoznačne, že zmeny hospodárskopolitickej stratégie EÚ, ktoré sa v jej fungovaní začnú uplatňovať približne v čase vstupu Slovenska (a 9 ďalších kandidátskych krajín) do Spoločenstva, nemajú čiastkový charakter a nepovedú k jej bezvýznamným – kozmetickým úpravám. *Všetko nasvedčuje tomu, že v súčasnosti dochádza k zmene paradigmy, na ktorej je založená hospodárska politika EÚ.* Možno uvažovať aj o tom, či očakávané zmeny budú znamenať i zmenu hodnôt, na ktorých je založená EÚ, alebo či tu ide len o zmenu v ich interpretácii a spôsobe uplatňovania. To sa, zrejme, stane súčasťou diskusie, na ktorej sa bude podieľať aj Slovenská republika už ako člen Európskej únie.

#### ***1.2.5. Hospodárska politika Európskej únie v Zmluve zakladajúcej ústavu pre Európu (ďalej v návrhu ústavy)***

Doterajšie výklady hospodárskej politiky EÚ vychádzali predovšetkým z dohôd o jej pôsobení, z dokumentov určujúcich a rozširujúcich jej funkcie, z materiálov stanovujúcich a spresňujúcich spôsob vykonávania jej úloh a pod., teda bez komplexného a sústavne inovovaného formulovania jej celkovej hospodárskopolitickej pozície. Umožňovalo to istú voľnosť a následne aj rozdielnosť interpretácií celkovej hospodárskopolitickej koncepcie Únie. Zmenu tu prináša návrh ústavy formulujúci zacielenosť, obsah i postupy hospodárskej politiky Spoločenstva.

O hospodárskej politike sa návrh ústavy zmieňuje najprv vo svojej I. časti venovanej otázkam statusu Únie a jej vzťahov k členským štátom v článku 11 (pojednávajúcom o kompetenciách Únie v rôznych oblastiach jej pôsobenia), v bode 3 oprávňujúcim Úniu na koordináciu hospodárskej politiky a politiky zamestnanosti v jej členských

<sup>8</sup> Ide napríklad o požiadavku „znižiť rozsah štátnych podpôr v ekonomike, preorientovať štátne podpory na horizontálne (teda nie štátom konkrétne vyselektované) ciele a poskytovať ich len v identifikovaných prípadoch zlyhania trhu“ (Komission der EG, 2003).

štátoch. S dôrazom treba zopakovať, že podľa návrhu ústavy je v kompetencii Únie len koordinácia v rámci ňou vykonávaných národných politík (s niektorými už spomenutými výnimkami, o ktorých sa v návrhu ústavy pojednáva osobitne), a nie ich nahradzovanie spoločnou hospodárskou politikou Únie, ani ich ľubovoľné usmerňovanie z centra Únie.<sup>9</sup>

Chápanie a uplatňovanie hospodárskopolitických kompetencií Únie sa podrobnejšie vymedzuje v III. časti návrhu ústavy nazvanej *Politiky a fungovanie Únie* v kontexte s výkladom jej ešte stále základnej a v každom prípade východiskovej funkcie, ktorou je založenie, zabezpečenie spoločného vnútorného trhu. Z toho vyplýva, že hospodárska politika Únie založená „na úzkej koordinácii hospodárskych politík členských štátov... sa vykonáva v súlade so zásadou otvorenej trhovej ekonomiky s voľnou hospodárskou súťažou“ so zreteľom na definíciu spoločných cieľov Únie.

Návrh ústavy nielen určuje koordináciu národných hospodárskych politík ako spôsob presadzovania jej vlastnej hospodárskej politiky, ale stanovuje aj jej mechanizmus. Koordinácia sa v súlade s určenými cieľmi a pravidlami<sup>10</sup> vykonáva v *Rade ministrov*, ktorá „na základe odporúčania Komisie formuluje návrh široko koncipovaných usmernení hospodárskych politík členských štátov Únie a podáva správy o svojich zisteniach *Európskej rade*. Európska rada na základe správy Rady ministrov prediskutuje závery široko koncipovaných usmernení týkajúcich sa hospodárskych politík členských štátov a Únie. Na základe týchto záverov prijíma Rada ministrov odporúčanie ustanovujúce široko koncipované usmernenia, o svojom odporúčaní informuje *Európsky parlament*“ (Návrh zmluvy, 2003).

<sup>9</sup> V slovenskom preklade textu návrhu ústavy je jednoznačnosť oprávnenia Únie len na koordináciu hospodárskych politík jej členov trochu znejasnená. Bod 3, čl. 11, ktorý znie vo francúzštine (to je zrejme jazyk originálu ústavy podpísanej predsedom Konventu V. G. d'Estaingom): „*Union dispose d'une compétence en vue de promouvoir et d'assurer la coordination des politiques économiques et de l'emploi des États membres*“, bol do slovenčiny preložený slovami: *Únia má právo presadzovať a koordinovať politiku členských štátov v hospodárskej oblasti a v oblasti zamestnanosti*. Mimochodom, nepresne je do slovenčiny preložený aj nadpis čl. 11 Hlavy III. I. časti ústavy: *Catégories de compétences* (teda *Druhy kompetencií*, resp. *oprávnení*) ako *Kategórie pôsobnosti*.

<sup>10</sup> Všetky politiky EÚ (vrátane hospodárskej) majú presadzovať jej spoločné ciele, medzi ktoré patrí v ich najvšeobecnejšom určení uplatňovanie hodnôt humanizmu a blahobyť jej národov založený na udržateľnom rozvoji. V doplnení k týmto univerzálnym princípom všetkých politík Únie sa v (Návrh ústavy, 2003) od jej hospodárskej a menovej politiky vyžaduje ochrana a podpora jej spoločného vnútorného trhu, v ktorom je zabezpečený „voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu“ a činnosti, ktoré „zahŕňajú súlad s týmito usmerňujúcimi zásadami: stabilné ceny, zdravé verejné financie a menové podmienky a stabilná platobná bilancia“. Vidno, že v Návrhu ústavy, (2003) hierarchia cieľov hospodárskej politiky EÚ už má opačné poradie než v histórii ich kreovania.

Koordinácia hospodárskych politík je nepochybne zložitou procedúrou, v ktorej sa stretávajú záujmy jednotlivých členských štátov formulované a presadzované ich zástupcami v Rade ministrov i v Európskej rade so stanoviskami a záujmami Únie ako celku, ktoré presadzuje Európska komisia. Z toho, že Komisia sformuluje len návrhy usmernení, z ktorých sa robia závery a platné usmernenia až v zastupiteľských orgánoch Únie (v Rade ministrov a Európskej rade), môže vzniknúť dojem, že celkové – všeobecné záujmy Únie (reprezentované Komisiou) fungujú akoby „v oslabení“, resp. stretávajú sa s presilou národných záujmov. Realita procesu koordinácie hospodárskych politík však môže byť iná. *Po prvé* preto, lebo Komisia prijíma vhodne zvolené iniciatívy, to znamená, že môže navrhovať riešenie problémov, ktoré sú z hľadiska spoločných záujmov a cieľov Únie najaktuálnejšie a najzrelšie. *Po druhé*, z toho dôvodu, že Komisia disponuje výkonným a kvalitným aparátom, ktorý vďaka analýzám hospodárskeho vývoja v členských štátoch, v celej únii aj v iných regiónoch disponuje informáciami, ktoré výrazne posilňujú jej rokovaciu pozíciu. *Po tretie*, vďaka tomu, že spoločné záujmy Únie nie sú abstrakciou, ale skutočnosťou vyjadrujúcou reálne záujmy vždy aspoň väčšiny členov Únie, ktoré sa môžu prejavíť v prijímaní rozhodnutí Rady ministrov kvalifikovanou väčšinou v oblasti koordinácie hospodárskych politík. A napokon, *po štvrté*, pozíciu Komisie (a teda aj spoločného záujmu Únie) posilňuje jej povinnosť analyzovať „konzistentnosť (národných) hospodárskych politík so široko koncipovanými usmerneniami“. To je, pri zistení nedostatkov v realizácii národných hospodárskych politík, spojené s právom Komisie „adresovať varovanie príslušnému štátu“, ba v oblasti fiškálnej politiky odporúčať Rade ministrov prijatie sankčných opatrení.

Uvedené nasvedčuje tomu, že *vd'aka ústave* a v nej obsiahnutej algoritmickej koordinácii hospodárskych politík sa povaha tohto procesu zmení. ***Mäkká koordinácia*** založená na kompromisoch medzi návrhmi Komisie usilujúcimi sa o vyjadrenie všeobecného záujmu Únie a obhajobou, resp. presadzovaním národných záujmov ***bude sa pravdepodobne nahradzovať jej tvrdšími formami***. Dialóg inštitúcií Únie, ktoré nezávisle identifikujú jej záujmy s rovnako zameranými národnými pohľadmi v nej, bude prebiehať v inštitucionálnom prostredí posilňujúcom pozíciu Únie. To znamená, že pri ***koordinácii hospodárskych politík budú mať šancu na úspech čoraz viac len***

***tie národné záujmy, ktoré budú prezentované a obhájené aj ako príspevok k formulovaniu spoločných záujmov.***

Pri vstupe do EÚ meniacej svoj prístup k tvorbe a uplatňovaniu hospodárskych politík bude zrejme aj Slovenská republika musieť prekračovať úzke rámce uvažovania o vlastných záujmoch v Únii a rozmýšľať aj o jej spoločných záujmoch, resp. uvažovať o svojich záujmoch v kontexte so záujmami celej Únie.

Identifikácia spoločných záujmov Únie je v súčasnosti neoddeliteľne spojená s rozmýšľaním o potrebe, možnostiach, smere a spôsobe jej vývoja. Na začiatku toho všetkého stojí otázka, či sú zmeny vo fungovaní EÚ potrebné, resp. či sa už o ne nepostaral návrh ústavy.

Čitateľ návrhu ústavy zisťuje, že drží v ruke niečo nehotové, medzerovité, písomnosť s provizórnou štruktúrou i obsahom. To je skutočnosť textu, ktorá odráža reálny stav Európskej únie ako útvaru, ktorí síce za vyše štyri desaťročia svojej existencie výrazne zmenil podobu Európy, no ešte nedospel do podoby plne emancipovaného spoločenstva. Návrh ústavy, pokiaľ ide o jej funkciu zafixovať ciele a spôsob fungovania Únie vrátane jeho inštitucionálneho zarámčovania, nemohol túto skutočnosť prekročiť. Súčasne však ***navrhovaná ústava*** plní aj ďalšiu významnú úlohu: ***navodzuje očakávanie významných zmien v jej budúcom pôsobení a vytvára pre ne istý inštitucionálny koridor.***

V pokuse o maximálne stručné vysvetlenie potreby dotvoriť väzby spájajúce členské štáty do Únie stačí pripomenúť tézy teórie optimálnej menovej oblasti (jej poznatky sa vykladajú napríklad v (Iša, 2003)), ktorá by okrem dostatočného rozsahu ekonomiky mala spĺňať aj ďalšie kritériá, medzi ktoré patrí najmä: otvorenosť ekonomiky, diverzifikácia priemyselnej štruktúry a produktu, značná podobnosť miery inflácie, vysoká mobilita práce a veľká pružnosť miezd a cien, mechanizmus fiškálnej solidarity a konvergentné trendy v regionálnom rozvoji. Bez plnenia týchto kritérií, resp. pri nedostatočnej miere ich plnenia je súdržnosť, ba aj existencia menovej oblasti ohrozená externými šokmi i odstredivými silami z ohnísk vnútorného napätia. Okrem absencie či nerozvinutosti uvedených ekonomických kritérií posilňuje krehkosť a nestabilitu menovej oblasti (teda jej vzdialovanie od *optimálnej* menovej oblasti) aj jej slabá politická inštitucionalizácia.

Z uvedeného vyplýva, že *nevyhnutnou podmienkou zachovania menovej únie je jej rozvíjanie spojené s posilňovaním kritérií relevantných pre optimálnu menovú oblasť pri súbežnom posilňovaní politických inštitúcií Európskeho spoločenstva*. Krajiny Únie, a teda aj Slovensko ako jej nový člen, tu stoja pred dilemou: podporovať prechod Únie do vyšších úrovní ekonomickej a politickej integrácie európskych národov, alebo sa postaviť mimo – bokom od tohto trendu a na akcelerácii procesu sa nepodieľať (pozícia odporu voči posilňovaniu väzieb hospodárskej a politickej únie by z nej príslušnú krajinu automaticky vylučovala, a preto s ňou vôbec nerátame).

Opísaná dilema charakterizuje zložitosť a obťažnosť rozhodovania viacerých starých a väčšiny nových členov Únie v otázke jej budúceho vývoja. Navrhovaná ústava s rozdielnymi postojmi členských štátov k budúcnosti Únie ráta a nachádza z nich východisko v procese *posilnenej spolupráce*. Otvorením možnosti posilnenej spolupráce sa v návrhu ústavy vytvára priestor na vznik a fungovanie „*Európy rôznych rýchlostí*“.<sup>11</sup>

Očakávanie zmien vo fungovaní Únie metódou posilnenej spolupráce posúva dilemu o vzťahu Slovenska k rozvíjaniu integrácie do polohy rozhodovania ani nie tak o tom, či má, alebo nemá uskutočňovanie idey posilnenej spolupráce podporovať (záporné stanovisko by vyznievalo prinajmenej nemiestne), ako skôr o tom, či a za akých okolností by sa na posilnenej spolupráci malo podieľať. Neľahké rozhodovanie tu do istej miery, alebo presnejšie do istého času, bude zjednodušené tým, že veľmi pravdepodobnou podmienkou účasti na uvažovanom procese bude vstup do európskej menovej únie (EMÚ). Tým sa však aj otázka vstupu, resp. rýchlosti vstupu do menovej únie dostáva do nových súvislostí bez toho, že by sa tým zrušila východisková otázka vzťahu SR k integračným procesom a k participácii na ich rozvíjaní.

V scenároch rôznych prognóz a vízií rozvoja Slovenska sa prívlastok pesimistický pridával k predpovediam, podľa ktorých by Slovensko do Únie nevstúpilo. Všetky tieto pesimistické scenáre vychádzali z predpokladu, že Únia bude naďalej nerušená

<sup>11</sup> V kapitole III, Hlavy V, III. časti Návrh ústavy, (2003) (*POLITIKY A FUNGOVANIE ÚNIE*) sa uvádza, že „akákoľvek posilnená spolupráca je v súlade s ústavou a právom Únie... Akákoľvek navrhovaná posilnená spolupráca rešpektuje pôsobnosti, práva a záväzky tých členských štátov, ktoré sa jej nezúčastňujú. Tie členské štáty nebrzdia jej realizáciu zo strany zúčastnených členských štátov... posilnená spolupráca je otvorená všetkým členským štátom a podmienená je súladom s prípadnými podmienkami účasti stanovenými v európskom oprávňujúcom rozhodnutí... Komisia a členské štáty zúčastňujúce sa posilnenej spolupráce zabezpečia uľahčovanie účasti čo najväčšiemu možnému počtu členských štátov...“.

fungovať, ibaže SR do nej nevstúpi, alebo nebude prijatá. Čo sa však stane, resp. čo by sa mohlo stať v prípade nepriaznivého vývoja samej EÚ, ktorý sa nedá vylúčiť, ba v prípade, že sa ona nebude rozvíjať do celistvejšej podoby, je jeho možnosť reálna.

*Retrográdny vývoj Únie sa však v spektre slovenských záujmov určite nenachádza už preto, lebo na jej nižších vývojových stupňoch sa nevyhnutne oslabuje jej záujem o pokrok vo vyrovnávaní ekonomickej úrovne členských štátov a ich regiónov.* Preto by aj Slovensko možnosti posilnenej spolupráce, ktorou návrh ústavy za istých okolností inštitucionálne otvára jednu z ciest k efektívnejšie fungujúcej Únii, malo akceptovať a využiť ako podnet k zváženiu vlastnej účasti v rozvíjaní integračného procesu.

Je prirodzené, že pri rozhodovaní o vstupe do procesov posilnenej spolupráce musí SR vychádzať z národných záujmov, medzi ktorými stojí v hospodárskej oblasti na prvom mieste záujem o hospodársku konvergenciu s vyspelými krajinami Únie. Realizácia tohto jednoznačne formulovaného záujmu však nebude jednoduchá. Ak totiž z dlhodobého hľadiska sa budú ťažko hľadať argumenty proti téze o prospešnosti plného zapojenia Slovenska do postupu európskeho integračného procesu, tak nielen v prvých rokoch, ale aj v strednodobom úseku pôsobenia v EÚ môže byť *pre SR nevýhodná účasť v tých oblastiach posilňovania spolupráce, kde by sa vzdávala hospodárskopolitických nástrojov potrebných na udržiavanie tempa rastu nevyhnutného na zabezpečenie konvergentného procesu.*

V spôsobe, akým návrh ústavy zakomponoval metódu posilnenej spolupráce do budúceho rozvoja Únie, sa prejavilo aj pochopenie voči situácii a možnostiam jej nových členských štátov. Ohľad na ich dlhodobý záujem neodtrhnúť sa príliš od trendov vývoja v EÚ by sa mohol uplatniť tak, že posilnená spolupráca by nebola pevne zviazaným balíkom zmien, politik a opatrení, ale rozložila by sa do viacerých oddelene vykonávaných zmien a aktivít, na ktorých by sa mohli členovia Únie podieľať podľa vlastnej voľby danej ich možnosťami a záujmami.

Konštatovali sme už, že návrh ústavy nezakladá početné podstatné zmeny vo fungovaní Únie, ba ani v jej hospodárskej politike, ale vytvára skôr východiská

na ich prípravu. Jej súčasťou je aj diskusia o pravdepodobných smeroch budúceho vývoja EÚ. Podľa nášho odhadu sa v nej potvrdí, že zmeny v hospodárskej politike a v celom hospodárstve sa budú realizovať spolu s posunmi v iných oblastiach a tie sa zase nezaobídu bez efektívnejšieho fungovania európskeho hospodárstva.

Samotné vypracovanie *Návrhu Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu* svedčí o tom, že ***ekonomická integrácia Európy dosiahla úroveň, na ktorej sa nemôže ďalej rozvíjať len v rámci integrácie ekonomickej, doplnenej dosiaľ len náznakmi integrácie v iných oblastiach.*** Je tu predel, na ktorom sa vlády európskych krajín rozhodujú pre, alebo proti politickej integrácii, z ktorej „sa snád' nakoniec vyvinie skutočná federácia“ (Davidson, 2003, s. 9). V prospech predbežne neobmedzovaného prehĺbovania integrácie sa vyslovujú najmä zakladajúci členovia Únie. Zdá sa, že proti nemu sa stavia značná časť jej nových členov.

Odporcom – hoci aj miernej a veľmi postupnej – federalizácie Európy by sme chceli pripomenúť, že, po prvé, práve v globalizujúcom sa prostredí sa úsilie o vytvorenie národnej konkurencieschopnej ekonomiky integrovanej do Spoločenstva len po istú vopred pevne stanovenú hranicu stáva sizyfovskou námahou, a, po druhé (sčasti aj v nadväznosti na predchádzajúce), demokratické rozhodovanie o politických otázkach dotýkajúcich sa záujmov celej Únie vytvára „dopyt po priamejších formách demokracie, ktoré by rozhodovanie priblížili ľuďom, regiónom a miestnym komunitám“ (Dahrendorf, 2003). Takéto v meradle Únie vykonávané priamejšie formy demokracie by však posilňovali väzby vnútri Únie pri obchádzaní a oslabovaní postavenia jej členských štátov.

Pozornosti politických reprezentantov krajín, ktoré sa koncepciu posilnenej spolupráce budú usilovať využiť predovšetkým na budovanie federalizovanej Európy, by zase nemalo ujsť, že ich iniciatívy môžu mať úspech len na báze dôsledného zjednocovania hospodárskych politík. To sa nezaobíde napríklad bez vytvárania spoločného fiškálneho priestoru, teda bez uplatňovania fiškálneho federalizmu. Cesta k nemu bude zaiste veľmi zdĺhavá už preto, lebo bude veľmi nákladná, teda náročná na finančné zdroje federácie. Na druhej strane, práve väčší rozsah zdrojov, ktoré by sa v budúcnosti používali v systéme európskeho fiškálneho federalizmu, prispeje k tomu, aby sa idea hlbšej európskej politickej integrácie stala v priebehu

viacerých desaťročí (azda počas života viacerých generácií) prítiažlivou aj pre terajších nových členov Únie. Aj tu však platí, že východiskovým – absolútne nevyhnutným predpokladom uvažovaného procesu je *výrazné zefektívnenie hospodárskeho vývoja v EÚ*.

Ukazuje sa teda, že istý signál k naštartovaniu procesov, ku ktorým obracia pozornosť návrh ústavy, tvorí návrat k iniciatívam stojacim pri zrode Únie, resp. k dôslednejšiemu uplatňovaniu politík, ktoré sa po týchto iniciatívach rozvinuli, a menovite lepšie využívanie spoločného vnútorného trhu rozšíreného o jej nových členov. Ide tu nielen o odstraňovanie prekážok priamo na spoločnom trhu tovarov, služieb, práce a kapitálu, ale aj v čiastkových hospodárskych politikách (napr. v poľnohospodárskej, sociálnej) tam, kde to vyslovene nepoškodzuje dlhodobejšie záujmy všetkých členských štátov. Pokladáme za pravdepodobné, že v danom kontexte sa po získaní nevyhnutného množstva praktických skúseností pristúpi k revízii obojstranných výnimiek obmedzujúcich voľné fungovanie trhu medzi starými a novými členmi Únie. Všetko to bude pravdepodobne udržiavať vývoj hospodárskej politiky EÚ v smere, ktorý sme v predchádzajúcom texte charakterizovali ako zmenu jej paradigmy naznačenú v *Širokých usmerneniach Európskej rady z roku 2003*.

Ukazuje sa zreteľne, že cestu k budúcej zjednotenej Európe nám síce môže a mala by ožiarovať vízia „rozšírenia vlasti“, prípadne „vytvárania priestoru solidarity“ (Chmelár, 2003), no cesta k uskutočneniu tejto vízie vedie len cez územie – podľa morálnych idealistov odvolávajúcich sa aj na R. Schumana tu ide o „nečisté územie“ – „sporov o kvóty, o normy, o dotácie, rozpočtové deficity, a... národné záujmy“. V skutočnosti Robert Schuman síce ako vizionár hovoril o potrebe vytvárať dušu Európy, ale ako praktický politik, ktorý chcel pre „dušu Európy“ niečo reálne vykonať, inicioval záujmami motivované založenie Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ. Dnes ide v prvom rade o sformovanie hospodárskych politík, ktoré na súčasnom stupni rozvoja Únie umožnia potrebný hospodársky rast jej všetkých, a najmä zrýchlený rast jej nových členov a tým aj rozšírenie zdrojov potrebných na realizáciu iniciatív potrebných na jej rozvíjanie.

### 1.3. Úlohy hospodárskej politiky v dlhodobom rozvoji

#### 1.3.1. O potrebe rozvojovej stratégie pre Slovensko

Nepretržitost' hospodárskych procesov a značná dĺžka obdobia potrebného na ich rozvinutie do rozhodujúcich výsledkov hospodárskeho rozvoja si vyžadujú, aby hospodárska politika brala do úvahy aj dlhodobé úlohy a trendy hospodárstva. Minimálne tým, že svojím záujmom o dosiahnutie okamžitých výhod nebude vytvárať prekážky v dosahovaní strategických rozvojových cieľov. A nie je prehnaná ani požiadavka, aby na ich realizáciu vytvárala priaznivé podmienky už aktuálna hospodárska politika.

Určenie strategických rozvojových cieľov môže byť len jedným z hlavných výsledkov vypracovania celkovej stratégie hospodárskeho rozvoja. O jej potrebe sa už na Slovensku veľa hovorilo v programoch a dokumentoch politických strán, vlád, vládných i mimovládnych inštitúcií bez dosiahnutia hmatateľného výsledku. V nemalej miere aj pre neujasnenosť možností a zamerania takejto stratégie.

Je napodiv, ako silne sú v širokej verejnosti, v odboroch, ale aj medzi zamestnávateľmi, na niektorých ministerstvách a v značnej časti odbornej publicistiky formujúcej verejnú mienku zakorenené ilúzie, že základom stratégie rozvoja hospodárstva má byť stanovenie rozvojových priorít na základe apriórneho výberu štátom prednostne podporovaných segmentov ekonomiky. Po vládnom zadefinovaní takýchto rozvojových priorít by vraj dostali naše podniky a banky, ale aj zahraniční investori jasný signál, kde treba investovať a rozširovať výrobu. Je šťastie pre Slovensko, že doteraz všetky jeho vlády (vrátane vlád, čo s tým spočiatku koketovali) strategické rozvojové priority v podobe odvetvovo-odborových programov neurčili.<sup>12</sup>

Funkciu nástrojov uplatňovania rozvojovej stratégie plnia predovšetkým technologicko-inovačná a priemyselná politika, premietnuté do celého komplexu hospodárskopolitických nástrojov. Tieto politiky sú v trhových ekonomikách v súčasnosti

<sup>12</sup> Z argumentov, ktoré sa proti segmentovému spôsobu určovania rozvojových priorít uvádzajú nielen na základe jeho väzby so zlyhaním centrálnne plánovaných ekonomík, ale aj podľa negatívnych skúseností s jeho používaním v priemyselnej politike trhových ekonomík (približne do konca 70. rokov min. st.), pripomenieme aspoň nedostatok spoľahlivých informácií o strednodobom vývoji dopytu i technológií formujúcich ponuku a, prirodzene, aj „informačné hry“ podnikov zainteresovaných na vládnom výbere rozvojových priorít.

založené na koncepcii ich plošného – horizontálneho pôsobenia, ktoré vedome vytvára rovnaké príležitosti pre podniky vo všetkých segmentoch hospodárstva. Aj v rámci tohto základného prístupu k uplatňovaniu uvažovaných politik však priamo v nich predsa len dochádza k zisteniu potreby istej selekcie hospodárskych aktivít v prospech dlhodobých cieľov ekonomického rozvoja.

Potreba selektívneho prístupu k určeniu niektorých cieľov dlhodobého rozvoja je spojená s vytváraním predpokladov pre dlhodobý proces uzatvárania technologickej a inovačnej (v konečnom dôsledku aj produktívnej a výkonnostnej) medzery v menej vyspelých ekonomikách, medzi ktoré patria aj takmer všetky tranzitívne ekonomiky.

Problém spočíva v tom, že najmä v takej malej ekonomike, akou je Slovensko, nemožno uvažovanú úlohu riešiť na celom širokom fronte hospodárskych činností. Všetko nasvedčuje tomu, že sa tu (tak ako sa to už udialo vo viacerých krajinách stojacich v podstate pred rovnakou úlohou – pozri príklad Fínska alebo Írska) treba pokúsiť o skĺbenie prvkov cieľavedomého programovania s fungovaním trhového mechanizmu.

Uvedomujeme si, že v predchádzajúcich odsekoch boli vo vzťahu k hospodárskej politike sformulované protichodné a na prvý pohľad navzájom sa vylučujúce požiadavky. Na jednej strane odmietnutie cieľavedomého selektovania a podpory rozvojových priorít, a naproti tomu uznanie istej užitočnosti a potreby výberu z ponúkajúcich sa príležitostí hospodárskeho rozvoja. Je tu reálny problém, teda problém, ktorý nevzniká z povrchného nesystémového pohľadu na fungovanie ekonomiky, ale je naopak výsledkom vnímania viacerých dimenzií vývoja zložito štruktúrovaného hospodárskeho systému.

Východiskovým predpokladom ovplyvňovania dlhodobého rozvoja hospodárskou politikou je vypracovanie a kontinuálne spresňovanie stratégie sociálno-ekonomického rozvoja. Podľa všetkých zástancov vypracovania takejto stratégie má byť jej obsahom variantne spracovaný súbor rozvojových cieľov a postupov zameraných na ich dosiahnutie. V tejto časti sa najprv pokúsím vyhľadať oblasti, v ktorých treba nájsť poznatky užitočné na vypracovanie rozvojovej stratégie, a zároveň ich aj zinventarizovať a vyhodnotiť. Po takomto *entrée* aspoň tézovite naznačíme vlastnú predstavu o obsahu rozvojovej stratégie. V záverečnej poznámke sa pokúsime charakterizovať

tie princípy postupu pri tvorbe a realizácii rozvojovej stratégie, ktoré ho môžu urobiť kompatibilným s fungovaním trhovej ekonomiky.

### **1.3.2. Výsledky zisťovania hospodárskych trendov v dlhodobých víziách**

Žiadna stratégia hospodárskeho rozvoja Slovenska síce doteraz vypracovaná nebola, no v posledných rokoch vzniklo niekoľko rozsiahlych vízií sociálno-ekonomického rozvoja. Očakáva sa od nich zásadný prínos k vypracovaniu hospodárskej stratégie a tým aj k formulovaniu dlhodobejších línií hospodárskej politiky.

V ekonomických blokoch vízií sa venuje pozornosť predovšetkým týmto problémovým oblastiam: 1. celkové smerovanie hospodárstva; 2. tempo hospodárskeho rastu; 3. štruktúrne zmeny v ekonomike vrátane pohľadov na vývoj vybraných odvetví; 4. zmeny v inštitucionálnom rámci hospodárstva v nadväznosti na úlohy hospodárskej politiky.

**Za základný trend vo vývoji hospodárstva SR** sa vo viacerých prácach (Inštitút pre verejné otázky, 2002; Prognostický ústav, 2002; Majtán, 2001) už pred rokom 2020 považuje jeho vývoj smerom k spoločnosti synonymicky nazývanej ako postindustriálna, vzdelanostná, resp. na poznatkoch založená, informačná spoločnosť či civilizácia tretej vlny. Za hlavnú hnaciu silu uvedeného procesu sa považujú globalizačné procesy, v dôsledku ktorých sú všetky uvedené charakteristiky vznikajúceho hospodárstva istým čiastkovým vyjadrením trendu k vzniku globálnej ekonomiky. O globalizačných procesoch sa vo víziách hovorí viac a konkrétnejšie než o samotnom formovaní hospodárstva založeného na znalostiach a informáciách. Stratégia prechodu od industriálnej k postindustriálnej vývojovej etape sa v nich nerozpracúva.

Málo presvedčivý je spôsob kreovania, resp. argumentácie v tvrdeniach vízií **o dlhodobo dosiahnuteľných tempách rastu HDP**. Vo všetkých prípadoch tu chýba na jednej strane pokus o stanovenie temp rastu HDP potrebných na riešenie úloh sociálno-ekonomického rozvoja Slovenska do roku 2020 a na druhej strane absentuje aj analýza ich realizovateľnosti, resp. zisťovania podmienok potrebných na ich dosahovanie.

Prístup k podpore tempa hospodárskeho rastu je v jednotlivých víziách veľmi odlišný. V jednej zo štúdií (Úrad pre stratégiu, 1998) sa za rozhodujúci faktor zabezpečenia

dlhodobu dynamického hospodárskeho rozvoja považuje uplatnenie hospodársko-sociologického prístupu v transformačnom procese. Obsah žiaduceho sociálno-ekonomického vývoja vytvárajúceho priaznivé podmienky pre hospodársky rast sa tu vidí v „cieľenej podpore vybraných sociálnych skupín“, zameranej na vznik úzkej majetnej spoločenskej špičky a na rozširovanie strednej triedy schopnej zabezpečiť o. i. inovačné procesy v oblasti technológií a výrobkov.

Celkom jednoznačne a priamočiara sa dynamika výkonnosti a produktivity spája s hĺbkou systémovo-inštitucionálnych zmien (Inštitút pre verejné otázky, 2002). Žiaduce inštitucionálno-systémové reformy sa primárne zameriavajú na obmedzovanie zásahov štátu do ekonomiky. S tým spojený vzrast motivačného pôsobenia trhu má prispieť k rozsiahlejšiemu prílevu priamych zahraničných investícií (PZI), inovatívnejšiemu správaniu podnikateľských subjektov a k oslabeniu konzervatívnych postojov obyvateľstva. O využívaní procesnej hospodárskej politiky v prospech inovačných aktivít podnikateľov a aktívnejších životných postojov obyvateľstva sa nehovorí. Základným faktorom dosiahnutia a udržania dostatočne vysokého tempa rastu HDP je tu v podstate dokončovanie transformácie skupinou dôsledne proreformných – liberálne orientovaných politikov.

V štúdiu (Prognostický ústav, 2002) sa podmienka trvale vysokého tempa hospodárskeho rastu stanovuje dvojakým spôsobom. Na jednej strane sa spája s vyriešením problémov, kvôli ktorým sa hospodárstvo SR nachádza ešte stále (a „pravdepodobne až do roku 2005“) v etape zúženej reprodukcie. Vychádza sa tu zo vzťahovania problémov, ktoré sú vlastné zle fungujúcej časti hospodárstva SR, na celú slovenskú ekonomiku. Nezávisle od uvedenej pozície sa v inej časti tejto štúdie ako podmienka dlhodobu dynamického rastu vytyčuje zabezpečenie, resp. zvyšovanie konkurenčnej schopnosti. Za jej významný moment sa pritom nepokladá len jej dosiahovanie na svetovom trhu, ale v najbližšom období aj jej posilnenie na vnútornom trhu, ktoré zabezpečí substitúciu „dovozu príslušných finálnych výrobkov výrobou alokovanou na teritóriu SR“.

Žiadna z porovnávaných vízií neobchádza problém *odvetvovej štruktúry hospodárstva*. Jeho vnímanie, a najmä uvažovanie o formovaní a obsahu zmien vo vecno-odvetvových štruktúrach sa však nachádza v diametrálne odlišných polohách.

V inej štúdií (Inštitút pre verejné otázky, 2002) sa v kapitole nazvanej *Súhrnná ekonomická výkonnosť a konkurencieschopnosť* prijíma názor, že „pretrvávajúce dôsledky predchádzajúceho spoločenského systému“ sa prejavuje o. i. v „deformovanej štruktúre ekonomiky orientovanej na výroby s nízkou pridanou hodnotou“. V celom nasledujúcom texte sa však riešenie tohto problému pokladá za úlohu, do ktorej bežná procesná hospodárska politika nemôže zasahovať. Z kontextu uvažovania (bez explicitne vyjadreného stanoviska) vzniká dojem, že modernizácia zastaraných výrobných štruktúr sa pokladá za výlučnú funkciu systémovo-inštitucionálnych reforiem, ktoré majú zlepšiť motivačné podnikateľské prostredie.

O niečo konkrétnejšie, no predsa len so značnou zdržanlivosťou bol vyslovený názor (Úrad pre stratégiu, 1998) na budúcu štruktúru hospodárstva SR. Istá rámcová predstava je tu založená na tom, že, po prvé, pri formovaní odvetvovej štruktúry treba využívať trvale obnoviteľné i nerastné zdroje a, po druhé, štruktúrotvorný rozvoj industriálneho segmentu ekonomiky treba založiť na jeho modernizácii a intelektualizácii, ktoré sa môžu uplatniť aj pri dlhodobom reprofílovaní segmentu vznikajúceho zo spojenia hutníctva a strojárstva. O spôsobe riešenia reštrukturalizačnej úlohy sa neuvádza nič podstatné (okrem všeobecne formulovaných požiadaviek na „mobilizáciu všetkých disponibilných zdrojov, v prvom rade ľudského kapitálu... a vlastností spojených so strednými vrstvami, ktoré dovoľujú iniciatívne a diverzifikačne využívať informácie a poznatky“).

Pokus o konkrétnejšiu hypotézu vývoja štruktúry ekonomiky SR (vrátane vývoja štruktúry jej spracovateľského priemyslu) do roku 2020 sa nachádza v (Prognostický ústav, 2002). Hypotéza sa opiera o analýzu stavu konkurencieschopnosti slovenskej ekonomiky nielen vcelku, ale aj na odvetvovo-komoditnej úrovni, o zistenie trendov v intraodvetvovom obchode medzi SR a EÚ a o zisťovanie segmentov, pre ktoré je účelné prednostne získať PZI.

***V zhrnutí poznatkov o prístupe porovnávaných vízií k vybraným kľúčovým otázkam hospodárskeho rozvoja do roku 2020*** (hlavný vývojový trend, tempo hospodárskeho rastu a modernizácia ekonomickej štruktúry) možno konštatovať, že ***o spôsobe ich riešenia sa hovorí veľmi málo a ešte menej sa vo vzťahu k nim pojednáva o hospodárskej politike***. V (Inštitút pre verejné otázky, 2002) sa (ak odhliadneme

od úvahy o hospodárskej politike zameranej na reformne-systémové zmeny) nazerá na hospodársku politiku ako na aktivity štátu, ktoré sú svojím vplyvom na konanie trhových subjektov skôr príčinou slabín ekonomiky, a nie faktorom ich aktívneho riešenia. Za nahradenie tradične chápanej hospodárskej politiky politikou formovania sociálnej štruktúry sa prihovára Úrad pre stratégiu, (1998). Isté, nie nezaujímavé hospodársko-politické extempore je obsiahnuté v (Prognostický ústav, 2002) v kontexte pojednania o konkurenčnej schopnosti slovenskej ekonomiky.

Neradi by sme ekonomickým časťami vízií rozvoja Slovenska do roku 2020 (pokiaľ ide o ich záujem o hospodársku politiku) nejakým spôsobom krivdili. Sme však nútení konštatovať, že v ani jednej z nich sa nenachádza žiadna viac-menej ucelená pasáž venovaná vzťahu hospodárskej politiky k potenciálnym trendom budúceho vývoja, ba dokonca, že sa v nich o hospodárskej politike (okrem výnimiek v podobe kusých poznámok) nepojednáva ani v jednotlivých blokoch výhľadu na vývoj hospodárstva SR do roku 2020.

### **1.3.3. Dlhodobé smerovanie sociálneho rozvoja**

Zložitosť formulovania dlhodobých rozvojových úloh relevantných pre hospodársku politiku najbližších rokov spočíva aj v tom, že sa v ňom musia brať do úvahy úlohy celkového spoločenského, teda nielen hospodárskeho rozvoja.

Na základe uvedených vízií možno v mimoekonomických okruhoch spoločenského života vyseparovať niekoľko procesov a trendov pokračujúcich do roku 2020 (vo väčšine prípadov aj po tomto časovom predele) s vážnym dosahom na hospodársky vývoj a na vykonávanie hospodárskej politiky. Za najvýznamnejšie z nich sa v porovnávaných štúdiách považujú:

- **Starnutie obyvateľstva** sa ako nezvratný proces bude spájať s **migračnými pohybmi**. Starnutie obyvateľstva iniciuje štruktúrne zmeny v celom systéme sociálneho zabezpečenia. Hoci ich výsledky sa nedajú s dostačujúcou presnosťou predvídať, predsa len (do roku 2010 určite a do roku 2020 pravdepodobne) je zrejmé, že vyvolajú rastúci tlak sociálneho zabezpečenia na zdroje verejných financií. Migračné

pohyby a ich usmerňovanie sa budú navzájom ovplyvňovať s vývojom efektívnosti tvorby a použitia zdrojov v národnom hospodárstve.

- V životnom štýle (v rozsahu a spôsobe uspokojovania potrieb) bude pravdepodobne zotrvať výrazná **preferencia hmotného dostatku**.<sup>13</sup> V záujme trvalého dosahovania dynamických temp hospodárskeho rastu bude nevyhnutné, aby hospodárska politika vniesla do tohto trendu isté korektúry v prospech **celoživotného vzdelávania a informatizácie domácností**.
- **Problém zamestnanosti a nezamestnanosti** je jedna z ústredných tém nielen sociálneho, ale aj hospodárskeho rozvoja. Trvalú pozornosť si vyžaduje vo všetkých oblastiach hospodárskej politiky. Najmä keď súčasné pozitívne trendy vo vývoji zamestnanosti vyčerpajú svoj potenciál a narazia na bariéry v podobe nedostatočnej vzdelanostnej úrovne časti obyvateľstva, problémov v jeho mobilite, nerovnomernosti oblastného rozvoja, nerozvinutosti dopravnej infraštruktúry, situácie rómskej menšiny a pod.
- Aj očakávané trendy vo vývoji nezamestnanosti signalizujú, že nielen sociálna politika, ale aj viaceré smery hospodárskej politiky nesmú byť nevšimavé k **exklúzii skupín obyvateľstva žijúcich v chudobe** v dôsledku sociálnej diferenciácie, nerovnomerného vývoja regiónov či postavenia značnej časti rómskej minority. Ekonomické parametre sociálnej exklúzie a potreba jej riešenia sú dané jej vplyvom na tvorbu a použitie zdrojov.
- **Rozdiely v úrovni sociálno-ekonomického rozvoja regiónov** sú väčšie než v iných transformujúcich sa krajinách stredoeurópskeho regiónu a vyostrujú celý rad ďalších problémov sociálneho rozvoja. Cesta k rovnomernejšiemu vývoju regiónov je veľmi komplikovaná preto, lebo na nej pri podpore rozvoja regiónov a makroregiónov s vysokou nezamestnanosťou, nízkymi zárobkami, s nedostatočne rozvinutou

---

<sup>13</sup> Za predpokladu, že do roku 2020 sa udrží priemerné ročné tempo rastu HDP na úrovni 4,0 %, by v uvedenom roku výdavky na obyvateľa v SR dosiahli reálnu úroveň výdavkov na obyvateľa v Nemecku z konca 90. rokov 20. storočia. V štruktúre čistých výdavkov 4-člennej nemeckej rodiny s priemernými zárobkami predstavovali koncom 90. rokov výdavky na potraviny, nápoje a odievanie 26,6 %; v SR to v roku 2001 bolo 34,9 %. Podiel výdavkov na dopravu a spoje sa rovnal v Nemecku 17,2 %; v SR 12,5 %; výdavky na rekreáciu, kultúru a vzdelanie predstavovali v Nemecku 11,5 %; v SR 7,9 %. Ak uvažujeme so silným demonštračným efektom štruktúry spotreby dosiahnutej vo vyspelých európskych krajinách na vývoj spotreby slovenského obyvateľstva, potom tézu, že v štruktúre uspokojovania potrieb sa bude v SR aj v roku 2020 klásť dôraz na zvyšovanie blahobytu (hmotného dostatku), môžeme považovať za oprávnenú. Podľa (Statistisches Jahrbuch, 2002; Štatistická ročenka SR, 2002).

technickou a intelektuálnou infraštruktúrou a s vysokou koncentráciou chudoby nemožno zanedbať ani podporu celkového hospodárskeho rastu v SR.<sup>14</sup>

- Dôležitým výsledkom analýz sociálneho vývoja v SR po roku 1989 je ich zistenie, že *v sociálnej skladbe obyvateľstva nie sú dostatočne zastúpené stredné vrstvy*. S tým zrejme súvisí aj poznatok o *rozsiahlom výskyte pasívnych životných stratégií*. To je obzvlášť nepríjemné konštatovanie pre obdobie, v ktorom hospodársky rast závisí od podnikateľských zručností obyvateľstva, od jeho územnej i profesnej mobility a jeho schopnosti celoživotného vzdelávania.

Výsledky skúmania problémov a trendov budúceho sociálneho vývoja v okruhu kvality života sústreďujúceho pozornosť na spôsob prežívania života jednotlivcami i v okruhu zameranom na obyvateľstvo ako celok a na sociálne skupiny sú vo všetkých víziách veľmi podobné, ba v značnej miere rovnaké. Je to pravdepodobne dôsledok toho, že ich obsahom sú zistenia kvalitatívnej povahy, ale aj väčšej zhody východísk, metód aj hodnotiacich kritérií než v prípade ekonomických blokov vízií. Výsledkom je väčšia dôveryhodnosť ich poznatkov.

Úvahy o budúcom sociálnom rozvoji síce prekračujú limity bežného rozmýšľania ekonómov, no majú vždy významné ekonomické implikácie. Bez ich odkrývania nemožno formulovať rozvojovú stratégiu zameranú aj na dlhodobejšiu hospodársku politiku.

#### **1.3.4. Strategické ciele a úlohy**

Vcelku možno konštatovať, že doterajšie vízie sociálno-ekonomického rozvoja Slovenska obsahujú síce niektoré podnety užitočné pre vypracovanie jeho strednodobej *stratégie* zameranej aj na realizáciu dlhodobých cieľov, ich príspevok by však mal byť najmä vo vzťahu k úlohám hospodárskeho rozvoja podstatnejší. Vzťahuje sa to nielen na identifikáciu problémov, úloh a predpokladov budúceho rozvoja, ale aj na

---

<sup>14</sup> Súhlasíme s tým, že v (Buček a kol., 2003) odporúčaná rastovo-egalizačná regionálna politika nemieni v prvej etape po vstupe SR do EÚ (približne do r. 2015) najprv podporiť a udržať v raste regionálne centrá (už rozvinuté aglomerácie) a až v ďalšej etape rozširovať aktivity z rozvinutých centier, usilovať sa o výraznejší hospodársky a sociálny rozvoj celých zaostalých regiónov. V záujme udržania sociálnej aj politickej súdržnosti slovenskej spoločnosti bude zrejme nevyhnutné neradiť etapy rastovo-egalizačného scenára za sebou, ale aspoň čiastočne ich uskutočňovať súbežne, teda naštartovať proces endogénneho rozvoja regiónov v ich zaostalých častiach už počas dotvárania regionálnych centier.

stanovenie hospodárskej politiky stimulujúcej aktivity potrebné na ich riešenie a realizáciu.

Súbežne s už uvedenými informáciami o možnostiach budúceho hospodárskeho vývoja SR, ktoré sa nám podarilo „vydolovať“ z textov dlhodobých vízií, pokúsime sa preto sformulovať aspoň východiskové tézy stratégie hospodárskeho rozvoja Slovenska vrátane odôvodnenia užitočnosti, možnosti a spôsobu jej vypracovania vo fungujúcej trhovej ekonomike.

***Za súhrnný strategický cieľ rozvoja slovenského hospodárstva*** na najbližšie desaťročia možno ***považovať dosiahnutie priemernej úrovne hospodárskeho rozvoja*** (meranej HDP/obyv.) ***doterajšej EÚ 15. Je to pohyblivý cieľ***, ktorý sa dá – za predpokladu, že krajiny EÚ dlhodobo udržia tempo rastu HDP na úrovni 80. a 90. rokov a tempo rastu v SR bude dlhodobo dosahovať dvojnásobok hodnôt rastu v EÚ – ***splniť v rokoch 2040 – 2050.***

Na splnenie tohto základného konvergentného cieľa by sa mala v budúcich desaťročiach využívať celá hospodárska politika. Vo vzťahu k nemu by sa mali vypracúvať, realizovať a ním by mali byť integrované všetky čiastkové ciele rozvojovej stratégie.

Dlhodobá – zrejme viacgeneračná perspektíva vyriešenia konvergentnej úlohy v jej plnom rozsahu by nás nemala zviest' na cestu zmäkčovania kritérií jej splnenia a uspokojenia s vyrovnaním úrovne hospodárskeho a sociálneho rozvoja Slovenska s priemernou úrovňou rozšírenej EÚ 25. Splnením menej náročného kritéria by sa konvergentná úloha realizovala iba formálne; cieľ vstupu a dlhodobého členstva Slovenska v EÚ spočívajúci v jeho modernizácii a podstatnom zvýšení životnej úrovne jeho obyvateľstva by sa nedosiahol.

Neúprosne dlhá časová dimenzia procesu reálnej konvergenencie by však mala zároveň viesť k jeho rozčleneniu do niekoľkých obsahovo odlišných etáp, pre ktoré by sa dala postupne formulovať konkrétnejšia stratégia. ***Najbližšia etapa by obsiahla približne prvé desaťročie po vstupe SR do EÚ***, a teda aj celé finančné obdobie EÚ pripravované na roky 2007 – 2013. ***Hlavná, a či skôr súhrnná úloha tejto etapy*** sa vo všeobecnej polohe môže formulovať ako ***adaptácia sociálno-ekonomického systému SR na pomery v Únii zo strany podnikateľských subjektov i regiónov, na úrovni vlády a, prirodzene, aj jednotlivých občanov.*** Na strane Únie, resp. jej skorších členov by

sa v uvažovanej etape mali prežiť obavy z rozšírenia Únie a odstrániť prechodné obdobia i obmedzenia voči SR a ďalším vstupujúcim krajinám.

Stotožnenie strategického cieľa rozvoja slovenského hospodárstva s dosiahnutím priemernej úrovne hospodárskeho rozvoja EÚ 15 vyvoláva celý rad otázok i polemickú diskusiu. Predovšetkým sa treba spýtať, či vyjadrenie konvergentného kritéria v podobe kvantitatívneho ukazovateľa nezjednodušuje, resp. neredukuje chápanie procesu konvergenzie na úlohu dosahovať trvale vysoké tempá hospodárskeho rastu a či tým neodvádza pozornosť od jeho kvality.

Meranie výsledkov konvergentného procesu dosiahnutou úrovňou HDP/obyv. nemusí, a ani nebude pôsobiť nepriaznivo vtedy, keď sa *vyrovnávanie úrovne sociálno-ekonomického rozvoja* nechápe ako kvantitatívna úloha (len ako rozširovanie jestvujúcich kapacít a ich výsledkov), ale *považuje sa za komplex hlbokých štruktúrnych zmien*. Pri takomto kvalitatívnom chápaní obsahu reálnej konvergenzie predovšetkým hospodárskou politikou zameranou na jej podporu má ukazovateľ HDP/obyv., aj s ním spojený ukazovateľ tempa rastu HDP, nespornú prednosť pred akýmkoľvek komplexom iných čiastkových ukazovateľov. Hrubý domáci produkt vždy (v podobe absolútnej či relatívnej veličiny) vyjadruje veľmi jednoducho súhrn trhových ocenení výsledkov všetkých, teda aj kvalitatívnych zmien v ekonomike. Preto sa široko využíva, prirodzene, ako východisko hlbšej analýzy, nielen minulosti, ale aj možností budúceho vývoja. Pri hľadaní možných spôsobov dosiahnutia potrebných temp hospodárskeho rastu je však už potrebné skúmať možnosti spojené s obsahom a tempom uskutočňovania štruktúrnych zmien v ekonomike.

Adaptácia slovenskej ekonomiky do Európskej únie, ktorá má byť obsahom prvej, približne desaťročnej etapy riešenia konvergentnej úlohy SR, bude obsahovať viacero procesov.

- Na vyššiu úroveň sa bude posúvať konkurenčná schopnosť slovenského hospodárstva. Iniciačnú rolu tu síce zohrá zlepšenie konkurenčnej schopnosti na makroúrovni, ktorá sa hodnotí podľa ukazovateľov výkonnosti, stability a hospodársko-politického rámca podnikania. Rozhodujúcim však bude posilnenie konkurenčnej schopnosti podnikov. Tu bude treba urobiť obrat od dosiaľ prevažujúcej cenovej a z nízkych mzdových nákladov vychádzajúcej konkurenčnej schopnosti k jej

vyššiemu typu založenému na kvalite, inovatívnosti a vyššej produktivite práce najmä v odvetviach používajúcich kvalifikovanú prácu, výsledky vedy a výskumu (pozri Outrata, 2002). Kľúčovou otázkou sa stáva zapojenie slovenských podnikov do medzinárodnej výrobnjej kooperácie tak, aby sa mohli špecializovať na produkciu s vysokou pridanou hodnotou, aby v medzinárodnom obchode vstupovali do intraodvetvovej výmeny a tak získavali úspory z rozsahu vedúce k rastu produktivity práce (podrobnejšie v kapitole tejto štúdie venovanej priemyselnej politike).

- Na vládnej úrovni sa adaptácia Slovenska na fungovanie v EÚ prejaví v schopnosti SR plnohodnotne pôsobiť v orgánoch Únie a využívať jej inštitúcie v prospech národných záujmov. Využitie príležitostí, ktoré Slovensku potenciálne ponúka členstvo v EÚ, bude vo veľkej miere závisieť od spôsobu jeho fungovania v tomto spoločenstve. V podstate je tu možná **voľba medzi dvoma prístupmi**. Prvý možno nazvať **defenzívno-ochranárskou stratégiou pôsobenia v EÚ**, ktorá sa obmedzí na využívanie rozpočtových zdrojov Únie v kombinácii so snahou pripájať sa k tým jej členom, ktorí sa budú usilovať o obmedzovanie jej aktivít a jej zasahovania do hospodársko-sociálneho i politického života v združenej Európe. Druhý spôsob účinkovania v EÚ možno predstaviť ako **iniciatívne zapájanie SR do aktivít usilujúcich sa o rozvíjanie jej funkcií** a o kreovanie jej komplexnejšej a účinnejšej hospodárskej politiky, pri pochopiteľnom využívaní všetkých možností zo spoločného rozpočtu EÚ. To konkrétne bude znamenať možno aj zapájanie Slovenska do príležitostí posilnenej spolupráce (do skupiny krajín využívajúcich možnosti *two track strategy*) vo všetkých prípadoch prospievajúcich reálnej konvergencii SR s vyspelými ekonomikami.

Príklon k aktívnemu pôsobeniu v EÚ sa môže stať našim – hoci aj veľmi skromným – príspevkom k pretváraniu Únie do stavu, v ktorom bude môcť integrovaná Európa lepšie odpovedať na výzvy globalizácie, a súčasne vytvárať viac zdrojov na vyrovnanie úrovne rozvoja svojich regiónov. Voľba ochranársko-defenzívnej stratégie naproti tomu môže podporiť pokusy, ktoré by objektívne viedli k erózii Únie, prípadne k strate integračných pozícií, ktoré si Slovenská republika v posledných rokoch práčne vytvorila. Nehovoriac o tom, že aj s príspevom Slovenska spôsobené oslabenie pozícií

Únie by v konečnom dôsledku navodilo hrozbu jeho opätovného vyradenia z civilizačných trendov, na ktoré dosiaľ doplácame.

- Významnou obsahovou stránkou prvej etapy konvergentného procesu sa stane dosiahnutie a udržiavanie makroekonomickej stability. Predpokladá to odstrániť ohniská nerovnováhy v oblasti tvorby zdrojov (segment podnikov nachodiacich sa v trvalej finančnej nerovnováhe) i v oblasti ich použitia (nedostatočnosť finančných zdrojov a zadlženosť v odvetviach verejných služieb). Tým sa, na jednej strane, odstráni riziko porúch ohrozujúcich proces reálnej konvergenencie, a súčasne sa vytvoria podmienky zabezpečujúce trvalé plnenie úloh nominálnej konvergenencie. To umožní bezproblémový vstup Slovenska do EMÚ už v rámci uvažovanej vývojovej etapy.
- Pre dosiahnutie a udržanie makroekonomickej stability má význam posilňovanie rozvoja tých segmentov ekonomiky (predovšetkým v priemysle a službách), ktoré sú schopné podporiť zlepšovanie obchodnej bilancie (predstih rastu vývozu pred rastom dovozu) a trvalé dosahovanie jej aktívneho výsledku. Prospeje to nielen udržiavaniu makroekonomickej stability a zlepšeniu výmenného kurzu, ale aj tvorbe zdrojov potrebných na riešenie konvergentnej úlohy i na modernizáciu hospodárstva.<sup>15</sup> Pri riešení tejto vstupnej časti dlhodobej štruktúrnej úlohy, na riešení ktorej by sa mala podieľať hospodárska politika predovšetkým nástrojmi horizontálnej povahy, je z tranzitívnych ekonomík stredoeurópskeho regiónu úspešné dosiaľ len Maďarsko. Výsledky slovenskej ekonomiky sú tu aj napriek zlepšeniu dosiahnutému v roku 2003 ešte stále neuspokojivé (Gabrielová, 2002).
- Nemožno vylúčiť, že slovenské hospodárstvo sa pri riešení svojich problémov spojených najmä s nerovnováhou medzi ponukou a využitím pracovných síl môže už počas najbližších desiatich rokov dostať do situácie vyžadujúcej rozsiahlu reštrukturalizáciu využívaných zdrojov. Na posilnenie podnikateľských iniciatív potrebných na riešenie takejto situácie bude hospodárska politika vytvárať predpoklady najmä zlepšovaním inštitucionálnych podmienok v prospech lepšieho fungovania kapitálového trhu, bankovníctva, konkurzných konaní a pod. Priebeh potrebných

<sup>15</sup> Ekonomické analýzy (Okáli – Gabrielová – Hlavatý – Morvay – Outrata, 2003) zistili, že príspevok vývozu k rastu reálneho HDP aj k reálnemu rastu rozvojových zdrojov bol v úhrne rokov 1995 – 2002 takmer 5-násobne vyšší než príspevok celkového domáceho dopytu.

štruktúrnych zmien môžu podporiť aj opatrenia vykonané vo vzdelávacej sústave, vo výskume a v rozvoji infraštruktúry.

- Štruktúrne zmeny tvoriace obsah úvodnej etapy konvergentného procesu sa nezaobídu bez tempa hospodárskeho rastu vytvárajúceho pre ne dostatočné zdroje. Tempo rastu HDP by malo byť dostatočne vysoké na to, aby sa vďaka nemu už do roka 2010 dosiahla rovnováha vo verejných financiách, zabezpečila aspoň stabilizácia štátneho dlhu a tým sa splnila príslušná časť kritérií podmienujúcich prijatie SR do menovej únie. Malo by pomáhať (aj pri znižujúcom sa podiele vlády na tvorbe HDP) zväčšovať rozsah zdrojov potrebných na riešenie problémov vyplývajúcich zo starnutia populácie, na podporu tvorby ľudského kapitálu, výskumu a vývoja (V & V) a technickej infraštruktúry. Je tiež žiaduce, aby bolo o niečo vyššie než tempo hospodárskeho rastu dosahované v krajinách susediacich so Slovenskom preto, aby sa oslabil motivácia k migrácii do týchto krajín zo SR. Pri zabezpečení potrebných zmien v kvalite fungovania slovenskej ekonomiky a v spojení s udržiavaním dôveryhodného politického aj hospodárskeho vývoja SR možno v nej dlhodobo dosahovať tempo rastu HDP, vďaka ktorému v roku 2013 Slovensko dosiahne 61 % úrovne HDP/obyv. (meranej PPP) vo vyspelých krajinách EÚ. Takúto relatívnu úroveň výkonnosti hospodárstva dosiahlo po 10 rokoch členstva v EÚ Grécko a po 6 rokoch členstva v EÚ Portugalsko. Predstavovalo by to 75 % z úrovne HDP/obyv. dosiahnutej v EÚ 15 v roku 2003. Možno predpokladať, že uvažované tempo hospodárskeho rastu (4 % p. a.) by pre obyvateľov Slovenska prinieslo také zlepšenie ich životnej úrovne, pri ktorom by veľká väčšina z nich trvalé vyst'ahovanie do vyspelejších krajín nepociťovala za životnú nevyhnutnosť.

V rokoch 2004 – 2013 sa nepochybne začnú uskutočňovať aj niektoré štruktúrne zmeny, ktoré sa naplno rozvinú až v nasledujúcom období. S využitím zásoby už dostupných poznatkov tu chceme aspoň naznačiť niektoré ich hlavné smery a hospodárskopolitické implikácie.

- Dlhodobé trendy štruktúrnych zmien, na ktoré by sa mali prednostne používať rozvojové zdroje, spájajú sa s postupným prechodom k novej ekonomike. „Pri prechode k novej ekonomike však primárne nejde o to, že staré odvetvia budú vytláčané

novými, ale o to, aby do tradičných odvetví prenikali informačne náročné produkty.“ (Klodt, 2001) V zhode s tým, hoci aj z iného pohľadu na štruktúrne zmeny tvoriace obsah prechodu k novej ekonomike, sa poznamenáva, že „existencia významného sektora produkujúceho informačno-komunikačné technológie (IKT) tu nie je rozhodujúca. Pre profitovanie z IKT je rozhodujúce ich používanie, a teda aj hospodárska politika, ktorá to podporuje“ (Visco, 2001). Z uvedeného vyplýva: po prvé, možnosť, ba priamo potreba rozvíjať odvetvia tradičnej ekonomiky bez obáv, že by sa tým ohrozilo podnikanie na báze IKT; po druhé, možnosť plynulých zmien v odvetvovej štruktúre smerujúcej k novej ekonomike, teda možnosť jej zmien bez náhlejšej rozsiahlej medzi odvetvovej realokácie zdrojov; po tretie, aktívna účasť hospodárskej politiky v uvažovaných zmenách sa môže vyhnúť selektívnym aktivitám deformujúcim alokačnú funkciu trhu, môže sa teda obmedziť na opatrenia v prospech všetkých nádejných podnikateľských aktivít bez ohľadu na ich odvetvovú príslušnosť.

- Významnou súčasťou zmien v odvetvovej štruktúre, podľa uvedených myšlienok by tu vo veľkej miere malo ísť o zmeny v produktoch a technológiách tradičných odvetví (na základe využitia IKT), by sa mali stať ich prvky umožňujúce odstraňovanie technologickej medzery. V súlade s predstavou hospodárskej politiky nedeformujúcej trhové prostredie by sa v prospech týchto zmien nemali podporovať nejaké vybrané segmenty ekonomiky („vopred určení víťazi“). Hospodárskopolitická podpora by sa mala vzťahovať na tvorbu nových poznatkov a akýchkoľvek ekonomicky využiteľných informácií, na vynálezy vrátane ich patentovej ochrany a na objavy k nim vedúce, takisto ako na podnikateľské iniciatívy a aktivity zamerané na využívanie nových ideí vo výrobných inováciách. Tu sa, pravda (to je korekcia tézy o rozhodujúcom význame uplatňovania IKT v tradičných odvetviach), nedá vylúčiť, že na zatváranie technologickej medzery vzniknú nezanedbateľné možnosti práve v nových odvetviach produkujúcich IKT. To sa dotkne hospodárskej politiky najmä pri akvizícii PZI, vo vzdelanostnej a vednej politike.
- V očakávaných štruktúrnych zmenách bude mať napokon značný význam rozvoj odvetví, a predovšetkým odvetví služieb prispievajúcich k tvorbe ľudského kapitálu, do ktorého bude vstupovať aj hospodárska politika. Rozvoj ľudského kapitálu

sa nedá redukovať na proces akumulácie poznatkov a zručností, ktorý by bol celkom oddelený od integrálneho rozvoja ľudskej osobnosti. Tvorba ľudského kapitálu a s ním spojené štruktúrne pohyby sú preto dlhodobo naviazané aj na posun hodnôt, ktorý spotrebu orientovanú na hmotný blahobyť dopĺňa o prvky umožňujúce rozvíjanie bytostného tvorivého potenciálu.

### ***1.3.5. Náčrt prístupu k tvorbe rozvojovej stratégie***

V úvode tejto kapitoly sme zistili možnosť protirečenia medzi potrebou cieľavedome vyhl'adávať a programovať priority dlhodobého hospodárskeho rozvoja a nevyhnutnosťou uvoľniť priestor na pôsobenie trhových síl ako zábezpeku efektívneho rozvoja ekonomiky. V príprave a kreovaní štruktúrnych zmien v hospodárskych štruktúrach sa uvedené protirečenie prejavuje obzvlášť markatne. Rozhodujúci krok v jeho praktickom riešení sa, podľa nášho názoru, dosiahne tým, že do programovania hospodárskych štruktúr sa zapoja všetky úrovne ekonomiky, a najmä podnikateľské subjekty.<sup>16</sup>

Zapájanie podnikov do selektovania štruktúrnych priorít a zmien sa však nedá chápať len ako zapájanie vybraných (hoci aj úspešných) podnikateľov, resp. zástupcov podnikateľských združení do grémií, v ktorých sa má o potrebných štruktúrnych trendoch uvažovať a rozhodovať. Na formovanie hospodárskych štruktúr treba využívať predovšetkým reálne výsledky podnikania, ktoré sa, na jednej strane, stanú indikátorom jeho efektívnych smerov a priorít a, na druhej strane, pri ich aktívnom využití fiškálnou a daňovou politikou, môžu sa stať aj zdrojom podpory zameranej na zrýchlenie nimi na trhu objavených štruktúrnych inovácií. Jednoduchšie povedané, podnikatelia, ktorí dosiahnu úspešné výsledky najmä vďaka svojim inováciám a tým pomôžu aj pri prekonávaní technologickej bariéry najmä na báze financovania V + V, mali by byť podporení predovšetkým zo zdrojov, ktoré svojimi priekopníckymi aktivitami sami vytvoria.

---

<sup>16</sup> Možno vyjsť z toho, že trhové sily, to nie sú žiadne abstraktné sublimácie, ale súhrn všetkých na trhu konajúcich subjektov. Pojem *neviditeľná ruka trhu* použil A. Smith na označenie vplyvu stojaceho za neočakávaným, ba účastníkmi trhu často nechceným výsledkom ich konania, a nie na posun týchto síl do nejakej transcendentálnej polohy.

Na hospodársku politiku tu teda nazeráme ako na partnera podnikateľských subjektov, ktorý nechá selekčné procesy vygenerovať na trhu. Rodiace sa trhové riešenia by potom hospodárska politika v spolupráci so svojimi partnermi formulovala a integrovala do programovej podoby usilujúcej sa o syntézu medzi trendmi reálnej ekonomiky a tými predpokladanými štruktúrnymi zmenami, ktoré odstraňujú ohrozenia budúceho vývoja a vytvárajú koridor pre dlhodobý hospodársky rast. Súčasťou tejto programovej stratégie by, prirodzene, malo byť stvárnenie procesne a inštitucionálne orientovanej hospodárskej politiky na podporu tých trhových aktivít, ktoré budú prispievať aj k riešeniu strategických cieľov hospodárstva.<sup>17</sup>

Z načrtnutého prístupu k tvorbe stratégie hospodársko-sociálneho rozvoja vyplýva, že sama stratégia sa v ňom nechápe ako deskripcia vopred určeného cieľového stavu ekonomiky a k nemu priradených etapových cieľov, zdrojov a nástrojov realizácie. **Za obsah stratégie sa tu považuje súbor postupov**, medzi ktorými by nemali chýbať:

- Identifikácia štruktúrnych zmien a štruktúrotvorných procesov s charakteristikou kvalitatívnych a kvantitatívne stanovených cieľov, ktoré sa majú dosiahnuť pri ich realizácii v strednodobom (približne desaťročnom) výhľade. Jej súčasťou by mal byť odhad príspevku príslušnej etapy k riešeniu celkovej konvergentnej úlohy, ale aj vyhľadávanie problémov a rizík, ktoré môžu vzniknúť v programovanej etape ako faktor ohrozenia či spomalenia celého konvergentného procesu.
- Stanovenie hospodárskej politiky podporujúcej realizáciu programovo-strategických cieľov. Osobitý zreteľ sa tu v každej etape (s prihliadnutím na jej špecifický obsah) venuje inovačno-technologickej a priemyselnej politike, resp. ich nástrojom iniciujúcim prelamanie technologickej medzery.
- Charakteristika stavu, potenciálu, obmedzení aj iniciatív v jednotlivých segmentoch podnikateľských subjektov z ich vlastného pohľadu. Za jej súčasť treba považovať aj hodnotenie výsledkov a zámerov cieľovo-programového a hospodárskopolitického postupu.

---

<sup>17</sup> Za spôsob štátnej podpory štruktúrnych zmien, a menovite štruktúrnych zmien smerujúcich k novej ekonomike sa považuje vytváranie primeranej inštitucionálnej, vzdelanostnej a tvrdej infraštruktúry. Prvky takýchto infraštruktúrnych snažení (kvalita regulácie a vynútiteľnosť zmluvných záväzkov, infraštruktúra, vonkajšia otvorenosť, rozvinutosť finančných trhov, výdavky na V + V, kvalita ľudského kapitálu, flexibilita pracovného trhu, flexibilita trhu produktov, úroveň podnikania, makroekonomická stabilita) sa zhrnújú do „indikátora novej ekonomiky, ktorý meria kapacitu tranzitívnych ekonomík na využitie potenciálu IKT“ (Piatkowski, 2003).

- Vypracúvanie *Technology Foresight* – technologických predvídaní ako súboru prognostických prác v oblasti vedy a techniky vykonávaných pracoviskami výskumu za účasti podnikateľskej sféry a predstaviteľov ďalších oblastí spoločenského života. Cieľom *Technology Foresight* je vytvárať a poskytovať informácie o vývoji vedy na orientáciu vo výbere priorít v oblasti vedy, vo vývoji technológií i vo využívaní verejných financií na rozvojové účely (Šarmír, 2003).
- Zisťovanie problémov, vývojových trendov, prekážok i stimulov v sociálnom vývoji spoločnosti s výstupmi užitočnými nielen pre sociálnu politiku (a pre bloky hospodárskej politiky, ktoré na ňu nadväzujú), ale aj pre programovanie štrukturálnych zmien v ekonomike.

Zmyslom predchádzajúceho vymenovania niektorých postupov, ktoré možno podľa potreby doplniť, je isté znázornenie navrhovaného spôsobu vypracovania rozvojovej stratégie. Osobitne treba zdôrazniť, že postupy, v ktorých by sa mala vytvárať celková stratégia sociálno-ekonomického rozvoja, nemajú sa vykonávať jednorazovo, ale nepretržite tak, aby interaktívne generovali a spresňovali informácie, ktoré naplňajú stránku podnikateľských zámerov, ale aj cieľovo-obsahovú a hospodárskopolitickú stránku stratégie.

*Podľa tradičných predstáv*, ktoré nie sú ničím iným ako nerealizovateľnou, no škodlivou ilúziou, *sa má stratégia vnášať do hospodárstva zvonka ako súhrn strategických cieľov*, ktorému sa má jeho fungovanie prispôbiť. *Podľa nášho prístupu vyrastá stratégia organicky z fungovania trhovej ekonomiky, v ktorej štát vytvára len isté podporné funkcie*. Prvú, nami odmietanú predstavu o stratégii hospodárskeho rozvoja možno nazvať *staticky-cieľovou*; druhú, ku ktorej sa prikláňame, nazývame *participatívno-kontinuálnou*.

Participatívno-kontinuálny prístup k vypracovaniu stratégie hospodársko-sociálneho rozvoja spočíva na širokozaloženej tímovej spolupráci. Súčasťou tímu musia byť skupiny rozvíjajúce jednotlivé postupy a hľadajúce ich interakcie v spolupráci s koordinačnou skupinou zabezpečujúcou aj kontakt s praktickou hospodárskou politikou. Základným predpokladom úspešného výsledku je všestranná podpora prác na stratégiu zo strany celej vlády, dokonca ich dlhodobá podpora zo strany striedajúcich sa vládnych garnitúr.

Domnievame sa, že vidieť v naznačenom prístupe k tvorbe rozvojovej stratégie narúšanie princípov fungovania trhovej ekonomiky, alebo oživovanie aktivít centrálnych plánovačov, znamená prejavovať medzery tak v chápaní trhu, ako aj centrálného plánovania. Nahradenie alokačnej funkcie centrálného plánovania alokačnou funkciou trhu nemusí nevyhnutne viesť k podriadeniu štruktúrnych zmien v ekonomike pôsobeniu nejakej sľepšej sily, resp. mimoľudskej vôle. Je pravda, že priebeh štruktúrnych zmien je spojený s aktivitami na trhu pôsobiacich podnikateľov. Rovnako vieme, že na trhu pôsobiaci ľudia si musia prednostne všímať aktuálne, teda najmä krátkodobé výsledky a faktory svojej činnosti. Dlhodobejšie súvislosti sú z ich záujmového poľa vytláčané. Hospodárska politika, ktorá to reparuje v tom zmysle, že orientuje záujem podnikateľov aj na dlhodobejšie, s rozvojovou stratégiou zladené dôsledky ich aktivity, je tiež súčasťou istého – ale pozitívneho prekonania centrálného plánovania. Smeruje totiž k tomu, aby sa na poznávaní, formulovaní a realizácii dlhodobých cieľov rozvoja hospodárstva podieľal čo najširší okruh ľudí a ďalších v spoločnosti pôsobiacich subjektov.

## 2. MENOVÁ POLITIKA

Menová politika, ktorá zahŕňa predovšetkým regulovanie ponuky peňazí, úrokových sadzieb a bankového systému, predstavuje popri fiškálnej politike druhý hlavný nástroj (pilier) makroekonomickej politiky. Zmeny v menovej a vo fiškálnej politike, ktoré sledujú jeden alebo viac makroekonomických cieľov, ovplyvňujú úroveň celkových rozpočtových výdavkov, tempo ekonomického rastu, objem a zloženie outputu, cenovú stabilitu a vonkajšiu ekonomickú rovnováhu. Už z tejto základnej charakteristiky je zrejmé, prečo sa teoretickí ekonómovia i tvorcovia hospodárskej politiky tak intenzívne zaujímajú o vzťah medzi menovou a fiškálnou politikou, ktorý sa často označuje ako hospodárskopolitický mix.

V hlavnom prúde makroekonómie dlho prevládal názor, že vplyv, ktorý má jedna politika na sféru druhej politiky, vyžaduje spoločný, *koordinovaný prístup* oboch politík k stabilizácii ekonomiky. Tak menová, ako aj fiškálna politika sa chápali ako dva účinné nástroje, pomocou ktorých možno regulovať agregátny dopyt a zabezpečiť dlhodobý ekonomický rast. Pokiaľ ide o „mainstreamovú“ monetárnu teóriu, pomerne dlho sa v nej udržiavala predstava, že pomocou menovej politiky možno zvyšovať output a zamestnanosť na úkor určitej miery inflácie. V 70. rokoch sa však ukázalo, že snaha udržiavať agregátny dopyt pomocou opakovaných fiškálnych stimulov a opierať sa pritom o substitučný vzťah medzi nezamestnanosťou a infláciou (t. j. o pôvodnú Phillipsovu krivku) bola zodpovedná za pretrvávajúcu vysokú infláciu a rastúcu nezamestnanosť, t. j. za stagfláciu, resp. slumpfláciu.<sup>1</sup>

Kritiku tejto paradigmy sprevádzali pokusy o vytvorenie novej paradigmy, ktorá by spoločnú koordináciu krátkodobých hospodárskopolitických reakcií na rôzne šoky nahradila systémom opierajúcim sa o pravidlá a vylučujúcim (resp. podstatne obmedzujúcim) tzv. zámernosť, resp. voľnosť v rozhodovaní. Ekonómovia začali riešiť a stále ešte riešia otázku: „Mala by monetárna a fiškálna autorita uskutočňovať politiku v súlade s vopred oznámenými pravidlami, ktoré presne opisujú spôsob určovania príslušných hospodárskopolitických premenných vo všetkých budúcich situáciách,

<sup>1</sup> Pripomíname však, že ponukový šok takého rozsahu ako v 70. rokoch (štvornásobný rast svetových cien ropy, ktorý navyše sprevádzali ďalšie katastrofy – neúroda, zmena oceánskych prúdov, rozsiahle špekulácie na svetových komoditných trhoch a otrasy na devízových trhoch), ktorý viedol k stagflácii, sa odvtedy už nezopakoval.

alebo by sa im mala dať voľnosť rozhodovania pri určovaní hospodárskopolitických premenných v rôznych obdobiach?<sup>2</sup> Odpovede na túto otázku, a tým aj na úlohu menovej politiky sa rozchádzajú.

S názorom, že aktívna menová, ale aj fiškálna politika, ako aj ich koordinácia sú nadbytočné, sa často stretávame v kruhoch ECB. Za hlavný predpoklad harmonického fungovania jednotnej menovej politiky ECB a národných fiškálnych politík v eurozóne sa považuje vytvorenie takého inštitucionálneho rámca, ktorý dáva menovej a fiškálnej politike jasné mandáty a vytvára transparentné strednodobo orientované ekonomické prostredie.<sup>3</sup> Jedným z argumentov proti aktívnej (pružnej) menovej politike býva často (inak správna) téza, že menová politika nemôže zvýšiť reálny output nad potenciálnu úroveň, ktorá je určená daným stavom techniky a technológie, daným počtom obyvateľstva a najnižšou udržateľnou mierou nezamestnanosti. Z toho, že expanzívna menová politika uskutočňovaná v podmienkach plnej zamestnanosti má destabilizačné účinky (zosilnenie inflácie, prípadne kolísanie menového kurzu), však podľa nášho názoru vôbec nevyplýva, že menová politika by mala zostať neutrálna aj v podmienkach podzamestnanosti, keď skutočný output je hlboko pod úrovňou potenciálneho produktu. Plne súhlasíme s R. Dornbuschom a S. Fischerom, ktorí napísali: „Nevidíme žiadny dôvod na tvrdenie, že by sa menová a fiškálna politika nemali aktívne využívať v prípade veľkých porúch v ekonomike.“<sup>4</sup> Ak sa diskutuje o vhodnosti aktívnej (resp. aktivistickej) menovej a fiškálnej politiky, malo by sa rozlišovať medzi hospodárskopolitickými opatreniami, ktoré majú reagovať na veľké poruchy v ekonomike, a tzv. jemným doladovaním (*fine tuning*), pri ktorom sa hospodárskopolitické premenné neustále prispôsobujú malým poruchám v ekonomike.

Koncepcia požadujúca úplnú neutralitu menovej a fiškálnej politiky a odmietajúcu potrebu ich koordinácie je ťažko prijateľná, a to aj v prípade vyspelých ekonomík, na ktorých skúsenosti sa často odvoláva. Stačí poukázať na členské štáty európskej menovej únie (EMÚ) (na čele s Nemeckom a Francúzskom), ktoré porušujú dôležité

<sup>2</sup> Dornbusch – Fischer (1994). Uvedení autori zrejme uprednostňujú určitú pružnosť hospodárskej politiky vrátane menovej politiky. „Ak vezmeme do úvahy, že tak ekonomika, ako aj naše znalosti o nej sa v priebehu času menia, nie je tu žiadny ekonomický dôvod stanoviť dlhodobé pravidlá pre tvorbu politík, ktoré by trvale zväzovali ruky monetárnym a fiškálnym autoritám.“ Hneď k tomu však dodávajú, že to zďaleka nie je všeobecne prijímané stanovisko.

<sup>3</sup> Pozri The Relation between Monetary Policy and Fiscal Policies in the Euro Area (2003).

<sup>4</sup> Dornbusch – Fischer (1994).

ustanovenie Paktu stability a rastu týkajúce sa výšky rozpočtového deficitu. (Podobná hrozba sa mimochodom vznáša aj nad Veľkou Britániou, ktorá zatiaľ nie je členom EMÚ.) Azda najviac sa však spomínaný zidealizovaný prístup odmietajúci potrebu aktívnej koordinácie monetárnej a fiškálnej politiky rozchádza s praxou hospodárskej politiky realizovanou v posledných rokoch v USA, teda v krajine, ktorá je rodiskom teórií propagujúcich neutralitu hospodárskopolitických (najmä menových) nástrojov. V USA sme v súčasnosti navyše svedkami staronového hospodárskopolitického mixu, pri ktorom sa kombinuje expanzívna fiškálna politika s expanzívnou monetárnou politikou. Ešte nedávno sa zdalo, že fiškálna politika už nie je hlavným nástrojom stabilizačnej politiky v USA a že túto úlohu prevzala monetárna politika. Súčasný vývoj však tieto predstavy spochybňuje.

Odlišné predstavy o hospodárskej politike (t. j. o miere tzv. voľnosti pri rozhodovaní) často formuluje J. E. Stiglitz, nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu v roku 2001, ktorý poukazuje na to, že skutočné podmienky formovania fiškálnej a menovej politiky – najmä v tranzitívnych krajinách – sú spravidla veľmi vzdialené zidealizovaným predstavám o dokonalej *neutralite* monetárnych a fiškálnych nástrojov. Ak je Stiglitzova kritika väčšinou oprávnená v prípade vyspelých trhových ekonomík (pozri jeho kritiku Bushovej administratívy, úlohy MMF, Paktu stability a rastu a pod.), ešte viac jej presvedčivosť vystupuje v prípade *tranzitívnych ekonomík*, ktoré podľa neho spravidla doplatili na uplatňovanie tzv. washingtonského konsenzu, ktorý všetkým „pacientom“ (t. j. transformujúcim sa krajinám) predpisoval rovnaké lieky bez ohľadu na ich konkrétny zdravotný stav. V auguste 2003 Stiglitz pre Projekt Syndicate napísal: „Ako človeka, ktorý sa aktívne zúčastnil na formovaní hospodárskej politiky Spojených štátov,<sup>5</sup> ma vždy zarážal rozpor medzi politikou, ktorú USA požadujú od rozvojových krajín, a politikou uplatňovanou v samotných Spojených štátoch. Obidve najväčšie politické strany v USA dnes napríklad akceptujú názor, že ak sa krajina dostane do recesie, rozpočtový deficit je nielen prípustný, ale priamo žiaduci.“ Stiglitz má v tomto (aj v iných otázkach) veľa pravdy. Je tu však jedno dôležité obmedzenie. Môžeme ho vyjadriť pomocou latinského príslovia *Quod licet Iovi, non licet bovi* – čo

---

<sup>5</sup> Joseph E. Stiglitz v minulosti pôsobil ako predseda Rady ekonomických poradcov prezidenta Clintona a v tejto funkcii sa zaslúžil o prechod od dovtedy nestabilnej, vnútorne veľmi zadlženej ekonomiky na trajektóriu rovnovážneho rastu.

možno voľne preložiť – „každý nemôže robiť to, čo ostatní“. Inak povedané, všetky krajiny (najmä malé otvorené ekonomiky) nemôžu robiť v hospodárskej politike to, čo USA, Japonsko a Nemecko.

Pravda, pri rozhodovaní o voľbe hospodárskopolitických nástrojov musia vlády (resp. iné vrcholné „authority“) riešiť aj širší problém, a to voliť medzi hodnotami. Stiglitz v príspevku pre Projekt Syndicate v júli 2003 napísal: „Rozhodnúť sa, akú politiku zvoliť, znamená vyberať medzi hodnotami, a nie riešiť iba odborné otázky. Také hodnotové rozhodovanie je politickým rozhodovaním, ktoré nemožno ponechať technokratom.“

## **2.1. Prechod od centralistickej „monobanky“ k modernej centrálnej banke – východisko transformácie menovej politiky**

Do roku 1990 existoval u nás jednostupňový bankový systém, v ktorom mala monopolné postavenie „monobanka“ uskutočňujúca v podstate všetky bankové operácie. Základom komplexnej reformy menovej politiky v ponovembrovom Československu bol preto prechod od centralistickej Štátnej banky československej, fungujúcej ako „monobanka“, k modernej centrálnej banke charakteristickej pre vyspelé trhové ekonomiky. K 1. januáru 1990 došlo k oddeleniu „emisnej“ a „úverovo-obchodnej“ činnosti centrálnej banky a ŠBČS sa rozdelila na tri právne a ekonomicky samostatné subjekty:

- Štátnu banku československú uskutočňujúcu emisnú činnosť, ktorá sa začala pretvárať na centrálnu banku trhového typu;
- dve obchodné banky – Komerčnú banku Praha a Všeobecnú úverovú banku Bratislava, ktoré sa zaoberali úverovo-obchodnou činnosťou.<sup>6</sup>

Základom reformy bol teda vznik dvojstupňového bankového systému, v ktorom centrálna banka prestala úverovať podnikovú sféru a priamo (t. j. bez účasti cenných papierov) úverovať štát. Zrušilo sa menové plánovanie v pôvodnej podobe, ktoré postupne nahradila skutočná menová politika uskutočňovaná prostredníctvom „klasic-kých“ nástrojov menovej politiky. Postupne sa odstránilo priame direktívne riadenie

<sup>6</sup> Prednovembrová ŠBČS neplnila skutočné funkcie menovej politiky, ale fungovala ako prevodový nástroj štátneho plánu pri prideľovaní finančných prostriedkov podnikom a iným inštitúciám. V roku 1990 fungovala na Slovensku okrem VÚB aj Investičná a rozvojová banka (IRB) a svoju činnosť obnovila aj Tatra banka. V rokoch 1991 – 1993 vzniklo viac ako 10 nových bánk, časť z nich s účasťou zahraničného kapitálu.

obchodných a ďalších bánk, ktoré sa začali správať ako podnikateľské subjekty v trhovom prostredí. Rámec podnikania bánk začali vymedzovať pravidlá regulácie a dohľadu zo strany centrálnej banky.<sup>7</sup>

Menová a kurzová politika ŠBČS v rokoch 1991 – 1992 sa uskutočňovala vo veľmi zložitých podmienkach prvej etapy transformácie ekonomiky postihnutej hlbokou transformačnou recesiou a infláciou. Štátna banka československá spočiatku používala prevažne priame nástroje, postupne sa však objavovali nepriame nástroje (diskontné nástroje, kurzové intervencie, operácie na voľnom trhu) a ŠBČS sa pomerne rýchlo premieňala na modernú centrálnu banku. Menová politika ŠBČS v roku 1990 vychádzala z modifikácie úverového transmisného mechanizmu menovej politiky, pričom „sprostredkujúcim kritériom“ bol celkový stav bankových úverov v ekonomike.<sup>8</sup> V roku 1991 začala ŠBČS postupne prechádzať na sprostredkujúce kritérium v podobe peňažnej zásoby – menového agregátu  $M_2$  ako súčtu hotovostného obeživa a všetkých primárnych vkladov v bankách. Základom menovej politiky ŠBČS sa tak stal modifikovaný menový transmisný mechanizmus, ktorý neskôr, po rozdelení Československa v rôznych formách uplatňovali aj obidve nástupnícke centrálné banky – NBS a ČNB.

Prechod k štandardnej menovej politike sprevádzali závažné zmeny v kurzovej oblasti. V roku 1990 došlo predovšetkým k zrušeniu zlatého obsahu meny (1 Kčs oficiálne predstavovala 0,123426 gramu zlata) a postupne sa uskutočnili tri devalvácie československej koruny vo vzťahu k voľne vymeniteľným menám, resp. k USD v celkovom rozsahu asi 113 %.<sup>9</sup> Pri prvej devalvácii (8. 1. 1990) sa kurz stanovil na 15,50 CSK za 1 USD (nový menový kurz sa začal odvodzovať od koša piatich mien), pričom sa zároveň zjednotil kurz pre obchodné platby a cestovný ruch. Po tretej devalvácii (28. 12. 1990) kurz koruny predstavoval 28 CSK/1 USD. Tretiu devalváciu sprevádzalo zavedenie dovoznej prirážky (ktorá bola v roku 1993 zrušená) a zavedenie vnútornej konvertibility koruny, ktoré umožnilo neobmedzený prístup k cudzej mene pre všetky tuzemské právnické osoby na obchodné účely a v obmedzenej miere aj pre obyvateľstvo. Od 1. januára začal fungovať aj medzibankový devízový trh a 1. októbra 1991 ŠBČS oficiálne začala uskutočňovať swapové operácie.

<sup>7</sup> Pozri Revenda (2001).

<sup>8</sup> Otázkami transmisného mechanizmu menovej politiky sa zaoberáme v časti 2.2.1. (Základné transmisné mechanizmy menovej politiky).

<sup>9</sup> Pozri Revenda (2001).

Na činnosť ŠBČS 1. januára 1993 nadviazali obidve nástupnícke centrálné banky – NBS a ČNB. Národná banka Slovenska mala od samého začiatku vytvorené veľmi priaznivé inštitucionálne podmienky zákonom č. 566/92 o Národnej banke Slovenska, ktorý bol výrazne ovplyvnený zákonom o Nemeckej spolkovej banke. Zákon o NBS formuloval ako hlavný cieľ menovej politiky *zabezpečenie stability meny*. Pravda, táto definícia nebola jednoznačná, pretože zahŕňala dva základné prvky – vnútornú stabilitu meny vyjadrenú stabilitou vnútornej cenovej hladiny a vonkajšiu stabilitu vyjadrenú stabilným kurzom slovenskej koruny vo vzťahu k zahraničným menám.<sup>10</sup>

Národná banka Slovenska musela po svojom vzniku riešiť viaceré zložité problémy, ktorých spoločným menovateľom väčšinou bola doznievajúca transformačná recesia. Národná banka Slovenska, ktorá ešte len začínala bojovať o svoju kredibilitu, disponovala veľmi nízkymi devízovými rezervami (roku 1993 to bolo necelých 450 miliónov USD, roku 1994 vyše 1,7 mld USD), usilovala sa udržať vnútornú konvertibilitu a minimalizovať rast cenovej hladiny.<sup>11</sup> Napriek zložitým podmienkam bola menová politika NBS pri stabilizácii cenovej hladiny vcelku úspešná a prispela k tomu, že Slovensko malo spolu s ČR v rokoch 1993 – 1998 najnižšiu mieru inflácie spomedzi transformujúcich sa krajín.

Vcelku úspešná bola spočiatku aj kurzová politika NBS, ktorá sa orientovala na udržiavanie stabilného kurzu slovenskej koruny voči košu piatich mien, ktorý sa v júli 1994 zúžil na nemeckú marku (60 %) a americký dolár (40 %). Nástrojom na stabilizáciu výmenného kurzu slovenskej koruny v stanovenom fluktuáčnom pásme (od jesene 1996  $\pm 5\%$  a od začiatku roka 1997  $\pm 7\%$ ) boli devízové intervencie. Kurz koruny sa určoval fixne až do 2. októbra 1998, keď bol fixný kurz zrušený.

**T a b u ľ k a 2.1**  
**Vývoj kurzu slovenskej koruny**

	1993	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>1</sup>	2003 <sup>2</sup>	2004 <sup>3</sup>
SKK/EUR	35,975	38,437	38,372	43,097	44,115	42,589	43,309	42,699	41,502	41,130	40,747
SKK/USD	30,790	31,895	33,616	36,913	41,417	46,200	48,347	45,335	35,491	33,604	32,292

<sup>1</sup> Jún 2003.

<sup>2</sup> December 2003.

<sup>3</sup> Január 2004.

*Prameň:* Menový prehľad NBS, 1997 – 2003.

<sup>10</sup> Ak však nie je jasne určená priorita cieľov, môžu sa tieto dva prvky menovej stability za určitých podmienok dostať do rozporu, k čomu napokon na Slovensku skutočne došlo v rokoch 1996 – 1997.

<sup>11</sup> Osobitne komplikovaná bola protiinflačná politika, ktorá roku 1993 nemohla zabrániť cenovému skoku (zavedenie nového daňového systému, desaťpercentná devalvácia a vysoký rozpočtový deficit).

Fixný kurz koruny hral v rozkolísanej slovenskej ekonomike spočiatku vcelku pozitívnu úlohu, neskôr však začali prevládať jeho nevýhody, pretože neposkytoval potrebné signály o prehľbovaní makroekonomickej nerovnováhy a čoraz viac sa odchyľoval od svojej rovnovážnej hodnoty.<sup>12</sup> Z údajov v tabuľke 2.1 je okrem toho zrejmé, že ani snaha o umelé udržiavanie stabilného kurzu slovenskej koruny nezabránila nástupu prvej fázy pohybu kurzu, ktorý sa začal najmä vo vzťahu k doláru znehodnocovať. Tento vývoj súvisel s narastaním tak vnútornej, ako aj vonkajšej nerovnováhy, pričom hlavným zdrojom nerovnováhy bola od roku 1996 fiškálna politika.

S odstupom času možno konštatovať, že fiškálna a menová politika neboli v tomto období dobre koordinované a riadili sa konfliktnými cieľmi a preferenciami. Zatiaľ, čo fiškálna politika bola v záujme preferovania ekonomického rastu výrazne expanzívna, v dôsledku čoho narastal rozpočtový deficit (a spolu s tým aj deficit bežného účtu platobnej bilancie), menová politika nadobudla v rokoch 1996 – 1997 príliš reštriktívny charakter (rast jednomesačných medzibankových sadziieb – BRIBOR). Prejavom prehľbujúcej sa makroekonomickej nerovnováhy bola aj zhoršujúca sa úverová situácia sprevádzaná mimoriadne vysokými reálnymi úrokovými sadzbami. Na druhej strane nesporným pozitívom tejto politiky bolo, že makroekonomická nerovnováha na Slovensku – na rozdiel od niektorých iných transformujúcich sa krajín – neprerástla v tomto období do recesie a slovenskú ekonomiku nepostihla otvorená finančná, resp. menová kríza. Niektorí ekonómovia sa však nazdávajú, že NBS mala už v roku 1997 zrušiť fixný kurz, ktorý bol už vtedy neudržateľný.<sup>13</sup>

## 2.2. Hľadanie optimálneho transmisného mechanizmu

História menovej politiky NBS v rokoch 1993 – 1998 bola v podstate hľadaním *optimálneho transmisného mechanizmu menovej politiky*, ktorý tvoria kanály prenosu opatrení menovej politiky do reálnej ekonomiky. Centrálna banka sa usiluje pomocou nástrojov menovej politiky ovplyvniť tzv. konečné ciele menovej politiky. Videli sme,

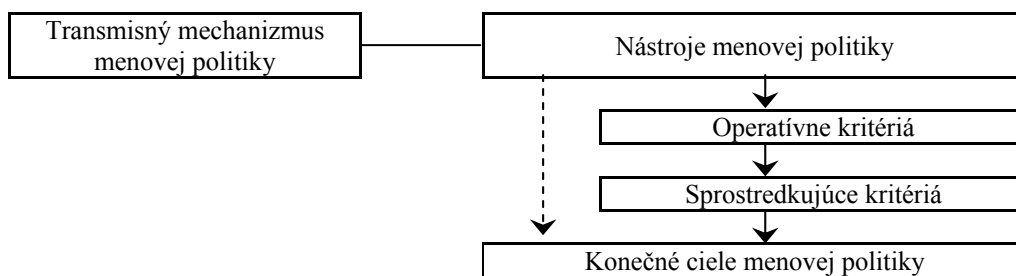
<sup>12</sup> Ďalšou nevýhodou, resp. rizikom spojeným s existenciou fixného kurzu v podmienkach nerovnovážnej tranzitívnej ekonomiky je nebezpečenstvo špekulačných útokov na danú menu. „Klasický“ špekulačný útok zažila v roku 1997 napríklad česká koruna, čo si vynútilo prechod na nový kurzový režim (riadený floating).

<sup>13</sup> Pozri Marcinčin – Beblavý (2000).

že v prípade zákona z roku 1992 týmto cieľom bolo „zabezpečenie menovej stability“. Pri analýze vývoja menovopolitických nástrojov, operatívnych kritérií a ďalších zložiek transmisného mechanizmu budeme vychádzať z charakteristiky základných transmisných mechanizmov, ktoré sa vo vyspelých trhových ekonomikách využívali v posledných desaťročiach.<sup>14</sup>

### 2.2.1. Základné transmisné mechanizmy menovej politiky

Moderná menová teória zobrazuje celý proces menovej politiky (tzv. transmisný mechanizmus) ako komplex vzťahov medzi nástrojmi menovej politiky centrálnej banky, operatívnymi kritériami, sprostredkujúcimi kritériami a konečnými cieľmi menovej politiky. Schematicky možno tieto vzťahy znázorniť takto:



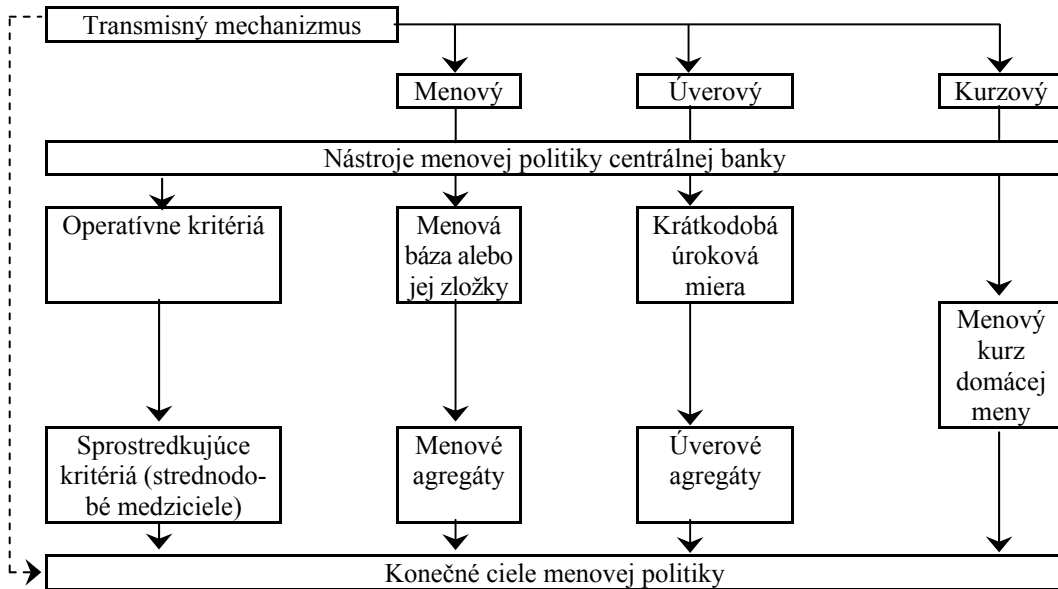
Z tejto schémy je zrejmé, že centrálna banka nemá bezprostredný vplyv na konečné ciele (túto skutočnosť zobrazuje prerušovaná šípka). Dosiahnutie konečných cieľov je v tejto schéme podmienené:

- schopnosťou centrálnej banky ovplyvňovať svojimi nástrojmi (napr. operáciami na voľnom trhu) operatívne kritériá;
- predpokladanými väzbami medzi vývojom operatívnych a sprostredkujúcich kritérií;
- predpokladanými väzbami medzi sprostredkujúcimi kritériami a cieľmi menovej politiky.

V závislosti od konkrétneho obsahu operatívnych a sprostredkujúcich kritérií sa potom rozlišujú tri základné transmisné mechanizmy – *menový*, *úverový* a *kurzový* (v prípade kurzového mechanizmu operatívne a sprostredkujúce kritériá „splývajú“)

<sup>14</sup> Pozri Revenda (2001).

a ich modifikácie. V praxi (aj slovenskej) sa možno navyše stretnúť aj s rôznymi kombináciami, pretože centrálné banky môžu využívať viac základných transmisných mechanizmov súbežne.



Úlohu operatívnych kritérií v menovom transmisnom mechanizme plní tzv. menová báza alebo niektoré jej zložky, v úverovom transmisnom mechanizme je operatívnym kritériom krátkodobá úroková miera. Pre praktické uskutočňovanie menovej politiky v úverovom transmisnom mechanizme majú význam predovšetkým dva úverové agregáty: 1. celkový stav úverov poskytnutých bankovými aj nebankovými inštitúciami v domácej mene nebankovým subjektom a 2. celkový stav úverov poskytnutých bankovými inštitúciami v domácej mene nebankovým subjektom. Druhý agregát je pod vyšším stupňom kontroly zo strany centrálnej banky a údaje o jeho vývoji sú presné, spoľahlivé a sú rýchlo k dispozícii. Tento agregát však zvyčajne nemá také úzke väzby k vývoju iných makroekonomických veličín.

Základné rozdiely medzi kurzovým transmisným mechanizmom v porovnaní s menovým a úverovým mechanizmom spočívajú jednak v tom, že úlohu operatívnych a sprostredkujúcich kritérií plní iba jedna veličina – menový kurz, jednak v tom, že z podstaty menového kurzu ako ceny zahraničnej meny vyjadrenej v domácej mene vyplýva veľký význam, ktorý má vývoj ponúkaného a požadovaného množstva zahraničných mien v domácej ekonomike. O kurzovom transmisnom mechanizme však

možno uvažovať iba v systéme fixného menového kurzu. „Na druhej strane platí, že fixný menový kurz nemusí byť nevyhnutne späť iba s týmto mechanizmom, ale môže patriť aj medzi konečné ciele menovej politiky uskutočňované prostredníctvom iných transmisných mechanizmov“ (Revenda, 2001).

Základným zmyslom menovej politiky je dosiahnutie určitých konečných cieľov, ktorých definícia sa spravidla uvádza v zákonoch o centrálnej banke. V posledných rokoch sa vo vyspelých trhových ekonomikách čoraz viac presadzujú názory o jednoznačnej priorite stability cenovej hladiny (vnútornej stability meny) ako jediného hlavného cieľa menovej politiky. Takto napríklad definuje svoj hlavný cieľ ECB, NBS, ČNB ale aj iné banky v ďalších krajinách. Niektoré centrálné banky (osobitne americký FRS) však sledujú aj ďalšie ciele. Môže to byť napríklad podpora ekonomického rastu, podpora zamestnanosti, rovnováha bežného účtu platobnej bilancie a pod. Kritici „viaccieľovej“ menovej politiky poukazujú najmä na skutočnosť, že rôzne ciele sa môžu dostávať, najmä v krátkodobom horizonte, do vzájomných rozporov, pretože ich dosiahnutie môže vyžadovať odlišné riešenia. Potom je však nevyhnutné preferovať jeden cieľ na úkor ostatných. Pokiaľ ide o stabilitu cenovej hladiny, preferovanie tohto cieľa „je výsledkom prevládajúceho presvedčenia ekonómov... o tom, že základnou podmienkou ekonomického rastu (a podpory zamestnanosti) v dlhodobom alebo strednodobom časovom horizonte je cenová stabilita“ (pozri Revenda, 2001).

### ***2.2.2. Nedostatky menového transmisného mechanizmu***

Národná banka Slovenska vo svojej činnosti uplatňovala predovšetkým menový transmisný mechanizmus menovej politiky, pravda, v podmienkach fixného kurzu koruny. Sledovala a prostredníctvom svojho pôsobenia na menovú bázu<sup>15</sup> regulovala menový agregát  $M_2$  ( $M_1$  + termínované vklady + vklady v cudzej mene), ktorý slúžil ako medzicieľ (sprostredkujúci cieľ) menovej politiky. Pomocou tohto medzicieľa sa mal ovplyvňovať konečný cieľ – stabilita cenovej hladiny. Menová politika orientovaná na sledovanie menového agregátu  $M_2$ , ktorá sa uplatňovala v systéme fixného

<sup>15</sup> Menová báza = hotovostné obeživo v rukách (domácich) nebankových subjektov + celkové rezervy domácich bánk v domácej mene (t. j. povinné minimálne rezervy domácich bánk v domácej mene + dobrovoľné rezervy domácich bánk v domácej mene).

menového kurzu, nedokonalosti menového transmisného mechanizmu a nedostatočná znalosť časových oneskorení medzi jeho jednotlivými zložkami (nástrojmi, operatívnymi a sprostredkujúcimi kritériami), však neprinášala očakávané výsledky. V danom prípade nešlo o špecifikum NBS. Národná banka Slovenska – podobne ako centrálna banka v iných tranzitívnych ekonomikách – neuplatňovala z rôznych dôvodov čistý menový transmisný mechanizmus. Nešlo však ani o čistý kurzový transmisný mechanizmus.<sup>16</sup> Išlo o hybridný systém (pozri napríklad dvojaké definovanie konečného cieľa bez jasnej preferencie), ktorého teoretickým základom bol „umiernený“ monetarizmus reagujúci na špecifické transformačné problémy slovenskej ekonomiky, najmä však na nepriaznivý vývoj štátneho rozpočtu.

Optimálna forma transmisného mechanizmu menovej politiky sa v 90. rokoch stala predmetom diskusií vo viacerých krajinách, čo sa napokon odzrkadlilo v určitom ústupe od ortodoxnej monetaristickej podoby menového transmisného mechanizmu. V tejto súvislosti treba poukázať na tri slabé miesta ortodoxného monetarizmu:

1. Nepotvrdil sa zásadný monetaristický predpoklad o výlučne exogénnom charaktere ponuky peňazí.
2. Nepotvrdil sa monetaristický predpoklad o stabilnej podstatnej väzbe medzi menovou bázou, menovými agregátmi (strednodobým medzicieľom – najmä  $M_2$ ) a konečným cieľom menovej politiky (tempom rastu inflácie). O tento predpoklad (podobne ako o predpoklad exogenity) sa opiera celé monetaristické chápanie menového transmisného mechanizmu menovej politiky.
3. Vážne trhliny dostala aj monetaristická predstava, podľa ktorej úrokové sadzby neposkytujú správne signály pre menovú a úverovú politiku.<sup>17</sup>

Vývoj názorov na optimálnu podobu transmisného mechanizmu ovplyvnili spory o charaktere ponuky peňazí – exogénne alebo endogénne peniaze? Monetaristický

---

<sup>16</sup> V čistom kurzovom transmisnom mechanizme je hlavným konečným cieľom menovej politiky takisto stabilizácia cenovej hladiny. Preto sa tiež za „vedúcu“ menu, na ktorú sa domáca mena fixuje, vyberá mena krajiny s nízkym tempom rastu cenovej hladiny. Za svojrázny kurzový transmisný mechanizmus by sa mohla pokladať tzv. menová rada (*currency board*).

<sup>17</sup> V tejto súvislosti treba upozorniť na to, že v USA sa hlavným operatívnym kritériom v politike FRS stala krátkodobá úroková miera vo forme tzv. *federal funds rate*, a nie menová báza. Podobne kľúčovým parametrom transmisného mechanizmu eurozóny je dvojtýždňová REPO sadzba pri hlavných refinančných operáciách. Na druhej strane monetaristi mali nesporne pravdu pri svojej kritike systému fixného menového kurzu.

predpoklad o výlučne exogénnom charaktere ponuky peňazí sa stretol najmä s kritikou postkeynesovcov, ktorí poukazujú na tieto skutočnosti:

- finančná sústava okrem klasickej bankovej sústavy zahŕňa (vzhľadom na ich funkciu) aj ďalšie subjekty, ktoré nie sú finančnými inštitúciami;
- ponuka peňazí je výsledkom úverovej kreácie, ktorú realizujú komerčné banky v procese poskytovania úverov;
- kauzalita smeruje celkom opačným smerom, t. j. od peňažnej zásoby k menovej báze;
- peňažná zásoba sa chápe ako výsledok pôsobenia vnútorných síl v ekonomickom systéme, je teda endogénnou premennou;
- centrálna banka nie je schopná úplne ovplyvňovať svojimi nástrojmi výšku peňažnej zásoby (pozri Chytil, 2003).

Vývoj slovenskej ekonomiky začal od roku 1996 narúšať rastúci deficit štátneho rozpočtu, na ktorý NBS reagovala sprísnením svojej menovej politiky, čo viedlo k výraznému rastu úrokových sadzieb. V týchto podmienkach sa NBS rozhodla ustúpiť od explicitného deklarovania tempa rastu  $M_2$  ako medzicieľa a v rokoch 1997 – 1998 menovú politiku jednoznačne oprela o vonkajšiu menovú kotvu – fixný kurz koruny. Transmisný mechanizmus menovej politiky tým nadobudol črty kurzového transmisného mechanizmu. Fixovanie menového kurzu, ktoré bolo predtým prevažne stabilizačným faktorom transformačného procesu, sa však v podmienkach existencie tzv. dvojitého deficitu stalo neudržateľné. Nepriaznivý vývoj platobnej bilancie a deficitu štátneho rozpočtu viedli k tomu, že sa zrýchlil rast inflácie. Národná banka Slovenska pomerne dlho váhala s uvoľnením menového kurzu a situácia sa rýchlo zhoršovala. Špekulačné pohyby na devízovom trhu vyvolali napokon taký nápor na devízové rezervy NBS, že Národná banka Slovenska sa rozhodla k 1. 10. 1998 zrušiť fixnú väzbu slovenskej koruny na menový kôš skladajúci sa z DEM a USD a prejsť na tzv. riadený floating, čo súčasne znamenalo značný pokles kurzu koruny. Referenčnou menou pre menový kurz sa stala nemecká marka a od 1. 1. 1999 euro, ktorého kurz sa počas roka 1999 pohyboval v intervale 42,3 SKK/EUR až 47,3 SKK/EUR.

### 2.3. Inflačné cielenie a prechod k novému transmisnému mechanizmu menovej politiky

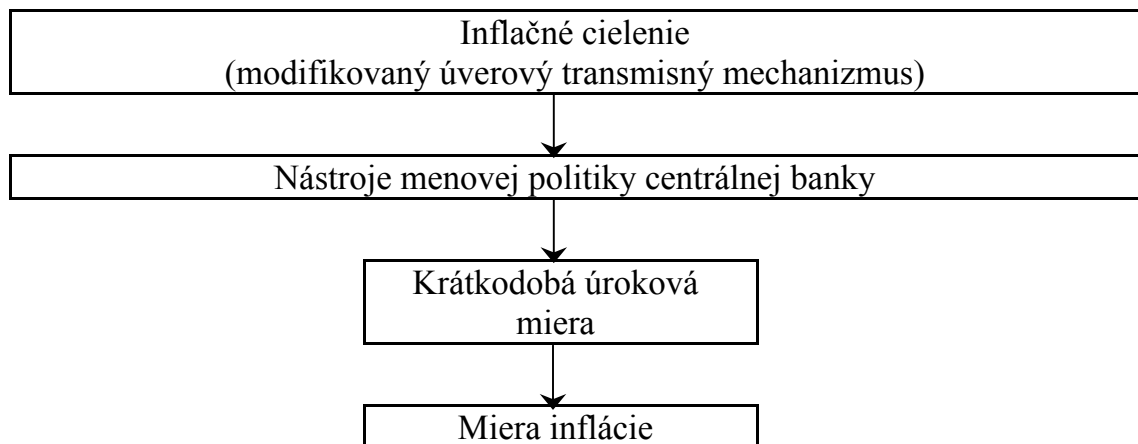
Prechodom na pružný menový kurz NBS síce stratila dovtedajšie operatívne aj sprostredkujúce kritériá menovej politiky, mohla sa však dôsledne zamerať na jediný konečný cieľ – infláciu. Národná banka začala v decembri 1998 uplatňovať prvky nového transmisného mechanizmu – tzv. inflačné cielenie. Tento režim nebol ešte skutočným inflačným cielením, a preto sa označuje ako provizórny. K skutočnému inflačnému cieleniu mala NBS prejsť od 1. januára 2000, ani rok 2000 však nepriniesol očakávané zmeny.<sup>18</sup> Národná banka však okrem celkového indexu spotrebiteľských cien v posledných menových programoch predsa len sleduje tzv. jadrovú infláciu, a preto sa jej menová politika blíži *implicitnému inflačnému cieleniu*.

Nový prístup, pri ktorom sa centrálna banka zameriava priamo na hlavný konečný cieľ – mieru inflácie, sa v menovej politike centrálnych bánk viacerých krajín začal uplatňovať v 90. rokoch minulého storočia. Tento prístup označovaný ako *inflačné cielenie* začala ako prvá používať v roku 1990 centrálna banka Nového Zélandu. Ku krajinám s explicitným inflačným cielením patrí okrem iných Austrália, Kanada, Chile, Česká republika, Fínsko, Veľká Británia, Poľsko, Španielsko a Švédsko. Do skupiny krajín s implicitným inflačným cielením patrí napríklad Dánsko, Japonsko, Nórsko, USA, Švajčiarsko – a do vzniku eurozóny aj Francúzsko, Nemecko a Taliansko.

Pri inflačnom cielení sa nepoužívajú žiadne sprostredkujúce kritériá v podobe menových agregátov (čistý menový transmisný mechanizmus), úverových agregátov (čistý úverový transmisný mechanizmus) alebo menového kurzu (čistý kurzový transmisný mechanizmus). Úlohu operatívneho kritéria má predovšetkým krátkodobá úroková miera, nemožno však celkom vylúčiť použitie menovej bázy. Konečný cieľ v podobe miery inflácie sa definuje v dlhodobejšom časovom horizonte. Vznik tohto modifikovaného mechanizmu súvisí s rozpadom dovtedy pomerne pevných väzieb medzi operatívnymi a sprostredkujúcimi kritériami, najmä v menovom transmisnom mechanizme. Konečným cieľom centrálnej banky však nie je akékoľvek zníženie miery inflácie, ale také zníženie, pri ktorom sa miera inflácie udržiava na cieľovanej úrovni. Skutočná miera inflácie teda nemá byť ani nad, ani pod cieľovanou úrovňou.

<sup>18</sup> V tom sa menová politika NBS líši od menovej politiky ČNB, ktorá po opustení systému fixného menového kurzu jednoznačne prešla na inflačné cielenie, pričom konečný cieľ menovej politiky sa kvantifikuje v podobe čistej inflácie. Pri charakteristike jednotnej menovej politiky ECB však uvidíme, že ECB neprešla v plnom rozsahu na inflačné cielenie.

Modifikovaný úverový transmisný mechanizmus v podobe inflačného cielenia možno zobrazit' takto:



Hlavným problémom inflačného cielenia sú nepredvídateľné „inflačné šoky“, t. j. vplyvy, ktoré ležia mimo dosah menovej politiky (napr. úpravy regulovaných cien, zmeny nepriamych daní, výkyvy cien potravín, prípadne niektorých surovín). Preto sa konkrétne ukazovatele miery inflácie o tieto vplyvy často „očisťujú“ až na úroveň tzv. inflačného jadra.

V roku 1999 slovenská vláda uskutočnila viaceré opatrenia na obnovu makroekonomickej rovnováhy (tzv. mäkké pristátie), ktoré vytvorili predpoklady na väčšiu menovú stabilizáciu, niektoré ohniská nerovnováhy však pretrvávali. Rozhodujúci obrat vo vývoji menovej politiky NBS sa začal uskutočňovať až v roku 2000. Podstatná zmena spočívala v postupnom prechode menovej politiky na tzv. *kvalitatívne riadenie*, pri ktorom menové agregáty sú iba indikátorom (a nie sprostredkujúcim kritériom) menového vývoja. Základným nástrojom (operatívnym kritériom) sa stali úrokové sadzby, čo je v súlade s trendom prebiehajúcim vo vyspelých trhových ekonomikách (USA, Európska únia).

Pripomeňme, že základnou indikatívnou úrokovou sadzbou, ktorá sa v SR oficiálne používala v 90. rokoch, bola diskontná sadzba. Najvyššiu úroveň (12,0 %) dosiahla v decembri 1993, v roku 1995 sa dvakrát znížila a v januári 1996 klesla na 8,8 %. V druhej polovici 90. rokov sa však diskontná sadzba nezmenila, nereagovala na potreby konjunktúrneho vývoja a bola fakticky „mŕtvym“ nástrojom. Od februára 2000 NBS zaviedla úrokové sadzby na jednodňové obchody a v máji 2000 začala priamo určovať dvojtýždňovú REPO sadzbu. Komerčné banky tým získali neobmedzený prístup k refinančným zdrojom a prebytočné prostriedky ukladali v NBS, čo prispelo

k stabilizácii peňažného trhu a obmedzeniu volatility úrokových sadzieb. REPO tendre postupne nadobudli formu strategického nástroja zabezpečujúceho zámeru centrálnej banky v dlhšom časovom intervale. Národná banka Slovenska teda kombinuje úrokové sadzby na jednodňové sterilizačné a refinančné obchody ako stabilizujúci prvok a dlhodobejšie REPO obchody s pokladničnými poukážkami NBS vyjadrujúce strategické zámeru centrálnej banky. Všetky tieto zmeny predstavujú významný krok smerom k jednotnej menovej politike ECB.

Komplexnej revízie sa, prirodzene, dočkal aj *zákon o Národnej banke Slovenska* z roku 1992. Takzvaná veľká novela zákona o NBS z apríla 2001 zohľadňovala predovšetkým novú ústavnú úpravu postavenia NBS, a zároveň požiadavky Európskej únie na právne postavenie národných centrálnych bánk.<sup>19</sup> Z hľadiska menovej politiky NBS najvýznamnejšou zmenou je *nové definovanie hlavného cieľa NBS*, ktorým je udržiavanie cenovej stability. Tým sa odstránila spomínaná dvojznačnosť, ktorá vytvárala rôzne nejasnosti pri konkretizovaní menovej politiky NBS. Novelizovaný zákon nevyklučuje „pomocné“, resp. „sprievodné“ ciele, ktoré súvisia s podporou hospodárskej politiky vlády. Dosahovanie týchto cieľov však nemá protirečiť udržiavaniu cenovej stability. Ďalšia novela však čaká zákon o NBS pred vstupom do EMÚ. Táto novela sa bude týkať najmä jednotnej meny euro, postavenia NBS v Európskom systéme centrálnych bánk (ESCB) a najmä formovania jednotnej menovej politiky.

Dôraz na kvalitatívne riadenie menovej politiky, prirodzene, pokračoval aj po novelizácii zákona o NBS. V roku 2002 NBS prestala využívať zmenkové operácie a lombardné úvery, ktoré sa ukázali ako nepotrebné nástroje, a v decembri 2002 rozhodla o znížení povinných minimálnych rezerv z vkladov bánk. V decembri Banková rada NBS oficiálne rozhodla aj o určení *základnej úrokovej sadzby NBS*, ktorou sa stala sadzba na 14-dňové REPO tendre.<sup>20</sup> V priebehu roka 2002 centrálna banka trikrát menila úrokové sadzby. V apríli zvýšila všetky úrokové sadzby o 0,5 bodu a v októbri znížila dvojtýždňovú limitnú REPO sadzbu o 0,25 bodu. Výraznejšie tlaky na zhodnotenie kurzu slovenskej koruny v polovici novembra minulého roku však viedli k rozhodnutiu Bankovej rady o znížení kľúčových úrokových sadzieb o 1,5 percentuálneho

<sup>19</sup> V tejto novele sa napríklad slová „emisná banka“ nahrádzajú slovami „nezávislá centrálna banka“.

<sup>20</sup> „Ak sa vo všeobecne záväzných predpisoch používa pojem ‘diskontná úroková sadzba Národnej banky Slovenska’ alebo ‘diskontná úroková sadzba Štátnej banky česko-slovenskej’, rozumie sa tým základná úroková sadzba Národnej banky Slovenska. Týmto sa pojem základná úroková sadzba zavádza od 1. 1. 2003“ (Biatec, 11, 2003, č. 1).

bod, pričom NBS intenzívnejšie využívala aj intervencie na devízovom trhu. V roku 2003 sa úrokové sadzby znížili v októbri a v decembri vždy o 0,25 bodu. Znižovanie kľúčových úrokových sadzieb pokračuje aj v tomto roku.

**T a b u ľ k a 2.2**  
**Nástroje menovej politiky NBS**

	Stav k 1. 1. 2002	Zmena počas roka 2002	Stav k 1. 1. 2003	Zmena počas roka 2003
1. Úrokové sadzby stanovené Bankovou radou NBS základná úroková sadzba NBS <sup>1</sup>	7,75 %	27. 4. – 8,25 % 30. 10. – 8,00 % 18. 11. – 6,50 %	6,50 %	26. 9. – 6,25 % 20. 12. – 6,00 %
úroková sadzba pre jednodňové obchody sterilizačné	6,00 %	27. 4. – 6,50 % 18. 11. – 5,00 %	5,00 %	26. 9. – 4,75 % 20. 12. – 4,50 %
refinančné	9,00 %	27. 4. – 9,50 % 18. 11. – 8,00 %	8,00 %	26. 9. – 7,75 % 20. 12. – 7,50 %
limitná sadzba NBS pre štandardné 2-týždňové REPO tendre	7,75 %	27. 4. – 8,25 % 30. 10. – 8,00 % 18. 11. – 6,50 %	6,50 %	26. 9. – 6,25 % 20. 12. – 6,00 %
2. Povinné minimálne rezervy	4 % z vkladov bánk 3 % z vkladov stavebných sporiteľní		3 % z vkladov bánk a stavebných sporiteľní	
3. Režim výmenného kurzu	Plávajúci kurz Referenčná mena EUR		Plávajúci kurz Referenčná mena EUR	

<sup>1</sup> Do 31. 12. 2002 diskontná sadzba.

*Prameň:* Menový prehľad NBS, september 2003.

V roku 2002 sa výkon menovej politiky uskutočňoval v podmienkach vysokého prebytku likvidity, čo podmieňovalo jej sterilizačný charakter. V dôsledku prílevu privatizačných príjmov, najmä v druhom polroku, sa výrazne prehĺbila sterilizačná pozícia NBS voči bankovému sektoru. Ďalším významným zdrojom likvidity boli intervencie NBS na devízovom trhu proti nadmernému posilňovaniu slovenskej koruny. „Celkovo vzrástol objem zdrojov sterilizovaných prostredníctvom operácií NBS na

voľnom trhu (t. j. priama sterilizácia) v roku 2002 z 58,1 mld Sk na 143,9 mld Sk... Po zohľadnení vkladu Sociálnej poisťovne a účtu FNM v NBS (predstavujúcich tzv. nepriamu sterilizáciu) dosiahla celková sterilizácia k 31. decembru 2002 úroveň 209,1 mld Sk.<sup>21</sup> Vývoj menových agregátov v roku 2002 sa odlišoval od menového programu, ako aj jeho aktualizácie. Neštandardný vývoj zaznamenala celková peňažná zásoba, ktorá koncom roka klesla hlboko pod prognózovanú úroveň. (Zatiaľ čo menový program na rok 2002 rátať s medziročným rastom  $M_2$  o 10,5 %, skutočný rast bol iba 3,3 %.) Postupné spomaľovanie dynamiky  $M_2$  z 11,8 % zo začiatku roka bolo zapríčinené viacerými faktormi, predovšetkým nižšími privatizačnými príjmami a ich pomalým rozpúšťaním. Ďalším faktorom bol nižší objem pripísaných úrokov ku vkladom.

V roku 2003 Národná banka Slovenska predpokladala mierne zníženie svojej sterilizačnej pozície voči bankovému sektoru v dôsledku splácania zahraničného štátneho dlhu a jeho revolvingovania na korunovom účte. V strednodobom časovom horizonte vychádzal menový program NBS na rok 2003 z predpokladu, že prípadné príjmy z privatizácie sa použijú na doplnenie zdrojov určených na dôchodkovú reformu a na splácanie dlhovej služby, prednostne zahraničnej.

Pokiaľ ide o „ostro“ sledovaný ukazovateľ *inflácie*, index spotrebiteľských cien, ako aj jadrová inflácia (pozri tab. 2.4) dosiahli v decembri 2002 na medziročnej báze nižšiu hodnotu v porovnaní s menovým i aktualizovaným menovým programom na rok 2002. Inflácia sa dostala pod prognózované hodnoty najmä v dôsledku vývoja cien potravín a trhových služieb. Vývoj spotrebiteľských cien v prvom štvrtroku 2003 bol naopak charakterizovaný výrazným rastom medziročnej miery inflácie. Ak sa v roku 2002 index spotrebiteľských cien zvýšil iba o 3,4 %, v prvých deviatich mesiacoch roka 2003 sa dynamika rastu spotrebiteľských cien zrýchlila na 8,2 % (z toho v auguste o 9,2 % a v septembri o 9,5 %), na čom sa podieľal najmä rast regulovaných cien a zmeny spotrebných daní, resp. zvýšenie sadzieb DPH. Ešte vyššiemu rastu cien bránila stabilizácia cien energetických a priemyselných surovín, ceny ropy v referenčnom pásme OPEC a priaznivý vývoj výmenného kurzu. Doterajší vývoj spotrebiteľských cien sa zatiaľ nachádza na spodnej hranici rozpätia predpokladaného aktualizovaným menovým programom NBS, údaje za august a september 2003 sa však priblížili hornej hranici tohto pásma a v novembri 2003 ho prekročili (9,8 %). V prvých mesiacoch tempo rastu spotrebiteľských cien kleslo pod 9 %.

<sup>21</sup> Pozri Aktualizovaný menový program na rok 2003 (2003).

Pokiaľ ide o *kurzovú politiku NBS* po zrušení fixného kurzu slovenskej koruny, potvrdilo sa, že zmena kurzového režimu v roku 1998 bola správna a významne prispela k riešeniu makroekonomickej nerovnováhy.<sup>22</sup> Znehodnocovanie koruny vo vzťahu k euru vyvrcholilo v roku 1999, zatiaľ čo dolárový kurz koruny dosiahol svoje maximum až v októbri 2000 (51 SKK/USD), no aj v roku 2001 sa ešte udržiaval na extrémne vysokej úrovni (v júni 2001 dosiahol napríklad 50 SKK/USD). Kurzové korekcie (najmä oslabovanie dolárového kurzu slovenskej koruny) prebiehali v roku 2002 a v roku 2003. V posledných mesiacoch roka 2003 sme však boli svedkami rekordného oslabovania dolára a tento vývoj pokračoval aj v prvých mesiacoch roka 2004. Kurz koruny vo vzťahu k euru, ktorý má pre našu ekonomiku kľúčový význam, sa však už dlhodobejšie vyznačuje relatívnou stabilitou. Vcelku teda možno konštatovať, že kurzová politika NBS sa po roku 1998 stala najstabilnejším prvkom hospodárskej politiky.

Národná banka Slovenska vývoj výmenného kurzu SKK do určitej miery koriguje najmä vtedy, ak nezodpovedá výkonnosti slovenskej ekonomiky. Národná banka Slovenska sa usiluje, aby krátkodobý kapitál nepredstavoval hlavný, od základných ekonomických veličín odtrhnutý zdroj pohybu výmenného kurzu. V súčasnom režime výmenného kurzu sa využíva peňažný trh ako doplnkový nástroj k devízovým intervenciám, a to buď prostredníctvom obmedzenia refinancovania, alebo sterilizovania zdrojov, resp. prostredníctvom priamej zmeny úrokových sadzieb.<sup>23</sup>

Pre budúci vývoj kurzu SKK (resp. pre kurzovú politiku NBS) bude mať zásadný význam skutočnosť, že vstupom SR do Európskej únie sa kurzová politika stane otázkou spoločného záujmu. To znamená, že ako člen EÚ nebude môcť SR uplatňovať kurzovú politiku, ktorá by viedla k veľkým výkyvom menového kurzu.<sup>24</sup>

Mimoriadne dôležitým sprievodným javom menovej politiky NBS, ktorý je mimochodom plne v súlade s jednotnou menovou politikou ECB, je postupný pokles *úrokových sadzieb* reagujúcich na zmeny úrokových sadzieb stanovených Bankovou radou NBS. Klesajúca tendencia priemerných úrokových sadzieb je zrejmá z tab. 2.3. Výrazne sa znížila aj priemerná úroková miera z medzibankových vkladov (BRIBOR).<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Nový kurzový systém sa označuje ako riadený floating bez oficiálne vyhlásených hraníc pre pohyb výmenného kurzu. V tomto systéme centrálna banka môže ovplyvňovať pohyb výmenného kurzu. Viacerí menoví experti sa zrejme právom nazdávajú, že táto zmena sa mala uskutočniť už skôr.

<sup>23</sup> Pozri Jusko (2003).

<sup>24</sup> Nazdávame sa, že toto nebezpečenstvo nie je v prípade SR veľké, pretože dlhodobou stratégiou NBS už dávnejšie je stabilizácia kurzu SKK/EUR. Po zavedení *floatingu* je vývoj kurzu SKK voči EUR relatívne stabilný, pretože osciluje v pásme +5 až -10 %.

<sup>25</sup> V roku 1999 predstavovala napríklad priemerná 6-mesačná sadzba BRIBOR 16,23 %, kým v roku 2002 iba 7,72 %.

## T a b u ľ k a 2.3

**Priemerná úroková miera (%)**

	1999	2000	2001	2002	1. 2003	5. 2003	9. 2003	12. 2003
Jednoročné vklady	12,34	9,76	6,62	5,70	5,44	4,97	4,23	3,76
Krátkodobé úvery	19,61	13,61	11,24	9,93	9,03	8,28	8,13	7,75
Krátkodobé čerpané úvery	17,45	11,95	9,18	8,99	7,27	8,00	7,36	7,15

*Prameň:* Biatec, 11, 2003, č. 6, 11, 12; 12, 2004, č. 4.

Pripomínáme, že kritérium dlhodobých úrokových sadzieb z vládnych cenných papierov predstavuje jedno zo základných maastrichtských kritérií, ktorých splnenie je nevyhnutnou podmienkou vstupu do európskej menovej únie.

Menovú politiku NBS komplikujú niektoré špecifické (väčšinou krátkodobé, prípadne strednodobé) faktory:

1. Na prvom mieste je to prispôsobovanie regulovaných cien, ktoré ovplyvňuje celkovú infláciu, pričom menšie sekundárne efekty sa prejavujú aj v dynamike jadrovej inflácie.
2. Monitorovanie inflácie sťažujú rýchle zmeny relatívnych cien, čo je spoločná črta tranzitívnych ekonomík.
3. Vzhľadom na vysoký podiel dovozu na slovenskom HDP sú domáce ceny značne citlivé na zahraničné ceny.
4. Ďalším komplikujúcim faktorom menovej politiky je veľký prílev zahraničného kapitálu, ktorý ovplyvňuje domácu likviditu, čo zasa vyžaduje rozsiahle sterilizačné operácie NBS na stabilizáciu menovej bázy.

V roku 2003 sa situácia čiastočne zmenila, pôsobenie niektorých uvedených faktorov sa oslabilo, iné pôsobia naďalej. Menová politika v roku 2003 nebola napríklad vystavená takým šokom z prílevu privatizačných príjmov do ekonomiky ako v roku 2002, na druhej strane tu však bol väčší tlak na apreciaciu meny v dôsledku prílevu zahraničného kapitálu. Infláciu podstatne ovplyvňuje rast regulovaných cien. Národná banka Slovenska správne vychádza z toho, že pri terajšom zvýšení spotrebiteľských cien ide prevažne o domáce ponukové šoky, na ktoré ťažko účinne reagovať menovou politikou NBS. Reštriktívna menová politika by mohla pribrzdiť celkovú infláciu iba za cenu poklesu cien v ostatných sektoroch, čo by mohlo negatívne ovplyvniť ďalší vývoj konjunktúry.

Tabuľka 2.4

Hlavné ekonomické a peňažné indikátory v rokoch 2001 – 2006

	2001	2002	2002	2003	2003	2004	2005	2006
	Skutočnosť	Aktualizovaný menový program	Skutočnosť	Menový program	Aktualizovaný menový program	Výhľad		
	(medziročná zmena v %)							
Hrubý domáci produkt (stále ceny)	3,3	3,5 – 3,8	4,4	3,7 – 4,1	3,9 – 4,4	4,2	4,3	4,6
Jadrová inflácia (koniec roka)	3,2	3,2 – 4,7	1,9	2,7 – 5,0	2,1 – 3,6	4,0 – 5,5	1,1 – 2,6	0,8 – 2,3
Index spotrebiteľských cien (ročný priemer)	7,3	3,6 – 4,2	3,3	8,2 – 9,3	8,3 – 8,8	7,6 – 8,6	4,2 – 5,2	2,6 – 3,6
Index spotrebiteľských cien (koniec roka)	6,5	3,5 – 4,9	3,4	7,7 – 9,7	8,4 – 9,7	7,5 – 9,0	2,8 – 4,3	2,1 – 3,6
Hrubý domáci produkt (nominálny, v mld Sk)	989,3	1 032,0	1 073,7	1 170,0	1 185,0	1 305,0	1 410,0	1 510,0
Peňažná zásoba (M <sub>2</sub> )	11,9	11,4	3,3	10,0	10,0	10,0	8,0	7,0
Úvery podnikom a obyvateľstvu	4,7	6,9	11,7	9,3	11,5	9,3	7,4	7,0
Sterilizačná pozícia voči bankovému sektoru (mld Sk)	-67,3	-159,6	-137,2	-122,6	-173,5	-181,9	-173,4	-208,4
Krytie dovozov (mesačný priemer tovarov a služieb) rezervami	3,1	5,6	5,9	4,4	4,9	4,9	4,8	5,2
Podiel deficitu bežného účtu platobnej bilancie na HDP (%)	-8,6	-8,3	-8,2	-6,2	-4,5	-4,8	-4,4	-3,3
Oficiálne rezervy NBS (mil. USD)	4 346,4	8 455,3	9 195,5	8 058,9	9 405,7	10 075,9	10 473,6	12 580,8

Prameň: Aktualizovaný menový program NBS na rok 2003 (2003).

Aktualizovaný menový program na rok 2003 predpokladal na konci roka dosiahnutie celkovej miery inflácie v intervale 8,4 – 9,7 %, čomu zodpovedá priemerná ročná inflácia 8,3 – 8,8 %. Jadrová inflácia by sa mala pohybovať v pásme 2,1 – 3,6 %. Rátalo sa s tým, že plnenie aktualizovaného menového programu by mohli komplikovať tieto hlavné riziká:

- výrazné tlaky na zhodnocovanie výmenného kurzu slovenskej koruny, ktorý by bez adekvátnych korekcií zo strany Národnej banky Slovenska nezodpovedal výkonnosti reálnej ekonomiky;
- pomalší ekonomický rast hlavných obchodných partnerov Slovenska;
- zmena rozsahu úprav regulovaných cien a nepriamych daní;
- volatilný vývoj cien ropy mimo referenčného pásma OPEC (22 – 28 USD/barel);
- volatilita výmenného kurzu SKK voči USD, ktorý ovplyvňuje nielen cenu ropy, ale aj korunový ekvivalent platobnej bilancie.<sup>26</sup>

Medzinárodný menový fond vo svojom *Aide Mémoire* z novembra 2002 upozornil na niekoľko komplikovaných úloh, ktoré musí Slovensko vyriešiť v krátkom a strednom časovom horizonte.<sup>27</sup>

1. Prvou naliehavou úlohou bolo nájsť už v krátkom období optimálny vzťah medzi menovou a fiškálnou politikou a pružným menovým kurzom, čo by umožnilo správne reagovať na prílev kapitálu, ktorého hybnou silou sú najmä „konvergentné hry“<sup>28</sup> zahraničných investorov.

2. Ďalšou kľúčovou úlohou podľa misie MMF je zníženie schodku bežného účtu platobnej bilancie a udržanie kurzu dezinflácie. Schodok bežného účtu v roku 2002 bol 8,2 %, čo bolo nad udržateľnou úrovňou, ktorú misia odhaduje na 6 – 7 % HDP. Experti MMF sa obávali, že zníženie úrokových sadzieb uskutočnené v októbri a novembri 2002 by mohlo ďalej prehĺbiť schodok bežného účtu a zvýšiť riziko zrýchlenia jadrovej inflácie. Vývoj bežného účtu platobnej bilancie v roku 2003 však ukázal, že tieto obavy neboli opodstatnené.

<sup>26</sup> Výrazný pokles dolárového kurzu SKK pôsobil v oboch smeroch nečakane priaznivo.

<sup>27</sup> Pozri *Aide Mémoire* (2002).

<sup>28</sup> Konvergentná hra predpokladá nákup slovenských aktív zahraničnými investormi, ktorí očakávajú ich zhodnotenie v zahraničnej mene v dôsledku súbežného pôsobenia poklesu úrokových sadzieb a apreciácie slovenskej koruny.

3. Dôležitú úlohu by malo zohrať zabezpečenie stabilnej fiškálnej konsolidácie, ktorá by zároveň prispela k plneniu maastrichtských konvergentných kritérií.

Všetky uvedené ciele by sa mali splniť tak, aby sa pritom nezabrzdili reformy smerujúce ku konvergencii s EÚ.

Národná banka Slovenska mala podľa MMF čeliť azda najzložitejším podmienkam realizácie svojej menovej politiky za posledné štyri roky. V súvislosti s prílevom krátkodobého kapitálu má NBS podľa expertov MMF na výber tri možnosti (alebo ich kombinácie): a) zabrániť posilneniu koruny formou rozsiahlej sterilizačnej alebo nesterilizačnej intervencie, b) nechať korunu posilňovať a intervenovať iba mierne, aby sa predišlo prudkým kurzovým výkyvom a c) znížiť (prípadne aj drasticky) úrokové sadzby.<sup>29</sup> Každé z týchto opatrení je spojené s istým rizikom, a preto experti MMF varovali pred prílišným spoliehaním sa na jednoduché recepty. Opatrenia, ktoré Národnej banke Slovenska, resp. vláde navrhujú (napríklad zmena hospodárskopolitického mixu, sprísnenie fiškálnej politiky), sú však vcelku známe už dávnejšie a tak vláda, ako aj NBS sa ich väčšinou usilujú uplatňovať v hospodárskopolitickej praxi.

Jeden z návrhov misie MMF, ktorého realizácia by vraj minimalizovala „riziko zvratu akéhokoľvek zhodnotenia koruny alebo počiatočného poklesu úrokových sadzieb“ je urýchlenie príprav vstupu do eurozóny. Ťažko si však predstaviť, ako by sa v našich podmienkach ešte viac mohla urýchliť príprava vstupu do EMÚ, pretože vláda i NBS sa podľa posledných dokumentov orientujú na rýchly vstup (t. j. v intervale 2008 – 2009), z čoho vyplýva, že „ešte rýchlejší vstup“ by bol technicky vylúčený. Pripomíname, že stratégia rýchleho vstupu do eurozóny má v SR veľa odporcov, ktorí poukazujú na viaceré vážne riziká a nevýhody príliš rýchleho prijatia eura, ktoré by v uvažovanom časovom intervale mohli prevážiť nad výhodami. Komplikácie a ťažkosti, na ktoré experti MMF poukázali, sú však problémy krátkodobé, resp. strednodobé. Bolo by preto ilúziou myslieť si, že ich vyrieši vstup do EMÚ, ktorý bude aktuálny až koncom tohto desaťročia, teda v čase, keď nás už budú možno „trápiť“ celkom iné problémy. Vstup do EMÚ a prijatie eura sú pre našu ekonomiku potrebné a dlhodobo prínosné,

---

<sup>29</sup> Súčasná situácia je paradoxne do značnej miery cenou za prehnané vnímanie úspešného vývoja a takmer istoty zo strany zahraničných investorov, že hodnota slovenských aktív bude naďalej stúpať.

užitočné. Bolo by však veľkým omylom očakávať, že vstup do eurozóny vyrieši všetky naše ekonomické problémy.

#### **2.4. Menová politika Národnej banky Slovenska v období príprav na vstup do európskej menovej únie**

Menovú politiku NBS už v najbližších rokoch ovplyvní vstup SR do EÚ, ktorý sa uskutočnil v tomto roku. Národná banka Slovenska sa stane členom Európskeho systému centrálnych bánk a jej guvernér bude členom Hlavnej rady ESCB, ktorá je zodpovedná za menovú politiku a spoluprácu v oblasti kurzovej politiky v rámci celej EÚ. Vzhľadom na naše členstvo v EÚ v roku 2004 sa blížia aj rokovania o vstupe SR do ERM II, čo bude spojené s určením centrálnej parity výmenného kurzu slovenskej koruny vo vzťahu k euru. Správne určenie centrálnej parity, ktorú by akceptovali aj finančné trhy, musí byť v súlade so základnými ekonomickými veličinami. Iba tak možno minimalizovať riziko nesprávneho stanovenia konverzného pomeru na konci konvergentného procesu.<sup>30</sup> Stanovenie centrálnej parity slovenskej koruny bude, pochopiteľne, predmetom dohody na pôde Riadiacej rady ECB.

Príprava na vstup do EMÚ zahŕňa nielen dôsledné plnenie maastrichtských kritérií pri súčasnom zrýchlení nominálnej a reálnej konverencie, ale aj ďalšie zmeny v menovej politike NBS, ktorá pri vstupe do EMÚ musí byť plne kompatibilná s menovou politikou ECB. Treba vyzdvihnúť, že NBS v zložitých podmienkach urobila v posledných rokoch dôležité kroky na ceste do eurozóny. Na prvom mieste je to menovopolitické inštrumentárium NBS, ktoré v súčasnosti zahŕňa kľúčové nástroje používané Eurosystemom.

Pred Národnou bankou Slovenska stoja v súčasnej etape dve hlavné úlohy. 1. Na jednej strane NBS musí vo veľmi zložitých podmienkach (výkyvy svetovej konjunktúry spojené s výkyvmi kurzov eura a dolára, tlaky na zhodnocovanie kurzu koruny, daňová a dôchodková reforma) dôsledne plniť svoj hlavný mandát – udržiavanie cenovej stability, ktorá nie je len hlavným cieľom NBS, ale aj prvým maastrichtským kritériom. Okrem toho menová politika NBS má, prirodzene, hlavnú zodpovednosť aj za vývoj úrokových sadziieb (ďalšie maastrichtské kritérium) a významne sa podieľa na plnení fiškálnych kritérií. 2. Na druhej strane, NBS musí ďalej zlad'ovať svoju menovú

---

<sup>30</sup> K nesprávnemu stanoveniu konverzného pomeru došlo napríklad v prípade vytvorenia nemeckej menovej únie začiatkom 90. rokov.

politiku s Európskou centrálnou bankou a pripravovať sa na členstvo SR v kurzovom mechanizme ERM II. Vstup do Európskej únie a následne členstvo v ERM II prinesie zmeny aj v menovej oblasti, ktoré budú prípravou na vstup do eurozóny a na *jednotnú menovú politiku ECB*.

#### **2.4.1. Stratégia jednotnej menovej politiky Európskej centrálnej banky**

Koncom roka 1998 publikovala Riadiaca rada ECB hlavné prvky stratégie jednotnej menovej politiky ECB. Táto stratégia je zameraná na udržiavanie cenovej stability v eurozóne, čo je v súlade s mandátom formulovaným v Maastrichtskej zmluve. Stratégia menovej politiky Eurosystému spočíva na troch hlavných prvkoch: na kvantitatívnej definícii hlavného cieľa, t. j. cenovej stability, a na dvoch pilieroch dosahovania tohto cieľa. Prvým je prvoradá úloha peňažnej zásoby v podobe kvantifikovanej referenčnej hodnoty tempa rastu širokého menového agregátu. Druhým je výhľad cenového vývoja a rizík cenovej stability v eurozóne zostavený na základe rozsiahleho počtu indikátorov.

*Stanovenie cenovej stability ako primárneho cieľa* jednotnej menovej politiky ECB vychádzalo z dlhodobých skúseností a zo záverov empirického výskumu, dokazujúcich, že menová politika, ktorá trvale a dôveryhodným spôsobom udržiava stabilitu cien, je tým najlepším príspevkom k realizácii ekonomických a sociálnych cieľov Spoločenstva. S cieľom poskytnúť jasný signál na formovanie očakávaní vývoja cien Riadiaca rada ECB uverejnila túto *kvantitatívnu definíciu cenovej stability*: „Cenová stabilita sa definuje ako medziročné zvýšenie harmonizovaného indexu spotrebiteľských cien (HICP) v eurozóne o menej než 2 %“ (Komínková, 1999). Cenová stabilita sa má udržiavať v strednodobom horizonte, čo je dôležité pre vytváranie dlhodobějších podnikateľských očakávaní. Centrálna banka však nemôže kontrolovať krátkodobé výkyvy v cenách spôsobené šokmi nepeňažného charakteru (napr. zmeny nepriamych daní, pohyby svetových cien kľúčových surovín a pod.).

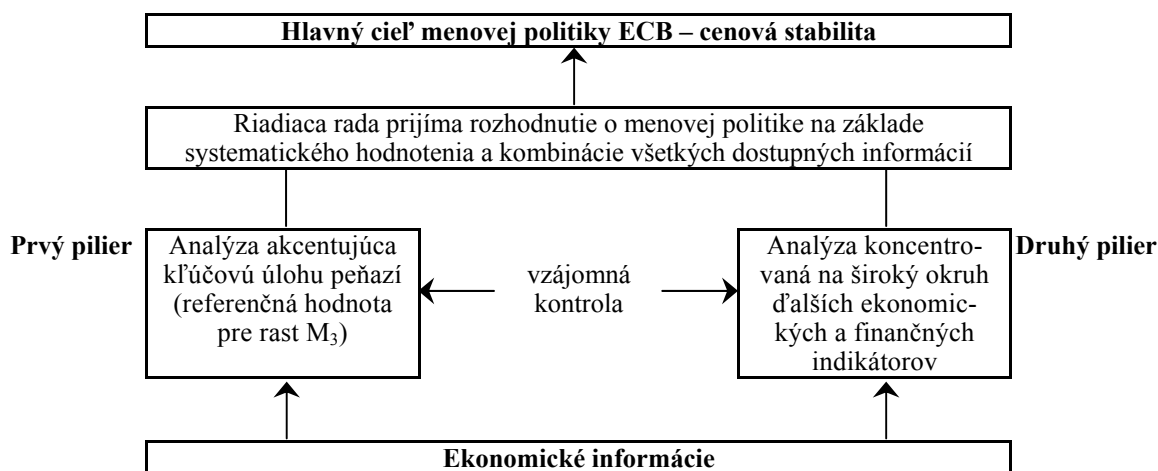
Na základe skúseností viacerých centrálnych bánk si ECB zvolila *klúčovú úlohu peňazí* (peňažnej zásoby) ako *prvý pilier* stratégie svojej menovej politiky. Tento prístup vychádza v podstate z monetaristického (novšími výskumami čiastočne

spochybneného) presvedčenia, že inflácia v strednom a dlhom období je výlučne peňažným fenoménom. Európska centrálna banka však nestanovuje tempo rastu peňažnej zásoby eurozóny formou krátkodobého medzicieľa menovej politiky, ale zaviedla pojem referenčnej hodnoty pre rast širokého menového agregátu –  $M_3$  v strednodobom horizonte, ktorý zahŕňa krátkodobé likvidné pasíva na území eurozóny. Stanovenie referenčnej hodnoty neznamena záväzok ECB korigovať krátkodobé odchýlky tohto agregátu od stanovenej referenčnej hodnoty. Referenčnú hodnotu pre rast  $M_3$  oznámila Riadiaca rada ECB prvýkrát 1. 12. 1998 na úrovni 4,5 % ročne.

Dohoda o konkrétnej podobe transmisného mechanizmu a nástrojov menovej politiky v ECB sa nerodila ľahko. Zatiaľ čo Nemecko (Nemecká spolková banka) dlho obhajovalo svoj osvedčený prístup založený na sprostredkujúcom kritériu v podobe peňažnej zásoby, resp. menových agregátov, iné krajiny presadzovali predovšetkým inflačné ciele. Nakoniec sa presadil druhý prístup a menové agregáty prevzali skôr funkciu indikátorov menovej politiky. Napríklad v roku 2000 bola cenová stabilita „cieľovaná“ v podobe HICP vo výške 0 – 2 % za rok, odporúčaný rast  $M_3$  bol 4,5 % za rok na báze trojmesačného kľzavého priemeru.

*Druhým pilierom* stratégie menovej politiky ECB je *analýza širokého okruhu ďalších ekonomických a finančných indikátorov*, na základe ktorých možno hodnotiť riziká cenovej stability. Tvorcovia stratégie menovej politiky si uvedomili, že menový vývoj nemôže byť jediným ukazovateľom pri hodnotení rizík ohrozujúcich cenovú stabilitu. Prijatie adekvátnych opatrení v menovej oblasti predpokladá hlbokú analýzu ekonomických porúch ohrozujúcich cenovú stabilitu – napríklad, či šoky vznikajú na strane ponuky, alebo dopytu. Osobitná pozornosť sa venuje indikátorom budúceho vývoja cien, ako sú mzdy, výmenný kurz, ceny vládnych obligácií a výnosová krivka, ukazovatele fiškálnej politiky, cenové a nákladové indexy, podnikateľské a spotrebiteľské prehľady. Na základe takejto mnohostrannej analýzy početných ekonomických a finančných indikátorov sa vytvára široká informačná základňa pre voľbu účinných nástrojov menovej politiky – *predovšetkým krátkodobých úrokových sadzieb*.

Schematicky možno stratégiu menovej politiky ECB zobrazit' takto:



Prameň: The two Pillars of the ECB's Monetary Policy Strategy. ECB Monthly Bulletin, november 2000.

Dôležitou súčasťou stratégie jednotnej menovej politiky Eurosystemu boli zmeny v *transmisnom mechanizme menovej politiky*. Problém bol v tom, že centrálné banky v jednotlivých členských štátoch mali nielen mnohé zhodné alebo podobné črty, ale aj viaceré odlišnosti, ktoré sa týkali hlavných cieľov menovej politiky centrálnej banky, ako aj transmisných mechanizmov.

Pri hodnotení menového vývoja v jednotlivých krajinách najväčšia pozornosť sa spravidla venuje *Nemeckej spolkovej banke (NSB)*, ktorá sa často pokladá za vzorovú centrálnu banku s mimoriadne vysokou kredibilitou. Menová politika NSB sa zakladala na „učebnicovom“ menovom transmisnom mechanizme. Nemecká spolková banka bola prvou centrálnou bankou na svete, ktorá v praxi začala využívať menovú bázu a menové agregáty. Už 5. decembra 1974 vyhlásila cieľové rozpätie menovej bázy, ktorá bola až do roku 1987 hlavným sprostredkujúcim kritériom. Potom sa stal sprostredkujúcim kritériom menový agregát M<sub>3</sub> a menová báza sa stala operatívnym kritériom. Nemecká spolková banka sa usilovala presadiť svoju koncepciu sprostredkujúceho kritéria aj v praxi menovej politiky ECB, pričom argumentovala mimoriadne nízkou mierou nemeckej inflácie v porovnaní s inými krajinami.

Pokiaľ ide o *Rakúsko*, špecifikum menovej politiky *Rakúskej národnej banky* spočívalo v tom, že bola silne závislá od menovej politiky Nemeckej spolkovej banky. (Medzi obidvoma centrálnymi bankami existovala neoficiálna dohoda o kurzovom pásme fluktuácie medzi šilingom a markou vo výške  $\pm 2,25\%$ .) Rakúska národná banka uskutočňovala menovú politiku pomocou regulácie menových agregátov v úlohe

sprostredkujúcich kritérií. Vo *Francúzsku* sa menová politika uskutočňovala prostredníctvom viacerých transmisných mechanizmov. Od roku 1991 sa reguloval menový agregát  $M_3$ , dovtedy bol hlavným sprostredkujúcim kritériom menový agregát  $M_2$ . Sprostredkujúcimi kritériami boli aj menový kurz a (od roku 1993) stanovená miera inflácie. Operatívnym kritériom bola predovšetkým krátkodobá úroková miera a hlavnými cieľmi boli cenová a kurzová stabilita.

Podobný obraz možno pozorovať aj v ďalších členských štátoch eurozóny, resp. Európskej únie. Aj najstaršia centrálna banka – *Sveriges Riks - Bank* uskutočňovala až do konca roku 1992 svoju menovú politiku prostredníctvom regulácie menových a úverových agregátov v úlohe sprostredkujúcich kritérií. Od januára 1993 však prešla na inflačné cielenie. Menová báza, menové agregáty, úrokové sadzby a úverové agregáty, resp. menový kurz (Írsko a Holandsko), ako aj ich rôzne kombinácie sa využívali v transmisných mechanizmoch ďalších členských štátov. Napriek všetkej mnohovárnosti týchto transmisných mechanizmov možno však pozorovať určitú spoločnú tendenciu, a to posun k rôznym formám úverového transmisného mechanizmu vrátane inflačného cielenia.

Plne sa to odzrkadlilo aj v *transmisnom mechanizme menovej politiky ECB*, ktorého hlavným operatívnym kritériom je *krátkodobá úroková sadzba* (dvojtýždňová REPO sadzba pri hlavných refinančných operáciách), pričom sprievodnú úlohu má menová báza, resp. rezervy bánk. Medzi hlavné nástroje patria operácie na voľnom trhu (hlavnou formou týchto operácií sú štrnásťdňové REPO operácie v podobe tendrov), diskontné nástroje a devízové intervencie. Operácie na voľnom trhu však narážajú v eurozóne na problémy ešte stále spojené s nejednotnosťou pravidiel a nerovnakou úrovňou národných peňažných, resp. finančných trhov.

Podobné zmeny v transmisnom mechanizme sa mimochodom objavili aj v *USA*, kde rozhodujúcim menovým agregátom bol až do roku 1981 menový agregát  $M_1$ , potom to boli agregáty  $M_2$  a  $M_3$ . Od začiatku 90. rokov však menové agregáty ustupujú do pozadia, a to v prospech úverových agregátov. V menovej politike FRS má v súčasnosti kľúčový význam tzv. *federal funds rate*. Pre špecifické podmienky USA je charakteristické, že od konca 90. rokov minulého storočia úlohu významného indikátora menovej politiky má vývoj cien akcií na amerických kapitálových trhoch.

#### **2.4.2. Prispôsobovanie menovej politiky Národnej banky Slovenska podmienkam eurozóny**

Spomínali sme už, že príprava na vstup Slovenska do európskej menovej únie predpokladá zmeny v menovej politike NBS, ktorá pri vstupe do eurozóny musí byť kompatibilná s jednotnou menovou politikou ECB, pravda, nemusí ešte ísť o absolútnu totožnosť. Potrebný priestor na toto prispôsobovanie poskytne slovenská účasť v ERM II. Predchádzajúci prehľad stratégie a transmisného mechanizmu menovej politiky ECB umožňuje celkové porovnanie s Národnou bankou Slovenska. Na iných miestach sme už ukázali, v čom sa NBS priblížila Európskej centrálnej banke. Treba vyzdvihnúť, že NBS sa už pri svojom vzniku začala budovať ako moderná centrálna banka, ktorá sa inšpirovala bohatými skúsenosťami jednej z najúspešnejších centrálnych bánk – Nemeckej spolkovej banky, a neskôr Európskej centrálnej banky. Už v prvom zákone o NBS sa Národná banka Slovenska koncipovala ako politicky nezávislá centrálna banka, čo sa ďalej posilnilo novelou z apríla 2001. Národná banka Slovenska mala od samého začiatku vytvorené priaznivé inštitucionálne podmienky, čo jej umožnilo vcelku úspešne plniť jej základný (ako sme už upozornili, nie celkom jednoznačne definovaný) cieľ, ktorý sa v spomínanej novele spresnil v podobe cenovej stability. Pripomíname, že politická nezávislosť centrálnej banky má pre dosiahnutie tohto cieľa zásadný význam, čo napokon potvrdzujú rozličné empirické štúdie. S. Eijffinger, E. Schaling a M. Hoeberichts (1998) vo svojej štúdii dospeli k záveru, že krajiny, v ktorých sú centrálné banky značne politicky nezávislé, dosahujú nižšie miery inflácie. Veľmi dôležitý je aj ďalší záver, že nezávislosť centrálnych bánk z dlhodobého hľadiska nevedie k vyššej miere nezamestnanosti alebo k spomaleniu ekonomického rastu. Ku krajinám s najvyšším stupňom nezávislosti centrálnej banky a s najnižšou mierou inflácie patrili v rokoch 1973 – 1988 Nemecko a Švajčiarsko, za ktorými nasledovali USA a Japonsko.

Národnú banku Slovenska možno v súčasnosti pokladať za štandardnú centrálnu banku v trhovej ekonomike, ktorá uskutočňuje menovú politiku a zabezpečuje reguláciu a dohľad nad bankovým systémom. Plní aj ďalšie funkcie centrálnej banky charakteristické pre dvojstupňové bankové systémy. Z hľadiska budúceho členstva v európskej menovej únii má zásadný význam to, že NBS vystupuje vo funkcii banky

štátu so zákazom jeho priameho úverovania a reprezentuje štát v menovej oblasti voči verejnosti i zahraničiu. Národná banka Slovenska má organizačnú štruktúru (Banková rada, úseky a odbory), ktorá zodpovedá jej blížiacemu sa členstvu v EÚ a začleneniu do ERM II. Činnosť NBS spĺňa aj dôležitú požiadavku *transparentnosti* (informácie o činnosti Bankovej rady NBS, mesačné publikovanie menových prehľadov, spracúvanie menového programu a aktualizovaného menového programu NBS, vydávanie odborného bankového časopisu *Biatec*, ktorý širokú verejnosť kvalifikovane informuje nielen o činnosti NBS, ale aj o činnosti národných bánk členských štátov EÚ a o problémoch spojených so vstupom do eurozóny). Všetky tieto skutočnosti svedčia o tom, že Národná banka Slovenska za desať rokov svojej existencie významne pokročila pri získavaní tak potrebnej kredibility.

Menová politika NBS zameraná na zabezpečovanie cenovej stability sa zhoduje so zameraním jednotnej menovej politiky ECB. Menovopolitické inštrumentárium NBS zahŕňa takmer všetky kľúčové nástroje používané ECB, pravda, pri používaní týchto nástrojov sú niektoré rozdiely dané špecifickými potrebami slovenskej ekonomiky. Aj tu sa však prax menovej politiky NBS postupne prispôsobuje praxi ECB.

Ako sme už upozornili, kľúčovým problémom pri prispôsobovaní menovej politiky Národnej banky Slovenska podmienkam európskej menovej únie je *podstata transmisného mechanizmu menovej politiky*. Tento mechanizmus, označovaný ako kvalitatívne riadenie menovej politiky, napriek svojmu relatívne krátkemu časovému trvaniu prenáša vcelku spoľahlivo signály menovej politiky do bankovej sféry a do reálnej ekonomiky. Podobne ako v EMÚ, aj v našich podmienkach zatiaľ vcelku spoľahlivo funguje signalizačná sústava úrokových sadzieb, od ktorých sa odvodzujú klientske úrokové sadzby dôležité pre spotrebiteľské a investičné rozhodovanie ekonomických subjektov. Množstvo peňazí, prichádzajúce do ekonomiky predovšetkým prostredníctvom úverových aktivít úverových inštitúcií, sa prispôsobuje cene peňazí vyjadrenej v úrokových sadzbách.<sup>31</sup>

Realizáciou uvedených zmien NBS urobila dôležitý krok na ceste od zámernej menovej politiky k politike na základe pravidiel, pri ktorých sa monetárne veličiny

---

<sup>31</sup> Pripomíname, že ešte pred niekoľkými rokmi bolo Slovensko jedinou krajinou v skupine V 4, ktorej centrálna banka nestanovila svoju základnú úrokovú sadzbu a fungovala na zásadách kvantitatívneho riadenia likvidity bánk.

(predovšetkým úrokové sadzby) prispôsobujú zmenám reálnych veličín. Pravda, nejde o neutralitu menovej politiky, ktorá sa navyše vymaňuje z monetaristickej strnulosti. Ďalšou dôležitou úlohou, na riešení ktorej by sa NBS mala pred vstupom do EMÚ podieľať, je efektívny „mix“ menovej a fiškálnej politiky. Pokiaľ ide o eurozónu, viac prekážok, resp. komplikácií pri zabezpečení takého efektívneho (resp. optimálneho) „mixu“ je zrejme na strane fiškálnej politiky, ktorá (aj keď Pakt stability a rastu jej zužuje samostatný priestor) predsa len zostáva v rukách národných vlád, na základe čoho, prirodzene, vzniká určitá *asymetrickosť* menovej a fiškálnej politiky, ktorá komplikuje vytvorenie optimálneho hospodárskopolitického „mixu“. Zatiaľ čo impulzy menovej politiky vychádzajú z jedného centra (ECB), fiškálna politika pôsobí prostredníctvom viacerých regionálnych centier (národných vlád), ktoré nie sú vzájomne koordinované.

Pripomíname, že okrem tejto asymetrickosti, ktorá je špecifická pre európsku menovú úniu, existuje aj asymetrickosť, ktorá sa týka rozdielnych časových oneskorení sprevádzajúcich fiškálne opatrenia na jednej a menové opatrenia na druhej strane. Takáto asymetrickosť však existuje aj v národných štátoch, kde sa nielen autonómna menová, ale aj fiškálna politika síce formujú iba v jednom centre, mechanizmus obidvoch politík je však odlišný.

Pokiaľ ide o konkrétne opatrenia, menová politika NBS v rokoch 2004 – 2005 sa bude prispôsobovať jednotnej menovej politike ECB aj tvorbou Povinných minimálnych rezerv (PMR), dynamikou peňažnej zásoby a vývojom úrokových sadziieb. V strednodobom horizonte sa bude harmonizovať spôsob kalkulácie, sledovania a úročenia PMR. V rokoch 2004 až 2005 sa zníži miera PMR zo súčasných 3 % na 2 %, v dôsledku čoho sa pravdepodobne zníži ich objem asi o 7 mld Sk na úroveň 15 mld Sk. Spomaľovať by sa mala aj dynamika peňažnej zásoby v dôsledku dezinflačného vývoja a konsolidácie verejných financií. Aj úroveň úrokových sadziieb ovplyvňujúca dynamiku peňažnej zásoby by mala konvergovať k nižšej úrovni v eurozóne. Národná banka Slovenska predpokladá, že výkon menovej politiky sa bude realizovať v prostredí klesajúcej inflácie, prechodne rastúceho pasívneho salda obchodnej bilancie financovaného prílevom zahraničného kapitálu (v tomto roku sa však toto saldo na rozdiel od tohto predpokladu zatiaľ vyvíja veľmi priaznivo), konsolidácie verejných

financií a tlakov na zhodnotenie slovenskej koruny. „To bude naďalej podmieňovať sterilizačný charakter výkonu menovej politiky, ktorý sa bude zvyrazňovať.“<sup>32</sup>

### 2.4.3. Mechanizmus menových kurzov – ERM II

V určitom okamihu po pristúpení k EÚ, nie však nevyhnutne s dátumom pristúpenia k EÚ (časový horizont totiž komunitárna legislatíva bližšie nešpecifikuje), musí Slovensko splniť v rámci nominálnych konvergentných kritérií aj *kurzové kritérium*. Splnenie kritéria stability výmenného kurzu však predpokladá naše úspešné členstvo v *mechanizme menových kurzov – ERM II* (hodnotený štát by v tomto období nemal devalvovať bilaterálny výmenný kurz voči euru) a splnenie časového testu (hodnotený štát by mal v tomto mechanizme zotrvať aspoň dva roky). Najskôr uvedieme niekoľko poznámok k vývoju mechanizmu menových kurzov.

Podstatou mechanizmu menových kurzov členských štátov Spoločenstva (*Exchange Rate Mechanism – ERM*), ktorý začal fungovať roku 1979, bolo stanovenie pásiem fluktuácií výmenných kurzov mien členských štátov od základnej parity, s povinnosťou intervenovať v prípade možnosti prekročenia stanovených pásiem.

Pôvodné pásma fluktuácie boli stanovené vo výške  $\pm 2,25\%$  od základnej parity, pričom od marca 1979 sa tohto systému zúčastňovalo osem z vtedajších deviatich krajín Spoločenstva. Veľká Británia vstúpila do tohto systému až v októbri 1990 spoločne so Španielskom a s Portugalskom. Pre tieto tri krajiny platili pásma fluktuácie  $\pm 6\%$ . Určitú výnimku predstavovalo ďalej Taliansko, pre ktoré platili od začiatku tiež pásma fluktuácie  $\pm 6\%$  a až v októbri 1990 sa pásma znížili na  $\pm 2,25\%$ . Grécko

<sup>32</sup> Pozri *Aktualizovaný menový program NBS na rok 2003* (2003). Teoreticky zaujímavou otázkou nesporne bude riešenie problémov potrebnej sterilizácie vyvolanej rozsiahlym prílevom zahraničného kapitálu v podmienkach európskej menovej únie. Sterilizácia, ktorá sa uskutočňuje pomocou operácií na voľnom trhu, má stabilizovať vývoj menovej bázy. Podnetom, ktorý vedie k potrebe sterilizačných operácií, býva často prílev kapitálu vyvolávajúci tlak na apreciáciu domácej meny. Reakciou centrálnej banky môže byť intervencia v podobe nákupu zahraničných mien za domácu menu, ktorý zasa pôsobí na rast menovej bázy a menových agregátov. Centrálna banka môže proti tomu zasiahnuť sterilizačnou operáciou, t. j. predajom cenných papierov domácim bankám. (Nákupy zahraničných mien zvyšujú rezervy bánk, a teda aj menovú bázu, zatiaľ čo predaje zahraničných mien vedú k zníženiu rezerv bánk a menovej bázy.) Problematickosť sterilizačných operácií spočíva v tom, že ich účinky nemusia byť trvalé. Napríklad predaj cenných papierov za domácu menu môže viesť k ďalšiemu tlaku na rast úrokových sadzieb a tým znova k prílevu kapitálu. Je zrejmé, že takéto sterilizačné operácie po vstupe do eurozóny nebudú v kompetencii národných centrálnych bánk a nebudú nakoniec ani potrebné vzhľadom na existenciu eura, ktorého kurz nebude vystavený takým tlakom na zhodnotenie (znehodnotenie) ako kurz národných mien. Tým sa však nemusí úplne vylúčiť potreba sterilizačných operácií.

vstúpilo do ERM až 16. marca 1998 s pásmami fluktuácie  $\pm 15\%$  (zároveň drachma devalvovala proti ECU o  $10\%$ ). Po devalvačných útokoch na taliansku líru a britskú libru obidve krajiny z mechanizmu 17. septembra 1992 vystúpili. Neskôr devalvovali svoje národné meny Španielsko, Portugalsko a Írsko a všetko vyvrcholilo v auguste 1993 útokom na francúzsky frank. Európsky mechanizmus menových kurzov potom zaznamenal výraznú zmenu v podobe rozšírenia pásiem fluktuácie na  $\pm 15\%$ , čo sa niekedy chápe ako prechod na voľné kurzy. Jedinou výnimkou boli pásma fluktuácie kurzu nemeckej marky a holandského guldena ( $\pm 2,25\%$ ). Celý tento vývoj, na ktorom sa významne podieľalo aj Nemecko (slabiny nemeckej menovej integrácie v roku 1990, zastavenie podpory francúzskeho franku), sa právom označuje ako *kríza pôvodného EMS* (a ERM). Nové fluktučné pásma  $\pm 15\%$  platili aj pre nových členov mechanizmu – Rakúsko (vstup do ERM vo februári 1995), Fínsko a znova Taliansko (tieto krajiny 25. novembra 1996). Švédsko o členstvo v ERM nepožiadalo a mimo zostala aj Veľká Británia.

V júni 1997 sa prijal *nový kurzový mechanizmus ERM II*, ktorý zabezpečil prechod k európskej menovej únii a euru. Po zavedení eura sú členmi ERM II len tie členské štáty EÚ, ktoré nie sú členmi eurozóny. Výnimkou je Švédsko, ktoré však prejavilo záujem o prijatie eura. Účasť v ERM II je dobrovoľná, pásma fluktuácie sa stanovili na maximálne  $\pm 15\%$ . Do ERM II vstúpilo roku 2000 na základe referenda aj Dánsko s pásmami fluktuácie  $\pm 2,25\%$ . Referendum sa má vypísať aj vo Veľkej Británii, kde však posledný test, pri ktorom sa hodnotilo päť problémových okruhov, nedopadol pre prijatie eura priaznivo. ERM II sa, prirodzene, vzťahuje aj na všetkých ďalších prípadných záujemcov o členstvo v európskej menovej únii, pričom základnou podmienkou je členstvo v Európskej únii.

ERM II je pomerne flexibilný kurzový mechanizmus s relatívne veľkou šírkou kurzových režimov. Európska rada v novembri 2000 v dokumente *Kurzové stratégie pre pristupujúce krajiny EÚ* charakterizovala ako režimy nezlučiteľné so systémom ERM II iba režim voľného plávania, *crawling peg* a fixný režim s referenčnou menou inou ako euro.

V rámci ERM II je kľúčové rozlišovať medzi *fungovaním* mechanizmu a *vyhodnotením* kritéria kurzovej stability. Tieto dva procesy nemožno zamieňať, resp.

stotožňovať. Stanovenie fluktuálneho pásma (štandardná šírka  $\pm 15\%$  proti centrálnej parite, pokiaľ ECOFIN nerozhodne inak) je dôležité pre *fungovanie* koordinovaných intervencií národných centrálnych bánk a ECB, ktoré by v zásade mali na hranici pásma prebiehať automaticky a neobmedzene, pokiaľ intervencia neprotirečí dosahovaniu cieľa cenovej stability zúčastnených bánk. Naproti tomu *vyhodnotenie* kritéria kurzovej stability je determinované historicky a jeho technika sa v čase mení. Súčasnú interpretáciu európskych autorít pri hodnotení kurzovej stability možno zhrnúť takto.<sup>33</sup>

1. Účasť v ERM II by mala trvať minimálne dva roky, a to od pristúpenia k ERM II až do vstupu do eurozóny.
2. Hodnotenie kurzovej stability stále vychádza z pôvodného pásma  $\pm 2,25\%$ . Využívanie celej šírky štandardného fluktuálneho pásma ( $\pm 15\%$ ) sa nemusí vždy automaticky vyhodnotiť ako nekonzistentné s plnením kurzového kritéria. Do úvahy sa tu berie predovšetkým rozdiel medzi *zhodnotením* (konzistentné) a *znehodnotením* (nekonzistentné s plnením kritéria) meny v danom pásme.

Rozdiel medzi pohybmi výmenného kurzu smerom k zhodnoteniu a znehodnoteniu by teda mohol pripúšťať zhodnotenie v rámci fluktuálneho pásma  $\pm 15\%$ . Ak by sa tento prístup nezmenil, mohlo by to implikovať asymetrickosť kurzovej politiky v ERM II. O plnení tohto kritéria bude však v konečnej fáze rozhodovať Európska komisia, ktorá dostane stanovisko od ECOFIN-u. Keďže ECOFIN sa skladá tak z centrálnych bankárov (ktorí by mali byť stúpenkami stanoviska ECB), ako aj z predstaviteľov ministerstva financií (ktorí by mohli podporovať stanovisko Komisie), ťažko teraz hodnotiť, ako sa bude toto kritérium napokon interpretovať. Naznačená asymetrická interpretácia by však mala vcelku vyhovovať stanovisku Národnej banky Slovenska.

Zaujímavé myšlienky o možnej úlohe ERM II vyjadril nový prezident ECB Jean-Claude Trichet, ktorý reagoval na skutočnosť, že mnohé pristupujúce krajiny (vrátane Slovenska) vyjadrili úmysel vstúpiť do ERM II čo najrýchlejšie po vstupe do EÚ. Trichet sa nazdáva, že tento úmysel treba privítať, aj keď by „malo byť jasné, že k vstupu do ERM II nemusí vo všetkých prípadoch dôjsť hneď po vstupe do EÚ, pričom trvanie

<sup>33</sup> Nemožno, prirodzene, vylúčiť, že názory na termín vstupu, dĺžku účasti v ňom a na hodnotenie kurzovej stability sa budú ďalej spresňovať.

tohto členstva sa nemusí obmedziť iba na dva roky, čo je minimum potrebné na prijatie eura“. ERM II by sa podľa neho nemal chápať iba ako „čakáreň“ pred prijatím eura. „Naopak, ERM II by mal týmto krajinám umožniť, aby si uchovali určitú obmedzenú flexibilitu výmenného kurzu počas procesu dobiehania“ (Trichet, 2002). Novým členom eurozóny má ERM II ponúknuť pružný, ale dôveryhodný rámec na zvýšenie konvergencie s eurozónou. Pristupujúcim krajinám má ERM II pomôcť určiť rovnovážnu úroveň menového kurzu pred jeho neodvolateľným fixovaním vo vzťahu k euru.

Názory na časový horizont vstupu do EMÚ a na stratégiu prístupového procesu, ktorej súčasťou sú aj zmeny v menovej politike pristupujúcich krajín, sa odlišujú. Súčasné diskusie o možných stratégiách vstupu do eurozóny sa často koncentrujú na rýchlosť vstupu. Z tohto hľadiska sa spravidla rozlišuje medzi stratégiou čo najrýchlejšieho vstupu a stratégiou orientovanou na pomalší vstup do EMÚ. Pri formovaní stratégie vstupu by sa však nemalo absolutizovať kritérium rýchlosti prístupového procesu. Prioritou každej pristupujúcej krajiny (vrátane Slovenska) by malo byť vypracovanie vyváženej, optimálnej stratégie prístupového procesu, ktorej prioritou by malo byť nielen udržateľné plnenie maastrichtských kritérií, ale aj udržateľnosť a vyváženosť celého procesu dobiehania (paralelnosť nominálnej a reálnej konvergencie), čo zasa predpokladá dlhodobú makroekonomickú stabilitu.

### 3. FIŠKÁLNA POLITIKA

#### 3.1. Rola verejných financií v makroekonomickej stabilizácii

Ako nový člen Európskej únie musí aj Slovensko poznať fungovanie verejných financií v jej doterajších členských štátoch, spôsob a pravidlá ich regulácie inštitúciami Únie. Niektoré poznatky z tejto oblasti musela fiškálna politika SR riešiť už v predvstupovom období, ďalšie, ktoré sa stali aktuálne po našom prijatí do Únie, musí začať uplatňovať.

Premena európskej hospodárskej únie na európsku menovú úniu (EMÚ), ktorá bola zavŕšená zavedením spoločnej meny euro a uplatňovaním jednotnej menovej politiky, mala dôsledky aj na vykonávanie fiškálnej politiky v krajinách EÚ. Na jednej strane bola fiškálna politika (podobne ako mzdová, resp. dôchodková, a rôzne oblasti politiky posilňovania konkurenčnej schopnosti) ponechaná v kompetencii členských štátov EÚ. Na druhej strane však boli v Zmluve o hospodárskej a menovej únii, podpísanej v Maastrichte v decembri 1991 a platnej od novembra 1992, prijaté záväzné pravidlá na vykonávanie národných fiškálnych politík. Maastrichtské kritériá zabezpečujú pozitívny vplyv verejných financií, resp. fiškálnej politiky formujúcej ich fungovanie, na makroekonomickú stabilitu. V menovej únii podporujú národné fiškálne politiky plnenie cieľov spoločnej menovej politiky.<sup>1</sup>

Maastrichtské kritériá, a predovšetkým *kritérium 3 % deficitu z výsledku verejných financií*<sup>2</sup> začali v období prípravy na fungovanie menovej únie pôsobiť ako meradlo ozdravovania verejných financií v členských štátoch EÚ a ich schopnosti koexistovať s jednotnou menovou politikou.

Práve v čase, keď väčšina členských štátov EÚ začala plniť limit 3 % pomeru deficitu verejných financií k hrubému domácomu produktu a ostatné členské štáty

---

<sup>1</sup> Na prvý pohľad jednoduché a jednoznačné maastrichtské kritériá možno prakticky uplatňovať len na základe ich podrobnejšieho výkladu zahrnujúceho určenie sféry verejných financií, metodiky zisťovania ich výsledkov, chápania samotných limitov a určenia mechanizmov na ich dodržiavanie.

<sup>2</sup> Ďalšie maastrichtské kritérium v oblasti verejných financií – pomer vládneho dlhu k HDP je dlhodobo ovplyvňované najmä ročnými výsledkami verejných financií v kombinácii s tempom hospodárskeho rastu.

sa k jeho splneniu približovali, bol v EÚ uzavretý *Pakt stability a rastu* (PSR).<sup>3</sup> Ten sprísnil podmienky splnenia uvažovaného konvergentného kritéria a inovoval procedúry zabezpečujúce nápravu jeho porušenia.

Pri sprísňovaní rozpočtového cieľa fiškálnej politiky vychádzala Európska rada z obavy, že ak sa členské štáty uspokojia s 3 % deficitným limitom, tak po zhoršení konjunktúrnej situácie vo svetovom hospodárstve (pri jeho vstupe do štádia recesie) miera rozpočtového deficitu z HDP opätovne prekročí 3 %. Z tohto dôvodu PSR pre roky mimo recesie uložil povinnosť znížiť 3 % referenčnú mieru deficitu na cyklicky bezpečný limit, ktorý je pre každú krajinu určený individuálne.<sup>4</sup> Splnenie individuálnych cyklicky bezpečných limitov má zabezpečiť, aby sa vo verejných financiách členských štátov Únie v strednodobom období dosahovala vyrovnaná, alebo prebytková fiškálna pozícia.

Počet rokov, ktorý bol po podpísaní Maastrichtskej zmluvy – teda po roku 1992 – v krajinách EÚ potrebný na trvalé zníženie miery deficitu verejných financií na, resp. pod 3 % HDP, uvádza sa v 1. stĺpci tabuľky 3.1. Spolu s tým sa v 2. stĺpci tabuľky uvádzajú individualizované rozpočtové kritériá, ktoré majú zabezpečiť strednodobú vyrovnanosť verejných financií a nesmú sa prekročiť ani v najhoršom roku konjunktúrneho vývoja. Dĺžka obdobia potrebného na trvalé splnenie tejto úlohy je uvedená v 3. stĺpci tabuľky.<sup>5</sup>

Zmeny, ktoré PSR vnáša do procedúry odstraňovania nadmerného rozpočtového deficitu, resp. na jeho udržiavanie v povolenom limite, rátajú s používaním preventívnych prvkov (vrátane nástrojov včasného varovania o nepriaznivom vývoji fiškálnej pozície), sankčných opatrení a s určením úloh pre všetky subjekty (Európska

<sup>3</sup> Pakt stability a rastu je obsiahnutý v týchto dokumentoch:

1. *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact*. Amsterdam, 17. júna 1997.
2. Council Regulation (EC), No. 1466/97 of 7 July 1997 on the *Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies*.
3. Council Regulation (EC), No. 1467/97 of 7 July 1997 on *Speeding up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure*. Pozri *European Economy* (1997).

<sup>4</sup> Cyklicky bezpečný limit sa zisťuje pre každú krajinu osobitne z priemeru najhlbšieho cyklického poklesu tempa rastu v danej krajine a v EÚ ako celku za roky 1960 – 1997 a z citlivosti výsledku jej verejných financií na 1 % poklesu HDP (ako priemerná hodnota sa tu udáva 0,5 percentuálneho bodu). Rozdiel medzi 3 %-nou referenčnou hodnotou a odhadnutým cyklicky bezpečným limitom je tzv. minimálny *benchmark* miery fiškálneho deficitu pre príslušnú krajinu (pozri *European Economy*, 2002).

<sup>5</sup> Trvalé dosiahnutie stanovenej úrovne je pri oboch uvažovaných konvergentných kritériách situované do roku, po ktorom nedošlo k jej opätovnému prekročeniu.

komisia, členské štáty, Európska rada (ER)) zainteresované do udržiavania stability verejných financií v EÚ. Pakt stability a rastu výrazne posilnil zodpovednosť a aktívnu rolu členských štátov pri predchádzaní a odstraňovaní nadmerných deficitov. Pri vzniku nadmerného deficitu sú členské štáty menovej únie povinné prijať a realizovať na trojročné obdobie rozpracované stabilizačné programy, a členské štáty EÚ, ktoré nie sú súčasťou eurozóny, prijímajú a plnia trojročné konvergentné programy.<sup>6,7</sup>

T a b u ľ k a 3.1

**Plnenie rozpočtových konvergentných kritérií**

Krajina	Doba splnenia východiskového 3 % kritéria <sup>1</sup>	Kritérium individualizované po prijatí PSR	
		hodnota v % <sup>2</sup>	lehota splnenia <sup>1</sup>
Dánsko	0 rokov	2,7	2 roky
Írsko	0 rokov	1,7	4 roky
Holandsko	4 roky	2,3	4 roky
Anglicko	5 rokov	1,8	6 rokov
Belgicko	5 rokov	2,3	5 rokov
Fínsko	5 rokov	3,8	5 rokov
Francúzsko	5 rokov <sup>3</sup>	1,3	8 rokov
Nemecko	5 rokov <sup>3</sup>	1,4	nesplnené
Rakúsko	5 rokov	0,9	8 rokov
Švédsko	5 rokov	2,2	5 rokov
Portugalsko	5 rokov <sup>3</sup>	1,8	nesplnené
Španielsko	6 rokov	1,5	7 rokov
Grécko	6 rokov	1,3	9 rokov
Taliansko	7 rokov	1,5	nesplnené
Eurozóna (vážený priemer)	5 rokov	1,6	7 rokov
Európska únia (vážený priemer)	5 rokov	1,6	7 rokov

<sup>1</sup> Zistené podľa OECD Economic Outlook, Vol. 2002/2, No. 72, December 2002.

<sup>2</sup> Posledné spresnenie podľa European Economy, No. 3, 2002. European Communities, 2002.

<sup>3</sup> V roku 2001 v Portugalsku, resp. v roku 2002 vo Francúzsku a v Nemecku znovu nesplnené.

Zaostávanie viacerých členských štátov Únie na ceste k splneniu ich fiškálneho konvergentného kritéria určeného Paktom stability nadobudlo v recesnej situácii

<sup>6</sup> Konvergentné programy majú: a) informovať o „strednodobom ciele vyrovnanej alebo prebytkovej rozpočtovej pozície, o opatreniach na dosiahnutie tohto cieľa, o očakávanom vývoji miery dlhu všeobecnej vlády, o strednodobých cieľoch menovej politiky, o vzťahu uvedených cieľov k stabilite cien a menového kurzu; b) formulovať hlavné predpoklady očakávaného hospodárskeho vývoja a také významné ekonomické premenné relevantné k realizácii konvergentného programu, ako sú vládne investičné výdavky, reálny rast HDP, zamestnanosť a inflácia; c) popísať rozpočtové a iné hospodárskopolitické opatrenia, ktoré sa prijímajú, alebo predpokladajú na dosiahnutie cieľov programu a v prípade hlavných rozpočtových opatrení dať aj odhad ich kvantitatívneho vplyvu na rozpočet; d) poskytnúť analýzu vplyvu zmeny hlavných ekonomických podmienok na rozpočtovú a dlhovú pozíciu“ (European Economy, 1997).

<sup>7</sup> Podrobnejšie informácie o Pakte stability a rastu sú napríklad v European Economy (1997; 2000; 2002); Kominčková (2003a).

prvých rokov 21. storočia nový rozmer.<sup>8</sup> Nemecko a Francúzsko – tieto dve hospodársky i politicky najvýznamnejšie krajiny Únie – prestali od roku 2002 plniť nielen svoj individuálne stanovený, ale aj v Maastrichte jednotne stanovený 3 % limit záporného salda verejných financií. Všeobecne očakávaná reakcia na tieto skutočnosti však nenastala. Zástupcovia Nemecka a Francúzska v Rade ministrov EÚ presadili, že sankčný mechanizmus PSR sa voči ich krajinám neuplatnil. Kritika ich konania vyústila do názoru, že Pakt stability sa už pri prvej možnosti svojho použitia neosvedčil.

Diskusia, ktorá sa o PSR rozvinula, obsahuje rôznorodé a v mnohom protichodné stanoviská. Obhajcovia pozície vlád, ktoré znemožnili použitie postihov za prekročenie povoleného schodku verejných financií, dôvodja tým, že pravidlá Paktu stability sú úzkoprsé, resp. málo flexibilné v tom zmysle, že sa stávajú prekážkou pružnej anticyklickej politiky (Eichel, 2003, s. 12). Námietky voči uvedenému názoru vychádzajú zo zistenia, že podstatná časť deficitu verejných financií Nemecka v rokoch 2002 – 2004 nemá konjunktúrnú, ale štruktúrnú povahu. Za predpoklad umožnenia flexibilnejšej fiškálnej politiky počas zhoršenia konjunktúry preto ich autori považujú sprísnenie nárokov na výsledky verejných financií v rokoch priaznivého vývoja hospodárstva (Peffekoven, 2004). V rámci tohto prístupu zasadzujúceho sa za sprísnenie režimu a dôslednejšie dodržiavanie *Paktu stability a rastu* sa vyslovuje požiadavka, aby sa všetky kompetencie spojené s jeho uplatňovaním preniesli z politického orgánu EÚ – z jej Rady ministrov na dosiaľ neexistujúcu, no potrebnú Radu stability ako odborný orgán, ktorý bude rozhodovať nezávisle od záujmu krajín viazaných Paktom stability (Hagen, 2004).

V diskusii o budúcnosti Paktu stability a rastu predstavujú osobitnú skupinu názory, ktoré ju rozširujú tým, že sa zamýšľajú nad zmyslom samého PSR. Vychádzajú z predpokladu, že cieľom, ktorý PSR sleduje, nie je samotná fiškálna stabilizácia, ale fungovanie spoločnej európskej meny a výkon spoločnej menovej politiky. Z tohto hľadiska sa v nich za reálny problém hospodárskych politík vykonávaných v Únii považuje nie zvyšovanie deficitu verejných financií (pokiaľ nespôsobuje rast cien), ale

<sup>8</sup> Po vzniku recesnej situácie vo svetovom hospodárstve sa stav verejných financií vo väčšine členských štátov EÚ výrazne zhoršil. V roku 2001 v Portugalsku, v roku 2000 vo Francúzsku a v Nemecku celkový deficit verejných financií dokonca opätovne prekročil 3 %-ný podiel z HDP. Všetkých 15 krajín EÚ vypracovalo svoje stabilizačné alebo konvergentné programy.

zvyšovanie miery inflácie, ku ktorému dochádza aj v niektorých krajinách vzorne dodržiavajúcich pravidlá PSR (Bofinger, 2004). Za prednosť uvedeného pohľadu na fungovanie Paktu stability možno považovať odmietnutie istej jednostrannosti vo formulovaní podmienok zabezpečujúcich stabilné prostredie fungovania spoločnej európskej meny. K inému druhu jednostranného pohľadu by, pravda, mohlo dôjsť, ak by interpretácia uvedeného stanoviska smerovala k bagatelizovaniu požiadaviek voči výsledkom verejných financií. Lebo aj v prípade, keď by ich deficit priamo nepôsobil na rast miery inflácie, znižovalo by sa tempo hospodárskeho rastu s príslušnými nepriaznivými dôsledkami na vývoj mnohých ekonomických procesov.

Všetky kandidátske krajiny vykazujúce nadmerný deficit verejných financií (a teda aj Slovensko) sú po prijatí do EÚ povinné vypracovať a každoročne aktualizovať konvergentný program zameraný najmä na znižovanie miery deficitu verejných financií z HDP. V PSR obsiahnutá konkretizácia a výrazné sprísnenie pôvodnej maastrichtskej požiadavky na výsledok verejných financií a s tým spojené záväzky SR voči EÚ sú predstaviteľom našej fiškálnej politiky dobre známe. Správne ich pochopili ako súčasť vykonávania hospodárskej politiky považovanej v EÚ za záležitosť spoločného významu a predmet koordinácie a multilaterálneho dohľadu (Ministerstvo financií SR, 2003). To sa, žiaľ, nedá povedať o veľkej časti verejnosti interesujúcej sa o politiku, ba ani o mnohých politikoch nevnímajúcich povinnosti a obmedzenia, ktoré pre národné fiškálne politiky vyplývajú z členstva v EÚ.

Z prehľadu o dĺžke obdobia, ktoré členské štáty EÚ potrebovali na dosiahnutie hodnoty fiškálneho kritéria, stanovenej v Maastrichte, vyplýva, že programované zníženie miery deficitu verejných financií do roku 2006 na 3 % (pozri Programové vyhlásenie, 2002; Ministerstvo financií a NBS, 2003) je pre Slovensko mimoriadne náročná úloha. Väčšina členských štátov EÚ potrebovala na jej splnenie pomerne dlhé obdobie v oveľa priaznivejších vnútorných podmienkach (štandardne fungujúce trhové ekonomiky) i vo výhodnejšej fáze svetovej konjunktúry, než má Slovensko. Dosiahnutie 3 % miery deficitu verejných financií pritom závisí nielen od včasného vykonania viacerých oneskorených štruktúrnych reforiem, ale už aj od získania ich nevyhnutne sa oneskorujúcich prínosov pre verejné financie. To všetko v situácii, keď ešte len

prebieha reforma v riadení verejných financií a keď náklady na vykonanie štrukturálnych reforiem ani dostatočne nepoznáme.

### **3.2. Koordinácia fiškálnej politiky v Európskej únii v podmienkach fungovania Paktu stability a rastu**

Záväzné konvergentné kritérium sa vo fiškálnej politike členov EÚ vzťahuje len na *výsledky* fungovania verejných financií. Spôsob ich fungovania, teda nástroje fiškálnej politiky a ich kombinácia, štruktúra príjmovej, resp. výdavkovej stránky verejných financií a pod. (vrátane výberu opatrení v stabilizačných a konvergentných programoch na podporu dosahovania maastrichtských kritérií), sa v súčasnosti v EÚ určuje normatívne len v niektorých prípadoch.<sup>9</sup> Istý regulačný mechanizmus verejných financií však v EÚ predsa len existuje. Spočíva v koordinácii fiškálnych politík, založenej na spoločne dohodnutom a akceptovanom určení cieľov národných fiškálnych politík a pravidiel ich fungovania.

Pakt stability a rastu nielenže spresnil kritérium prípustného deficitu verejných financií a konkretizoval procedúry na jeho dodržiavanie, ale zároveň vytýčil, resp. rozšíril makroekonomické ciele, v ktorých sa má fiškálna politika angažovať. V Maastrichtskej zmluve išlo v prvom pláne a explicitne o zdravé verejné financie ako prostriedok na uskutočnenie neinflačnej menovej politiky a udržanie stabilného kurzu euromeny. To, že PSR priradil k tejto východiskovej úlohe spravovania verejných financií menovite aj ich podporu hospodárskeho rastu, zamestnanosti a konvergenencie, môže sa na prvý pohľad javiť ako nadbytočné. Verejné financie fungujúce podľa kritérií PSR pôsobia predsa na rast pozitívne už svojím tlakom na udržanie neinflačného prostredia a nízkych úrokových mier. Svojím prínosom k makroekonomickej stabilite sú aj základným predpokladom vytvárania nových pracovných miest a konvergenencie krajín aj regiónov v rámci Únie.

Konkretizácia uvedených rozvojových cieľov („rast, zamestnanosť, konvergenca“) a ich užšia previazanosť s fiškálnou politikou vychádza v súčasnosti zo záverov zasadania ER v Lisabone (marec 2000). Na báze už dosiahnutých pozitívnych

<sup>9</sup> Ide tu predovšetkým o záväzné stanovenie jednotných sadzieb spotrebných daní, colných sadzieb voči okoliu EÚ a aj v roku 2001 dohodnutých (hoci dosiaľ nefungujúcich) sadzieb daní vyberaných zrážkou.

výsledkov menovej a fiškálnej politiky bola v Lisabone vytýčená úloha vytvoriť z EÚ vysokokonkurenčnú a dynamickú – „na vedomostiach založenú ekonomiku“, v ktorej sa základom hospodárskeho rastu stane komunikačná infraštruktúra, výskum (vytváranie európskeho priestoru výskumu) a technologický rozvoj. Pri riešení uvedenej úlohy majú zohrať významnú rolu verejné financie. Tie, pokiaľ ide o rast, majú „presmerovať verejné výdavky... na zvyšovanie akumulácie fyzického aj ľudského kapitálu, na podporu výskumu a technologického rozvoja, inovácií a informačných technológií“. Rozširovanie zamestnanosti majú podporiť zmiernením daňového tlaku na pracovnú silu, predovšetkým relatívne nekvalifikovanú a málo platenú, zvýšením vplyvu daňových systémov a systémov podpôr na stimuláciu zamestnanosti a odbornej prípravy. V rámci podpory vytvárania nových pracovných miest (bola vytýčená úloha v EÚ do roku 2010 dosiahnuť 70 % mieru zamestnanosti) má fiškálna politika venovať pozornosť aj zamestnávaniu žien a starších ľudí, s cieľom oslabiť zaťaženie systému sociálneho zabezpečenia a získať dostatočné rozvojové zdroje (Európska rada, 2000).

Pravidlá, pomocou ktorých riadiace inštitúcie EÚ ovplyvňujú a koordinujú fiškálnu politiku a verejné financie ako oblasť spoločného záujmu celej Únie, majú rozmanitú podobu. Okrem záväzných regulatívov Maastrichtskej zmluvy a Paktu stability a rastu sem patria všeobecné odporúčania na prerokúvanie stabilizačných, konvergentných a predvstupových ekonomických programov predkladaných jednotlivými členskými a kandidátskymi krajinami, ale aj poznatky z analýz o vývoji verejných financií v krajinách EÚ aj mimo nej, o uplatňovaní PSR a pod. Namiesto sústavnejšieho výkladu týchto pravidiel, obsiahnutého v ročenkách *Public Finances in EMU* (každoročne vydávaných ako 3. číslo materiálov European Economy) a zhrnutého napríklad v (Kormínková, 2003b), sústredíme sa na poznámku k chápaniu úloh fiškálnej politiky.

V koordinácii národných fiškálnych politík orgány a inštitúcie Únie jednoznačne a sústavne presadzujú požiadavku ozdravovať verejné financie predovšetkým na základe znižovania miery ich výdavkov z HDP, a súbežne zvyšovať efektívnosť ich vynakladania.<sup>10</sup> Rovnako sa v nej uplatňuje odporúčanie na znižovanie výdavkov pri paralelnom uskutočňovaní štruktúrnych reforiem. Základným pravidlom je tu však

<sup>10</sup> V súlade s uvedenou požiadavkou (pravidlom) prebieha v členských štátoch EÚ aj reálny proces ozdravovania verejných financií, resp. miery ich deficitu tak, že v ňom po počiatočnom impulze vyvolanom zvýšením ich príjmov dochádza k sústavnému znižovaniu ich výdavkov (pozri Okáli, 1999).

požiadavka, aby akákoľvek zmena vo verejných financiách či vo fiškálnej politike zlepšovala (v žiadnom prípade nezhoršovala) rozpočtovú pozíciu, keďže prioritnou štruktúrnou reformou je práve ozdravovanie, resp. udržiavanie zdravých verejných financií.<sup>11</sup>

Hlavné pravidlá uplatňované v EÚ pri koordinácii fiškálnych politík sa vo fiškálnej politike SR rešpektujú. Jednoznačne sa to však už nedá povedať o cieľoch, ktoré do pôsobenia fiškálnej politiky členských štátov EÚ vniesol Pakt stability a rastu a jeho rozpracovanie do záverov lisabonského zasadania EÚ v oblasti rastu, zamestnanosti a konvergencie. Pravdepodobne v dôsledku napätia medzi príjmovou a výdavkovou stránkou verejných financií sa návrh štátneho rozpočtu na rok 2004 zameral selektívne na realizáciu tej časti cieľov hospodárskej politiky Únie, ktorá súvisí s hospodárskou stabilitou. Takáto orientácia fiškálnej politiky plne odôvodnená vo vzťahu k štátnemu rozpočtu na prelomový rok vstupu do EÚ sa už však stáva problematickou v *Návrhu stratégie reformy riadenia verejných financií* (apríl 2003). Obsahové jadro tejto viacročnej reformy už totiž musí brať do úvahy ciele hospodárskej politiky Únie v ich plnom rozsahu.

Pri sledovaní súčasnej fiškálnej politiky SR vzniká dojem, že najmä príjmová stránka verejných rozpočtov rezignuje na funkciu aktívneho hospodárskopolitického nástroja. Daňová reforma zdôrazňuje potrebu naplniť štátnu pokladňu bez využívania daní na dosahovanie cieľov hospodárskej politiky.

Téza, podľa ktorej sa fiškálna politika zrieka hospodárskopolitických účinkov, je popretím samej podstaty fiškálnej politiky a dezinterpretuje aj zámery uskutočňovanej daňovej reformy. Veď napríklad prenesením ťažiska daňového bremena z priamych daní na nepriame dane, ktoré predstavuje jeden z jej princípov, znižuje sa nadmerné zdanenie faktora práce a daňové bremeno sa (odôvodnene) rozkladá rovnomernejšie na všetky výrobné faktory, čo je nepochybne zreteľný hospodárskopolitický zámer. Najmä po vstupe do EMÚ by vláda SR bez aktívnej fiškálnej politiky stratila svoj

---

<sup>11</sup> Zmysel podriadenia štruktúrnych reforiem potrebe ozdravenia verejných financií, ktoré presadzuje vláda SR a Ministerstvo financií SR, sa často kritizuje ako „fiškálny purizmus“ poškodzujúci rýchly a dôsledný priebeh reforiem. Pritom sa zabúda, že rovnováha vo verejných financiách a s ňou spojené potláčanie fiškálnej expanzívnej politiky je východiskovou podmienkou formovania priaznivého podnikateľského prostredia potrebného na využívanie veľkých reforiem.

významný hospodárskopolitický nástroj na posilňovanie konkurenčnej schopnosti, na dosahovanie reálnej konvergencie a na presadzovanie národných ekonomických záujmov.

### **3.3. Daňová politika v Európskej únii**

Pohľad na daňovú politiku únie sa zameriava predovšetkým na jej vzťah k národným daňovým politikám, prejavujúci sa v úsilí o harmonizáciu daní využívaných v členských štátoch Európskej únie, resp. v koordinácii jej daňových politík. Prv však, než venujeme pozornosť motívom, výsledkom aj problémom, s ktorými sa stretáva daňová politika Únie, všimneme si základné parametre zdaňovania v jej členských aj asociovaných krajinách.

#### ***3.3.1. Veľkosť a štruktúra daňového zaťaženia v členských štátoch Európskej únie***

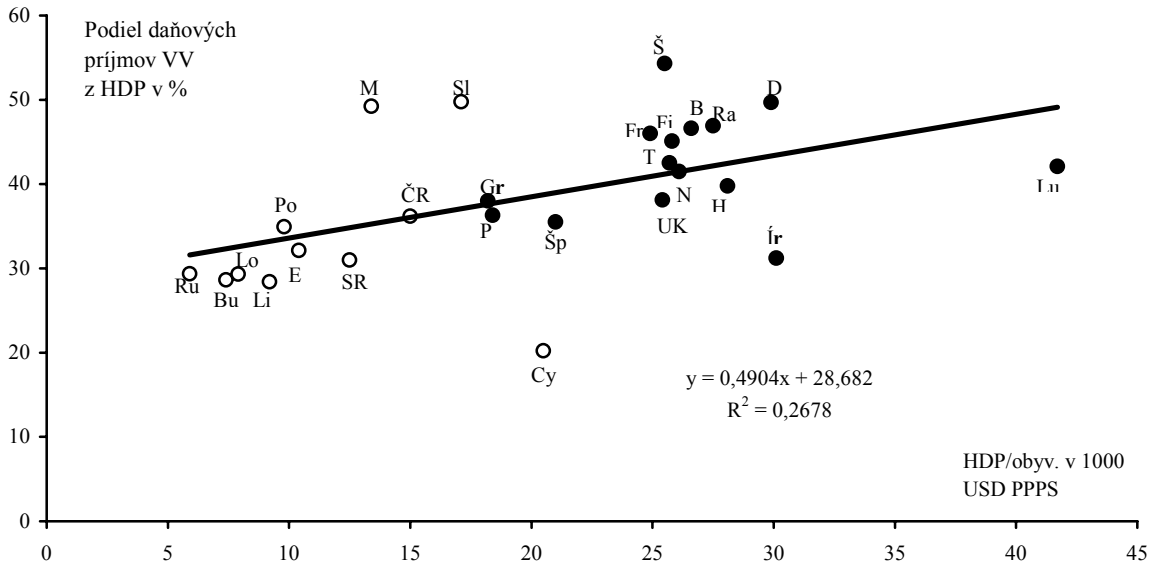
Daňové bremeno jednotlivých krajín zisťujeme v grafe 3.1 ako celkovú daňovú kvótu z HDP (v %) vo vzťahu k výkonnosti ich hospodárstva meranej HDP/obyv. Z hľadiska uvedených parametrov daňového zaťaženia porovnávame všetky krajiny Únie, rovnako ako porovnávame navzájom širší súbor krajín fungujúcich mimo Únie, a napokon, porovnávame dovedna krajiny z oboch uvedených súborov.

Kvantitatívna charakteristika vzťahu daňovej kvóty (zahrnujúcej aj vplyv sociálnych príspevkov) k HDP/obyv. v Slovenskej republike sa v časti A grafu 3.1 nachádza pod jeho regresnou priamkou. Podľa toho je relatívne daňové bremeno v Slovenskej republike (r. 2001) nižšie než v tranzitívnych ekonomikách stredoeurópskeho regiónu (najmä nižšie než v Maďarsku a Slovinsku), aj nižšie než vo väčšine členských štátov Európskej únie.

Priaznivé hodnotenie vzťahu daňovej kvóty k HDP/obyv. v Slovenskej republike sa však stráca pri pohľade na časť C grafu 3.1, v ktorej sa porovnávajú charakteristiky zisťovaného vzťahu v širšom celosvetovom súbore ekonomík.

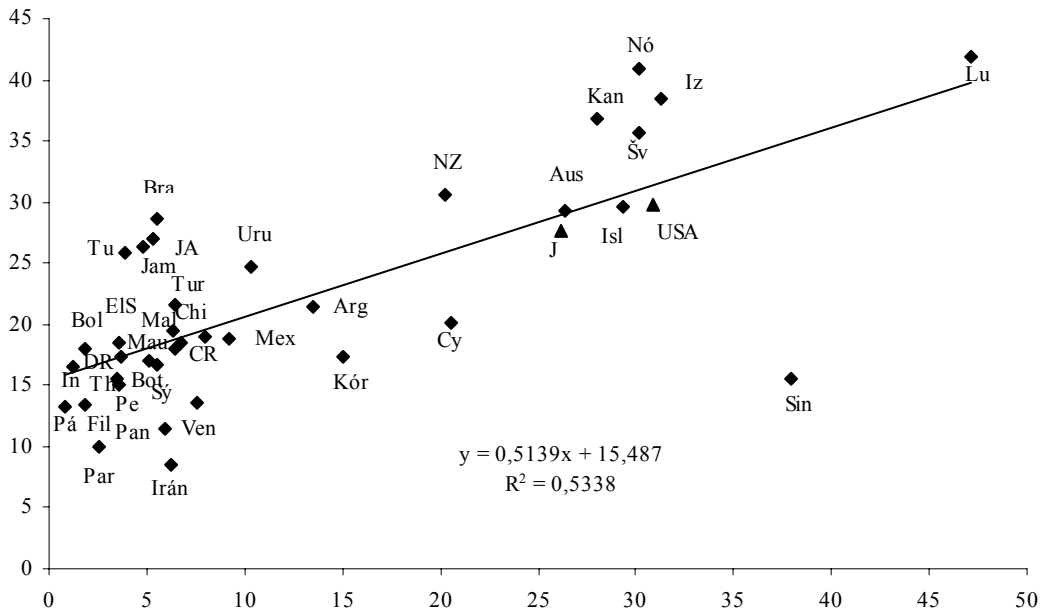
## Graf 3.1.

## A. Vzťah daňovej kvóty (podielu daňových príjmov všeobecnej vlády z HDP) v % a HDP/obyv. v členských a kandidátskych krajinách EÚ v roku 2001



• Členské štáty EÚ. ○ Kandidátske krajiny EÚ.

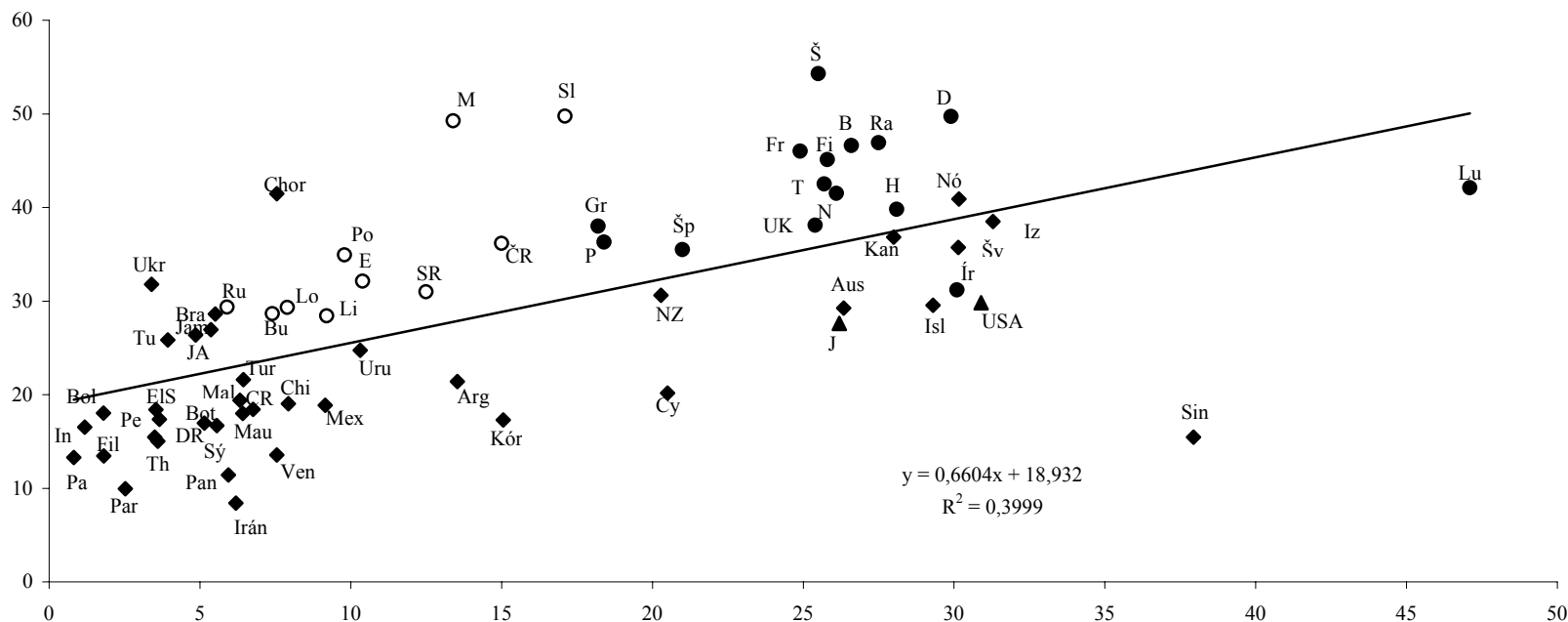
Prameň: Vlastné prepočty z : Government Statistics Yearbook, 2002; IMF, 2002; International Financial Statistics, October 2003, IMF; National Accounts, Analysis of Main Aggregates 1998 – 1999; CANSTAT, Statistical Bulletin 2002/4, Štatistický úrad SR, máj 2003.

B. Vzťah daňovej kvóty (podielu daňových príjmov všeobecnej vlády z HDP) v % a HDP/obyv. v európskych krajinách, ktoré nevstúpili do EÚ, a v neeurópskych krajinách<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Podľa vlastných prepočtov z prameňov uvedených k časti A.

Do grafu sú zahrnuté krajiny s HDP/obyv. > 1 000 USD a počtom obyv. > 500 000, za ktoré bolo možné zistiť daňovú kvótu, plus Indonézia a Pakistan a bez krajín Prednej Ázie produkujúcich ropu. V neeurópskych krajinách s nízkou a strednou úrovňou rozvoja bola HDP/obyv. v PPPS odhadnutý ako násobok HDP/obyv. v b. c. a v b. kurze a koeficientu ERDI v hodnote 1,75 (= priemer. hodnota ERDI v Republike Kórea, Turecku a Mexiku).

**C. Vzťah daňovej kvóty (podielu daňových príjmov všeobecnej vlády z HDP) v % a HDP/obyv. vo všetkých krajinách spĺňajúcich kritériá v roku 2001<sup>1</sup>**



● Členské štáty EÚ, ○ Kandidátske krajiny EÚ, ◆ Iné krajiny.<sup>1</sup> Podľa vlastných prepočtov z prameňov uvedených k časti A.

Kritériá na výber krajín sú uvedené v časti B.

Vysvetlivky pre všetky časti grafu 3.1

Arg (Argentína), Aus (Austrália), B (Belgicko), Bol (Bolívia), Bot (Botswana), Bra (Brazília), Bu (Bulharsko), CR (Costa Rica), Cy (Cyprus), ČR (Česká republika), D (Dánsko), DR (Dominikánska rep.), E (Estónsko), EIS (El Salvador), Fi (Fínsko), Fil (Filipíny), Fr (Francúzsko), G (Grécko), H (Holandsko), Chi (Chile), Chor (Chorvátsko), Í (Írsko), In (Indonézia), Irán (Irán), Isl (Island), Iz (Izrael), J (Japonsko), JA (Južná Afrika), Jam (Jamajka), Kan (Kanada), Kór (Kórea), Li (Litva), Lo (Lotyšsko), Lux (Luxembursko), M (Maďarsko), Mal (Malajzia), Mau (Maurícius), Mex (Mexico), N (Nemecko), Nó (Nórsko), NZ (Nový Zéland), P (Portugalsko), Pa (Pakistan), Pan (Panama), Par (Paraguaj), Pe (Peru), Po (Poľsko), Ra (Rakúsko), Ru (Rumunsko), Sin (Singapúr), Sl (Slovinsko), SR (Slovenská republika), Sý (Sýria), Š (Švédsko), Šp (Španielsko), Šv (Švajčiarsko), T (Taliano), Th (Thajsko), Tu (Tunis), Tur (Turecko), Ukr (Ukrajina), UK (Anglicko), Uru (Uruguaj), USA (USA), Ven (Venezuela).

Z ich grafického znázornenia je zrejmé, že takmer vo všetkých členských aj kandidátskych krajinách Únie vrátane Slovenska bolo v roku 2001 relatívne daňové bremeno vyššie, než by malo byť vzhľadom na výkonnosť meranú HDP/obyv. Konfrontáciu oboch uvedených pohľadov vychádzajúcich z časti A a C grafu 3.1 umožňuje tabuľka 3.2.

T a b u ľ k a 3.2

**Hodnotenie daňových kvôt členských a kandidátskych krajín Európskej únie z hľadiska ich vzťahu k HDP/obyv.<sup>1</sup>**

Krajina	Skutočná kvóta v %	Kvóta primeraná k regresii z HDP		Rozdiel medzi kvótou skutočnou a primeranou	
		v krajinách EÚ	vo všetkých krajinách	primeranou v krajinách EÚ	primeranou vo všetkých krajinách
	1	2	3	4 = 1 - 2	5 = 1 - 3
Belgicko	46,6	41,7	36,5	4,9	10,1
Dánsko	49,7	43,3	38,7	6,4	11,0
Fínsko	45,1	41,3	36,0	3,8	9,1
Francúzsko	46,0	40,9	35,4	5,1	10,6
Grécko	38,0	37,6	31,0	0,4	7,0
Holandsko	39,8	42,5	37,5	-2,7	2,3
Írsko	31,2	43,4	38,8	-12,2	-7,6
Luxembursko	42,1	49,1	46,5	-7,0	-4,4
Nemecko	41,5	41,5	36,2	0,0	5,3
Portugalsko	36,3	37,7	31,1	-1,4	5,2
Rakúsko	46,9	42,2	37,1	4,7	9,8
Španielsko	35,5	39,0	32,8	-3,5	2,7
Švédsko	54,3	41,2	35,8	13,1	18,5
Taliansko	42,5	41,3	35,9	1,2	6,6
UK	38,1	41,1	35,7	-3,0	2,4
Bulharsko	28,6	32,3	23,8	-3,7	4,8
Cyprus	20,2	38,7	32,5	-18,5	-12,3
Česká republika	36,2	36,0	28,8	0,1	7,3
Estónsko	32,1	33,8	25,8	-1,7	6,3
Litva	28,4	33,2	25,0	-4,8	3,4
Lotyšsko	29,3	32,6	24,1	-3,2	5,2
Maďarsko	49,2	35,3	27,8	14,0	21,5
Poľsko	34,9	33,5	25,4	1,5	9,5
Rumunsko	29,3	31,6	22,8	-2,2	6,5
Slovenská republika	31,0	34,8	27,2	-3,8	3,8
Slovinsko	49,8	37,1	30,2	12,7	19,5

<sup>1</sup> Vlastné prepočty z prameňov uvedených ku grafu 3.1.

<sup>2</sup> Podľa rovnice regresnej priamky zistenej pre časť A grafu 3.1.

<sup>3</sup> Podľa rovnice regresnej priamky zistenej pre časť C grafu 3.2.

Tabuľka 3.2 potvrdzuje, a zároveň kvantifikuje záver, že okrem ojedinelých výnimiek (Írsko, Luxembursko, Cyprus) je daňová kvóta v členských i kandidátskych krajinách Únie nad úrovňou primeranou k výkonnosti ich hospodárstva. Rozsah daňového

bremena je v nich teda, ako o tom svedčí aj hodnota  $R^2$  zistená za súbor krajín EÚ, určená nielen HDP/obyv., ale vo väčšom rozsahu než v iných krajinách (pozri značne vyššiu hodnotu  $R^2$  pre krajiny zisťované v B časti grafu 3.1) aj inými, pravdepodobne politickými a kultúrno-historickými faktormi premietnutými do koncepčných východísk ich hospodárskej politiky.

Na zisťovanie úloh daňovej politiky EÚ, najmä v oblasti koordinácie národných daňových systémov a politik, je užitočné poznať nielen veľkosť, ale aj štruktúru daňového bremena v jej krajinách. Základné, hoci aj dosť agregované informácie nám v tomto smere dáva tabuľka 3.3. V tabuľke 3.3 si treba všimnúť, že v roku 2001 bola celková kvóta v EÚ 15 vyššia v porovnaní s USA o 12 a v porovnaní s Japonskom o 14 bodov. Najväčšie rozdiely sú tu v kvóte sociálnych príspevkov, no značné sú aj v kvóte nepriamych daní.

Počas zisťovaného obdobia sa v EÚ 15 i vo väčšine jej členských štátov daňové kvóty s výnimkou kvóty sociálnych príspevkov mierne zvyšovali. Priemerná celková kvóta sa v kandidátskych krajinách v rovnakom období mierne znížila vďaka poklesu kvóty priamych daní. V roku 2001 bola celková kvóta v EÚ 15 oproti priemeru kandidátskych krajín vyššia o 7 bodov, pritom kvóta nepriamych daní tu bola na približne rovnakej úrovni, kým kvóta priamych daní bola v EÚ 15 vyššia o 4 body a kvóta sociálnych príspevkov v EÚ 15 prevýšila úroveň kandidátskych krajín o 7 bodov.

Hodnoty celkových i čiastkových kvót sa v kandidátskych krajinách navzájom značne líšia. Rozdielny bol aj ich vývoj počas zisťovaného obdobia. Z hľadiska vývojového trendu aj úrovne daňových kvót patrí Slovensko do skupiny kandidátskych krajín s najlepšimi parametrami daňového zaťaženia.

Ak vychádzame z predpokladu, že jednou z hlavných úloh daňovej politiky v EÚ je zblížovanie daňových systémov uplatňovaných v jej členských štátoch, tak na určenie rozsahu tejto úlohy treba poznať prinajmenej rozdiely existujúce v národných daňových politikách vykonávaných v Únii. Z hľadiska informácií obsiahnutých v tabuľke 3.3 sa tieto rozdiely prejavujú v rozdieloch medzi hodnotami celkových daňových kvót, no v oveľa väčšej miere existujú v rozdielnej štruktúre daňových príjmov, o ktorej vypovedajú rozdiely v hodnotách čiastkových kvót dosahovaných v jednotlivých krajinách.

Tabuľka 3.3.

Kvóty (v % z HDP) hlavných súčastí daňových príjmov v členských a kandidátskych krajinách Únie, v USA a Japonsku<sup>1</sup>

Krajina	1992 <sup>2</sup>				2001 <sup>3</sup>				Rozdiel medzi daňovými kvótami v rokoch 2001 a 1992 v bodoch			
	Nepriame dane	Priame dane	Sociálne príspevky	Spolu	Nepriame dane	Priame dane	Sociálne príspevky	Spolu	Nepriame dane	Priame dane	Sociálne príspevky	Spolu
Belgicko	11,8	14,8	17,0	43,6	12,6	17,6	16,4	46,6	0,8	2,8	-0,6	3,0
Dánsko	16,3	29,0	2,4	47,7	17,1	29,4	3,2	49,7	0,8	0,4	0,8	2,0
Nemecko	11,1	11,7	17,6	40,4	11,9	11,1	18,5	41,5	0,8	-0,6	0,9	1,1
Grécko	15,3	5,4	11,0	31,7	14,4	10,1	13,5	38,0	-0,9	4,7	2,5	6,3
Španielsko	10,8	12,0	14,0	36,8	11,4	10,5	13,6	35,5	0,6	-1,5	-0,4	-1,3
Francúzsko	14,4	8,3	20,7	43,4	15,1	12,6	18,3	46,0	0,7	4,3	-2,4	2,6
Írsko	14,0	14,3	7,6	35,9	12,3	13,0	5,9	31,2	-1,7	-1,3	-1,7	-4,7
Taliansko	11,3	14,7	15,1	41,1	14,6	15,2	12,7	42,5	3,3	0,5	-2,4	1,4
Luxembursko	12,1	14,3	13,0	39,4	13,7	15,9	12,5	42,1	1,6	1,6	-0,5	2,7
Holandsko	10,4	15,3	17,8	43,5	12,6	11,9	15,3	39,8	2,2	-3,4	-2,5	-3,7
Rakúsko	15,5	12,7	16,3	44,5	14,7	15,2	17,0	46,9	-0,8	2,5	0,7	2,4
Portugalsko	13,7	9,8	11,1	34,6	14,4	9,8	12,1	36,3	0,7	0,0	1,0	1,7
Fínsko	15,0	16,7	14,6	46,3	13,2	19,4	12,5	45,1	-1,8	2,7	-2,1	-1,2
Švédsko	15,8	19,9	14,4	50,1	14,6	23,4	16,3	54,3	-1,2	3,5	1,9	4,2
UK	13,1	14,8	7,6	35,5	13,6	16,8	7,7	38,1	0,5	2,0	0,1	2,6
<b>EUR 12</b>	<b>12,7</b>	<b>12,0</b>	<b>17,1</b>	<b>41,8</b>	<b>13,3</b>	<b>12,7</b>	<b>16,1</b>	<b>42,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,3</b>
<b>EÚ 15</b>	<b>13,3</b>	<b>12,6</b>	<b>15,2</b>	<b>41,1</b>	<b>13,5</b>	<b>14,1</b>	<b>14,3</b>	<b>41,9</b>	<b>0,2</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,8</b>
USA	8,2	12,4	7,3	27,9	7,7	14,9	7,2	29,8	-0,5	2,5	-0,1	1,9
Japonsko	7,8	12,5	9,1	29,4	8,5	8,6	10,5	27,6	0,7	-3,9	1,4	-1,8
Česká republika	16,6	11,5	14,8	42,9	11,8	9,5	14,9	36,2	-4,9	-2,0	0,1	-6,7
Maďarsko	18,2	10,5	14,1	42,8	21,7	14,1	13,4	49,2	3,5	3,7	-0,7	6,5
Poľsko	15,8	14,7	10,3	40,8	14,4	9,3	11,2	34,9	-1,4	-5,3	0,9	-5,8
Slovenská republika	13,2	10,9	14,0	38,1	11,0	7,2	12,7	31,0	-2,1	-3,7	-1,3	-7,1
Slovinsko	15,3	7,6	19,4	42,3	19,4	13,1	17,3	49,8	4,1	5,5	-2,1	7,5
Estónsko	8,9	12,4	8,3	29,6	12,7	8,6	10,8	32,1	3,8	-3,8	2,5	2,5
Lotyšsko	11,3	9,5	8,8	29,6	11,3	8,9	9,1	29,3	0,0	-0,6	0,3	-0,3
Litva	9,4	11,1	6,2	26,7	12,1	8,6	7,7	28,4	2,7	-2,5	1,6	1,8
Bulharsko	9,1	13,1	10,6	32,8	13,2	7,7	7,8	28,6	4,1	-5,4	-2,8	-4,1
Rumunsko	9,6	13,0	10,6	33,3	11,6	6,1	11,6	29,3	1,9	-6,9	1,0	-4,0
Kand. krajiny vstup. do EÚ v r. 2004 <sup>4</sup>	13,6	11,0	12,0	36,6	14,3	9,9	12,2	36,4	0,7	-1,1	0,2	-0,2
Všetky kand. kr. EÚ <sup>4</sup>	12,7	11,4	11,7	35,9	13,9	9,3	11,7	34,9	1,2	-2,1	0,0	-1,0

<sup>1</sup> Podľa European Communities: European Economy, Statistical Annex, Autumn 2002, No 6; Government Finance Statistics Yearbook 2002, IMF 2002.

<sup>2</sup> Česká republika 1993, Poľsko 1994, Slovenská republika 1996, Slovinsko 1993, Lotyšsko 1994, Litva 1993.

<sup>3</sup> Maďarsko 2000.

<sup>4</sup> Aritmetické priemery.

To, že národné kvóty sa v roku 2001 pohybovali pri nepriamych daniach v intervale 11,4 – 17,1 %, pri priamych daniach v intervale 9,8 – 29,4 % a pri sociálnych príspevkoch v intervale 5,9 – 18,5 %, svedčí o veľkých možnostiach samostatného rozhodovania krajín EÚ v oblasti daňovej politiky

Z hľadiska úloh daňovej politiky v EÚ nás však okrem rozsahu rozdielov, ktoré v nej uplatňujú jednotlivé členské štáty, zaujímajú aj ich vývojové trendy. Istú predstavu nám o nich poskytne tabuľka 3.4.

**T a b u ľ k a 3.4**  
**Vývoj variačných koeficientov daňových kvót v EÚ 14<sup>1</sup>**

Rok	Nepriame dane	Priame dane	Sociálne príspevky
1970 <sup>2</sup>	0,22	0,53	0,41
1980 <sup>2</sup>	0,22	0,48	0,39
1990 <sup>2</sup>	0,16	0,46	0,37
1995 <sup>2</sup>	0,13	0,48	0,37
1995 <sup>3</sup>	0,15	0,47	0,34
2000 <sup>3</sup>	0,11	0,37	0,33
2003 <sup>3p</sup>	0,10	0,38	0,33

<sup>1</sup> Vlastné prepočty podľa: European Communities: European Economy, Statistical Annex, Autumn 2002, No 6.

<sup>2</sup> Podľa staršej definície.

<sup>3</sup> Podľa ESA 1995.

<sup>p</sup> Prognóza.

Z údajov tabuľky 3.4 vyplýva, že národné hodnoty všetkých v nej uvedených daňových kvót sa postupne zblížujú. Najrýchlejšie pri nepriamych daniach, kde má variačný koeficient aj výrazne najnižšie hodnoty. Je to nepochybne dôsledok jednotnej colnej politiky, a zaiste aj výsledok harmonizačných opatrení v oblasti spotrebných daní a DPH. Znižovanie hodnoty  $V_k$  pri priamych daniach, ku ktorému dochádza najmä po roku 1995, je pravdepodobne dôsledok „harmonizácie životom“, ktorá rezultuje z daňovej súťaže krajín EÚ. Veľmi pomalý a po roku 1995 minimálny je pokles hodnôt  $V_k$  vzťahujúceho sa na sociálne príspevky.

### **3.3.2. Doterajšie výsledky zblížovania daňových systémov v členských štátoch Európskej únie**

Doterajší priebeh európskej hospodárskej integrácie bol od jej začiatku spojený so snahou znižovať a postupne odstraňovať rozdiely v podmienkach ekonomických aktivít vytváraných národnými hospodárskymi politikami. Zblížovanie daňových

systémov členských štátov Únie sa stalo dôležitou súčasťou tohto dlhodobého harmonizačného úsilia jej orgánov.

Už v Rímskej zmluve, ktorá v roku 1957 založila existenciu Európskeho hospodárskeho spoločenstva, venovala sa pozornosť daňovým otázkam v tej miere, v akej to bolo nevyhnutné pre fungovanie spoločného trhu a s ním spojenej colnej únie. Ustanovenia Rímskej zmluvy (v článkoch 95 až 98) zakázali členským štátom EHS všetky formy daňovej diskriminácie výrobkov dovážaných z iných členských štátov, teda zaťažovať ich výrobky akoukoľvek priamou či nepriamou daňou vo väčšom rozsahu, než to robia pri podobných domácich výrobkoch. Ustanovenie o zákaze akejkoľvek diskriminácie výrobkov dovážaných z iných krajín Únie je pre jej fungovanie také významné, že bolo vložené aj do *Návrhu zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu* (Návrh zmluvy, 2003, s. 83).

Okrem uvedeného ustanovenia nevyhnutného na odštartovanie spoločného trhu sa v Rímskej zmluve (článok 99) rozhodlo o budúcej harmonizácii dane z obratu (nahradenej na začiatku 70. rokov daňou z pridanej hodnoty), dovozných ciel a iných foriem nepriameho zdanenia.

V priebehu už takmer polstoročia, ktoré uplynulo od podpísania Rímskej zmluvy, sa, na jednej strane, objavili motívy a na základe nich vykryštalizovali ciele harmonizácie daňových systémov fungujúcich v krajinách EÚ, a, na druhej strane, zistili sa prekážky a veľká zložitosť harmonizačného procesu.

Po zjednotení colných sadzieb (daní z medzinárodného obchodu), ktoré malo pre fungovanie EHS význam východiskovej nevyhnutnej podmienky, ďalšie kroky harmonizácie daní v rámci Únie sa sústredili na daň z pridanej hodnoty, spotrebnú daň z príjmov právnických osôb a daň z príjmov vyberanú zrážkou, resp. daň z úspor a výnosov na kapitálovom trhu. Nevenovala a nevenuje sa v nich pozornosť dani z príjmov fyzických osôb a dani z majetku.

*Daň z pridanej hodnoty* je jednou z tých súčastí daňových systémov krajín EÚ, v ktorej sa už isté harmonizačné zámery uskutočnili. Harmonizovaný je spôsob jej určovania i vyberania, boli určené, a čiastočne sa využívajú aj jej sadzby.

Zmysel zblížovania sadzieb DPH a podielov výnosu DPH z HDP spočíva, po prvé, v odstránení istej skrytej formy nerovnomerného daňového zaťaženia úverov

a služieb produkovaných v krajinách s rôznymi sadzbami DPH.<sup>12</sup> Po druhé, ide tu o nepriamy tlak na zblížovanie priamych daní. A, po tretie, zblížovaním DPH sa vytvára predpoklad na prechod od jej administratívne i nákladovo náročnejšieho výberu v krajine spotreby k jej jednoduchšiemu i lacnejšiemu výberu v krajine výroby.

Podľa legislatívy EÚ majú jej členské štáty od roku 1993 používať základnú sadzbu DPH v rozpätí od 15 % do 20 % (neskôr bol tento horný limit upravený na 19 %). Popri tejto základnej sadzbe sa v každej krajine môžu používať ešte dve znížené sadzby s dolným limitom 5 % (na tovary a služby slúžiace cieľom sociálnej a kultúrnej politiky). Pohľad na aktuálne sadzby DPH a tým aj pohľad na doterajšie výsledky harmonizačnej iniciatívy orgánov Únie v oblasti zblížovania sadziieb DPH nám dávajú informácie tabuľky 3.5.

T a b u ľ k a 3.5

**Sadzby DPH v krajinách EÚ v roku 2001<sup>1</sup>**

Krajina	Základná sadzba	Znížené sadzby
Anglicko	17,5 %	Tovary pre základné potreby 5 %, alebo 0 %.
Belgicko	21 %	Káblková televízia, sociálne stavebníctvo, uhlie 12 %; tovary pre základné potreby, kvety 6 %, tlač 0 %.
Dánsko	25 %	
Fínsko	22 %	Potraviny 17 %; lieky, knihy, šport, osobná doprava, hotelové služby 8 %.
Francúzsko	19,6 %	Tovary a služby pre základné potreby 5,5 % a 2,1 %.
Grécko	18 %	Tovary pre základné potreby 8 %; knihy, časopisy 4 %.
Holandsko	19 %	Tovary pre základné potreby 6 %; niektoré služby 0 %.
Írsko	20 %	Elektrina, palivá, tlač, reštaurácie, hotely, umenie 12,5 %; inventár 4,3 %; potraviny, lieky, detské oblečenie a obuv, hnojivá 0 %.
Nemecko	16 %	Tovary pre základné potreby 7 %; väčšine podnikov sa nezdaňujú palivá, elektrická energia, poisťné a niektoré ďalšie statky a služby.
Portugalsko	17 %	Vybrané tovary 12 %; potraviny, knihy, lieky 5 %.
Rakúsko	20 %	Tovary a služby pre základné potreby 10 %.
Španielsko	16 %	Vybrané tovary 7 %; chlieb, mlieko, knihy, lieky a pod. 4 %.
Švédsko	25 %	Vybrané tovary 12 %, alebo 6 %.
Taliansko	20 %	Potraviny 4 %, alebo 10 %; tovary pre kolektívnu spotrebu a verejný úžitok 10 %.

<sup>1</sup> Prevzaté z: Żyżynski, J.: Podatki posrednie i bezposrednie – problemy i fakty. Ekonomista, 2002, č. 5, s. 726 – 727.

<sup>12</sup> Vyššie sadzby a výnosy DPH sa v príslušných krajinách kombinujú s nižšími sadzbami priamych daní a príspevkov na sociálne poistenie a opačne, nižšie sadzby DPH sa obvykle kombinujú s vyššou úrovňou priamych daní a sociálnych príspevkov. V dôsledku toho sa v cenách tovarov a služieb exportovaných z krajín s nižšou DPH a predávaných v krajinách s jej vyššími sadzbami spája vyššie zaťaženie sociálnymi príspevkami v krajine výroby s vyšším zaťažením DPH v krajine spotreby. Do istej miery to platí aj pre vyššie zaťaženie priamymi daňami, pokiaľ sa s tým kalkuluje v miere zisku po jeho zdanení, a pokiaľ sa v dôsledku toho aj priame dane stávajú cenotvorným faktorom.

Informácie o sadzbách DPH uvedené v tabuľke 3.5 hovoria, že harmonizačné ciele sa tu podarilo dosiahnuť pri spodnom (15 %) limite základnej sadzby.<sup>13</sup> Poukazuju aj na to, že horný limit stanovený pre základnú sadzbu DPH (20, resp. 19 %) sa v niektorých krajinách Únie (Belgicko, Dánsko, Fínsko, Švédsko) nedodržiava. Ustanovenie o dolnom limite zníženej sadzby na úrovni 5 % sa v niektorých štátoch nerešpektuje. Štatisticko-ekonomická analýza (Kubátová, 2002) zisťuje, že „vývoj základnej sadzby v krajinách EÚ nezodpovedá intenzívnejšej harmonizácii“.

Dosiahnuté výsledky zblížovania národných sadzieb DPH zďaleka nezodpovedajú jeho objektívnej potrebe a významu pre efektívne fungovanie spoločného trhu. Presadzovanie národných záujmov a tradícií tu dosiaľ má oporu v pravidle, podľa ktorého je harmonizácia nepriamych daní v kompetencii jednomyseľných rozhodnutí Európskej rady (podľa návrhov EK a po konzultácii s Európskym parlamentom a Ekonomickým a sociálnym výborom (Treaty Establishing the European Community, 1957).

Ustanovenia o zblížovaní sadzieb DPH sú záväzné pre krajiny prijímané do Únie v roku 2004. Aj z toho je zrejmé, že tlak orgánov EÚ na harmonizáciu DPH v jej členských štátoch sa bude v najbližších rokoch zosilňovať.

Pri zblížovaní *spotrebných daní* (v zdanení tabakových výrobkov, alkoholických nápojov a pohonných hmôt) sa EÚ zamerala na zavedenie spoločných minimálnych sadzieb pri uvedených skupinách tovarov. Nástožčivá potreba ich uplatnenia sa prejavuje v ich rešpektovaní členskými štátmi Únie, ako aj vo vymáhaní ich plnenia (hoci aj s časovo obmedzenými výnimkami) v krajinách vstupujúcich do EÚ.

Za veľmi nástožčivú, ale aj veľmi ťažko realizovateľnú sa v EÚ považuje potreba *harmonizácie dane z príjmov vyberanej zrážkou (dane z vkladových úrokov, resp. z výnosov na kapitálovom trhu – capital income taxes)*. Veľká nástožčivosť, ale aj mimoriadna ťažkosť daňovej harmonizácie tu má spoločnú príčinu vo vysokej mobilite peňažného kapitálu prechádzajúceho bez problémov nielen cez hranice jednotlivých krajín, ale aj celej EÚ. Riešenie, ktoré v roku 1998 navrhla Európska komisia, spočíva v uplatňovaní minimálnej 20 % sadzby daní z príjmov vyberaných zrážkou

---

<sup>13</sup> Pred rokom 1993 základná sadzba DPH pod stanoveným 15 % limitom bola v Nemecku 14 % a v Španielsku 13 %.

a v systéme informácií z krajín prijímajúcich peňažný kapitál do krajín, z ktorých tento kapitál odchádza. Uvedené harmonizačné opatrenia sa majú začať uplatňovať od roku 2010, avšak len za podmienky (uplatnenej Luxemburskom), že k výmene informácií o medzinárodnom pohybe kapitálu sa pripoja aj krajiny, ktoré sú hlavnými príjemcami kapitálu vyhýbajúceho sa zdaneniu v EÚ. Je zrejmé, že opísané riešenie nevedie v dohľadnej dobe k reálnemu výsledku.

### 3.3.3. *Súčasný pokusy o zblíženie dane zo zisku právnických osôb*

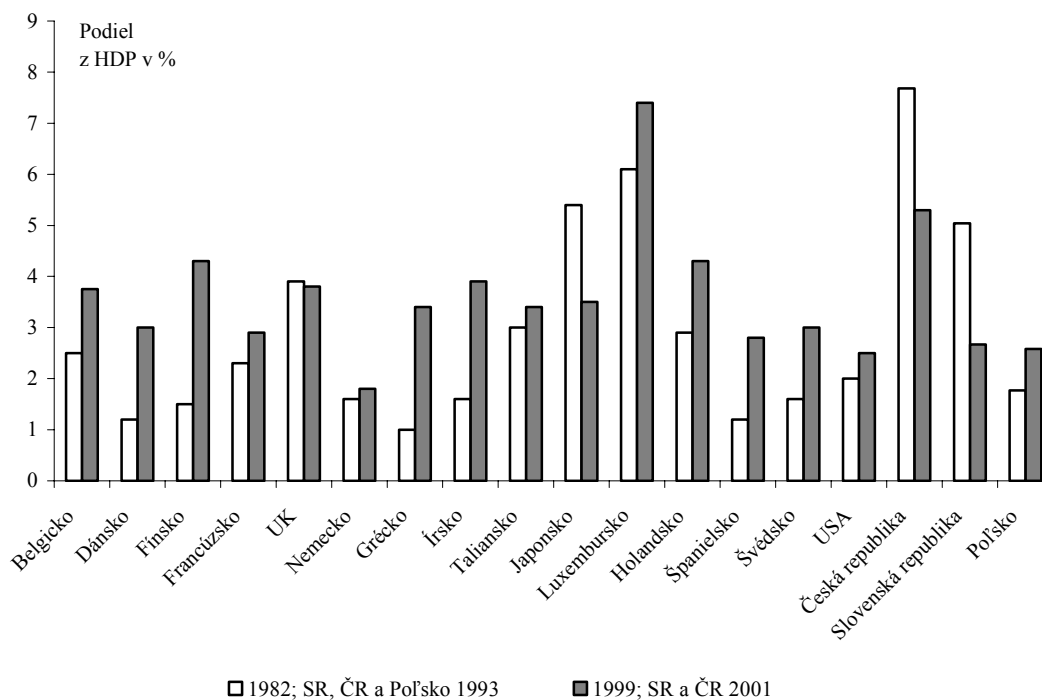
V centre pozornosti iniciatív usilujúcich sa o harmonizáciu daňových systémov členských štátov EÚ už dlhší čas je, a zrejme ešte zostane zblížovanie dane z príjmov právnických osôb (*corporate tax*). Súčasný rozdiely v miere zdanenia príjmov právnických osôb v krajinách Únie sú znázornené v grafe 3.2.

Z grafu 3.2 vyplýva, že kvóty dane z príjmov právnických osôb (korporácií) z HDP sa v členských štátoch Únie navzájom veľmi líšia. V prospech zblížovania daní z príjmov právnických osôb sa uvádzajú tieto argumenty (súhrnne napr. Kanavos, 1997):

1. Bez harmonizácie daní z príjmov právnických osôb prebieha medzi krajinami Únie nekalá daňová súťaž, v dôsledku ktorej uvažované dane majú tendenciu približovať sa k „žobrácii úrovni“ ekonomicky nerozvinutých krajín. Nekalá daňová súťaž sa spomína najmä v prípade krajín znižujúcich zdanenie firiem v rozsahu zodpovedajúcom príspevkom získavaným z prostriedkov Únie.
2. Daňová súťaž oslabuje funkčnosť a znižuje význam komparatívnych nákladov ako rozhodujúceho kritéria medzinárodnej alokácie kapitálu. Súťaž o priame zahraničné investície na báze komparatívnych daňových výhod namiesto súťaže založenej na výhodách z nižších komparatívnych nákladov vedie k nesprávnym investičným rozhodnutiam. Defekty v rozmiestnení zdrojov, ktoré tým vznikajú, spôsobujú pokles konkurenčnej schopnosti EÚ.
3. Rozdielne zdaňovanie príjmov právnických osôb pôsobí veľmi nepriaznivo na činnosť veľkých nadnárodných firiem operujúcich v priestore celej Európskej únie. Orientovať sa neraz (doteraz) až v 15 daňových systémoch, je pre tieto firmy nielen zložité, ale zvyšuje to aj ich náklady a riziko z nesprávnych rozhodnutí.

### Graf 3.2

#### Podiel dane z príjmov právnických osôb z HDP v krajinách Európskej únie a v niektorých ďalších krajinách v %<sup>1</sup>



*Prameň:* Časť grafu znázorňujúca daňovú kvótu v rozvinutých ekonomikách je prevzatá z (Deveraux, M. – Griffith, R. – Klemm, A.: Corporate Income Tax. Economic Policy, October 2002, s. 471. Kvóty za SR, ČR a Poľsko podľa vlastných prepočtov z údajov národných štatistických ročeniek.

Vo vzťahu k uvedeným negatívnym dôsledkom rozdielného zdanenia právnických osôb sa uvádza, že po rozšírení Únie o nových členov ich pôsobenie výrazne zosilnie.

Na margo vzťahu medzi daňovou konkurenciou a znižovaním miery zdanenia korporácií pod úroveň primeranú stupňu hospodárskeho rozvoja príslušnej krajiny treba v prvom rade uviesť, že by sa v ňom za žiadnych okolností nemala zneužívať pomoc poskytovaná z rozpočtových prostriedkov Únie. Na druhej strane však konkurenčnú schopnosť celej Únie nijako neohrozí, keď sa v dôsledku daňovej konkurencie zníži podiel dane zo zisku právnických osôb z HDP aspoň v tých krajinách, v ktorých sa prekračujú jeho priemerné hodnoty dosahované v EÚ. S ešte väčším dôrazom sa rovnaký záver dá vysloviť aj vo vzťahu k celkovému daňovému bremenu vo väčšine krajín Únie. Bez vykročenia v tomto smere sa napokon nedá uplatňovať odporúčanie zamerané na potrebu znižovať rolu štátu v ekonomike a na „zlepšenie rámcových

podmienok, v ktorých sa podnikom ponúknu inovačné, investičné a rastové stimuly“ (Komission der EG, 2003).

Dosť jednostranne sa podľa nášho názoru interpretuje a hodnotí aj vplyv komparatívnych daňových výhod na alokáciu kapitálu. Pôsobenie komparatívnych nákladov na medzinárodnú alokáciu kapitálu sa v dôsledku daňovej súťaže kombinuje s impulzmi komparatívnych výhod, no neruší sa, ale len mení. Mení sa tak, ako sa pod tlakom dôsledkov daňovej konkurencie menia samotné komparatívne náklady.

Nižšie daňové zaťaženie podnikových ziskov ponúkajú spravidla krajiny s nižšími mzdovými nákladmi. Keď sa jeho efekt prejaví v príleve priamych zahraničných investícií, spredmetnenom v modernejších technológiách, znižujú sa komparatívne náklady nielen pre firmu využívajúcu výhody nižších daní v krajinách usilujúcich sa o prekonanie svojho hospodárskeho zaostávania, ale aj v celej Únii. V prípadoch daňovej súťaže s uvedenými dôsledkami (takéto prípady sú v EÚ a aj po jej rozšírení v nej zrejme zostanú najfrekventovanejšie) nemožno teda hovoriť ani o chybnnej alokácii kapitálu, ani o oslabovaní celkovej konkurenčnej schopnosti Únie. Čiastka, ktorú ušetrí na daniach firma investujúca v krajinách s nižšími podnikovými daňami, je pre ne istým bonusom použiteľným aj mimo krajiny svojho pôvodu.

Pozitívne dôsledky importu dodatočného kapitálu na báze daňovej súťaže sa v cieľovej krajine neobmedzujú len na znižovanie jej komparatívnych nákladov. Významný je aj jeho vplyv na riešenie konvergentnej úlohy krajín zaostávajúcich za priemerom výkonnosti dosahovanej v EÚ. Okrem prínosu pre príslušné krajiny to má význam aj pre celú Úniu z hľadiska posilňovania jej hospodárskej a sociálnej súdržnosti, ktorá je predpokladom rozvíjania a obohacovania všetkých jej funkcií.

Harmonizácia korporatívnych daní ako *nástroj vytvárania a predpoklad existencie homogénneho podnikateľského prostredia* v celej EÚ sa v úvahách o nevyhnutnosti reforiem jej národných daňových systémov dostáva v súčasnosti do popredia. Rozpor medzi národnými záujmami a dlhoročnými tradíciami daňovej politiky, na jednej strane, a záujmami nadnárodných firiem poškodzovaných netransparentnou fragmentáciou daňového prostredia a ňou spojeným zvýšením transakčných nákladov sa má v dohľadnej (zatiaľ však presnejšie neurčenej)

budúcnosti riešiť ustanovením spoločného daňového základu pre všetky firmy pôsobiace v rámci viacerých, alebo všetkých krajín Únie.

Využívanie spoločného daňového základu by sa podľa súčasných predstáv malo stať významným prvkom štatútu „európskych firiem“, východiskom na zisťovanie ich konsolidovaného zisku, ochráneného pred dvojitým zdanením. Konsolidovaný zisk európskej firmy by sa mal rozdeľovať podľa prijatého (dosiaľ však neurčeného) vzorca, berúceho do úvahy rozsah použitých výrobných faktorov medzi krajiny jej pôsobnosti. Stanovenie sadzieb dane zo zisku právnických osôb má podľa tejto koncepcie zostať plne v kompetencii národných daňových politik (Communication from the Commission, 2001; Gammie, 2001; Devereux – Griffith – Klemm, 2002).

Používanie spoločného, resp. podľa jednotných pravidiel určeného základu dane zo zisku európskych firiem by malo mnohostranné účinky na viaceré stránky korporatívnych daní v krajinách EÚ, a teda – v nie príliš vzdialenej budúcnosti – aj na Slovensku.

- Najmä v tých krajinách, v ktorých sa súčasný spôsob určenia základu korporatívnej dane výraznejšie líši od spôsobu, ktorým sa bude určovať jej základ spoločne pre európske podniky v celej Únii, budú sa pravdepodobne prispôbovať a meniť aj jej sadzby vo vzťahu k očakávanému daňovému výnosu.
- Používanie spoločného európskeho základu na zdanenie nadnárodných firiem by pri snahe o zachovanie jednotných podmienok na podnikanie motivovalo národné politiky k využitiu spoločného základu pre všetky podnikateľské subjekty.
- Prostredníctvom jednotných pravidiel na určenie daňového základu európskych podnikov bude môcť EÚ vo svojej fiškálnej politike realizovať celkové zámery svojej hospodárskej politiky, rozčlenené do cieľov čiastkových hospodárskych politik (inovačnej, regionálnej, environmentálnej a i.). To, najmä pri širšom akceptovaní spoločného základu dane zo zisku, môže ovplyvniť vykonávanie národných hospodárskych politik.
- Pri používaní spoločného základu daní zo zisku sa stanú transparentnejšími rozdiely medzi príslušnými národnými daňovými sadzbami a tým aj rozsah komparatívnych daňových výhod.

- Okrem spomenutých možných, ba skôr pravdepodobných dôsledkov zavedenia spoločného základu dane zo zisku na národné hospodárske politiky treba zopakovať jeho pozitívny význam pre nadnárodné firmy. Tie v ňom získajú medzinárodne konsolidovaný – zisky i straty zlučujúci základ zdanenia, vylučujúci dvojité zdanie. Naň by nadväzoval mechanizmus rozdelenia dane odsúhlasený všetkými účastníkmi (nadnárodnými korporáciami, vládami členských štátov i orgánmi EÚ).

Z uvedených priamych i nepriamych dôsledkov zavádzania spoločného základu pre dane európskych firiem je zrejmé, že v ňom by sme mali, a pravdepodobne aj budeme mať dočinenia s netradičným, ale účinným nástrojom harmonizácie daní z príjmov právnických osôb. Pre trvalý odpor početných národných hospodárskych politik k akejkol'vek podobe zblížovania daňových systémov v krajinách Únie sa s jeho rýchlou všeobecnou akceptáciou neráta. Skôr sa očakáva, že práve jeho uplatnenie sa stane jedným zo smerov posilnenej spolupráce (*two track strategy*). Súčasne však treba upozorniť, že používanie spoločného základu pre dane zo ziskov podnikov obsahuje niektoré veľmi atraktívne momenty. Nadnárodné – európske firmy, ktoré majú na jeho používaní najväčší záujem, budú svoje alokačné rozhodnutia robiť aj s prihliadnutím na to, v ktorých krajinách sa používa. Zavážiť tu môže aj rozdeľovanie zisku na zdanenie v krajinách pôsobnosti európskych firiem, ktoré aspoň oslabí dôsledky repatriácie ziskov do sídelných krajín korporácií. Možno teda rátať nielen s istou dávkou tradičného odporu voči zblížovaniu národných daňových systémov, ale zároveň aj s pôsobením motívov, ktoré budú tento odpor oslabovať a vzbudzovať záujem o posilnenú spoluprácu aj v oblasti spoločného základu dane zo zisku korporácií.

### **3.3.4. Zblížovanie národných daňových systémov z pohľadu dlhodobých trendov a úloh v sociálno-ekonomickom a politickom vývoji Európskej únie**

Je evidentné, že v oblasti daňovej politiky vyvíja EÚ aktivity zamerané na zlepšovanie podmienok pre voľný pohyb tovarov, služieb, kapitálu a osôb v rámci jej priestoru. Rovnako je zrejmé, že úsilie, ktoré v tomto smere vyvíjajú orgány Únie, naráža často na nesúhlas jej členských štátov, využívajúcich doteraz platnú zásadu jednomyselného rozhodovania o daňových otázkach. Pri uvažovaní o budúcom vývoji daňovej politiky EÚ

je preto namieste postaviť otázku o jeho budúcich možnostiach závislých vo veľkej miere od toho, či doterajší spôsob rozhodovania o daňových otázkach Únie zostane zachovaný, alebo sa zmení.

Podľa návrhu európskej ústavy, ktorá sa nielen usiluje kodifikovať, ale v niektorých oblastiach aj posunúť vpred súčasný *status quo* v EÚ, sú jej orgány v oblasti fiškálnej (teda aj daňovej) politiky splnomocnené len na sledovanie a zabezpečovanie fiškálnej disciplíny podľa pravidiel Maastrichtskej zmluvy a PSR. V súlade s tým sa v ústave medzi oblasťami hospodárskej politiky, v ktorých má Únia výlučnú či spoločne vykonávanú právomoc, fiškálna politika neuvádza. Na inom mieste sa v nej však vo všeobecnosti, a teda aj vo vzťahu k fiškálnej politike hovorí, že členské štáty považujú svoje hospodárske politiky za záležitosť, ktorá je ich „spoločným problémom“ a koordinujú ich v rámci Rady ministrov (Návrh zmluvy 2003, s. 87), v ktorej sa, „pokiaľ ústava neustanovuje inak, rozhodnutia prijímajú kvalifikovanou väčšinou“.

Tu treba poznamenať, že pokiaľ ide o otázky fiškálnej politiky, „ústava neustanovuje inak“, a preto by sa aj na daňovú politiku Únie mohlo vzťahovať, že sa v nej rozhodnutia prijímajú kvalifikovanou väčšinou. V každom prípade tak návrh európskej ústavy dáva východiská na rozdielne interpretácie spôsobu riešenia otázok fiškálnej politiky v EÚ. Tým vytvára aj živnú pôdu pre obavy svojich členských i prístupujúcich krajín (Slovensko nevynímajúc) z obmedzovania ich kompetencií v daňovej politike, a teda aj v tvorbe finančných zdrojov potrebných na výkon vlastnej politiky vo všetkých jej oblastiach. V hospodárskej sfére sa fiškálna politika vrátane jej daňovej súčasti všeobecne uznáva za nenahraditeľnú súčasť makroekonomickej regulácie, schopnú podporovať nielen stabilitu, ale aj hospodársky rast a riešenie konvergentnej úlohy.

Ekonomicky menej rozvinuté krajiny EÚ (vrátane Slovenska) sa nezaobídu bez intenzívneho prílevu priamych zahraničných investícií, a teda ani bez daňového systému, ktorý bude PZI do nich priťahovať. Uskutočňovať harmonizáciu, resp. zblížovanie korporatívnych daní spôsobom, ktorý by menej rozvinutým krajinám Únie uvedenú možnosť upieral, by znamenalo vytvorenie ťažko prekonateľnej prekážky v ich úsilí dosiahnuť hospodársku úroveň rozvinutých krajín Únie.

V prospech takého postupu pri harmonizácii daní, ktorý by menej výkonným krajinám Únie prekážal pri využívaní daňovej politiky v prospech zrýchlenia

ich hospodárskeho rastu, sa niekedy argumentuje potrebou rozvíjať európsky hospodársky priestor s už fungujúcou menovou úniou aj do podoby fiškálnej únie. Tá by mala zahrňovať daňový systém harmonizovaný podľa súčasných parametrov zdaňovania podnikových ziskov vo vyspelých krajinách EÚ (Kanavos, 1997).

Smerovanie menovej únie aj k únii fiškálnej sa v zásade nedá vylúčiť. Nevyhnutnou podmienkou riešenia tejto v plnom zmysle slova *dlhodobej* úlohy (v USA sa na ňu potrebovalo 150 rokov) je však odstránenie aspoň podstatných rozdielov v úrovni hospodárskeho rozvoja. Spolu s tým sa ako nevyhnutná podmienka postupného vytvárania spoločného fiškálneho priestoru v EÚ javí aj zachovanie takých národných politík, ktoré budú všestranný konvergentný proces v Únii podporovať aj na báze zachovania svojich odlišností. To sa vzťahuje aj na proces zblížovania daní v EÚ.

#### **3.4. Kombinácia menovej a fiškálnej politiky (hospodárskopolitický mix) v Slovenskej republike a v krajinách eurozóny**

Optimálny hospodárskopolitický mix (HPM) môžeme definovať ako takú kombináciu expanzívnej (reštriktívnej) fiškálnej a expanzívnej (reštriktívnej) menovej politiky, ktorá zabezpečí cenovú stabilitu a umožní ekonomike dosahovať výkonnosť blízko alebo na úrovni potenciálneho produktu.<sup>14</sup> Skúmanie vzájomného pôsobenia fiškálnej a menovej politiky a ich vplyv na celkové makroekonomické prostredie tak predstavuje významnú problematiku v oblasti makroekonomických analýz dôležitých pre ďalšie smerovanie hospodárskej politiky.

Vstup Slovenska do Európskej únie predstavuje pre výkon fiškálnej a menovej politiky novú výzvu. Vzdať sa samostatnej menovej politiky znamená vzdať sa aj nástrojov, ktorými disponuje a vplýva na reálnu ekonomiku. Výrazne tak vzrastie úloha fiškálnej politiky ako nástroja hospodárskej politiky.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Skúsenosti z minulých období potvrdzujú, že v situácii, keď fiškálne a monetárne autority majú rozdielne ciele a preferencie, tak ich nekoordinované reakcie na vzniknuté ekonomické šoky môžu viesť k neželaným makroekonomickým výsledkom.

<sup>15</sup> Pri výkone fiškálnej politiky treba brať ohľad na existenciu tzv. zlyhania vlády (*government failure*). Patria sem záujmy a schopnosti politikov a byrokracie, časové oneskorenia v hospodárskej politike, problém súvislosti hospodárskeho cyklu a politického cyklu, nevyužitie politického kapitálu a vzťah politikov k ekonomickej teórii a praxi (Kliková – Kotlán, 2003).

### 3.4.1. *Hospodárskopolitický mix v Slovenskej republike*

Analýza a hodnotenie vzájomného fungovania fiškálnej a menovej politiky v podmienkach transformácie hospodárstva SR vychádza oproti analýze hospodárskopolitického mixu eurozóny z odlišnej údajovej základne.

Ako indikátor orientácie fiškálnej politiky sa použilo medziročné tempo rastu celkových výdavkov verejného sektora upravené o zmeny v cenovej hladine deflátorom HDP, pričom medziročná zmena v intervale  $\pm 0,5$  % sa hodnotí ako neutrálna fiškálna politika. Analýza založená na tomto ukazovateli by mala poskytnúť aj napriek pomerne obmedzenej údajovej základni najvernejší odraz uskutočňovanej fiškálnej politiky v podmienkach SR,<sup>16</sup> pretože použitie ukazovateľa cyklicky upraveného deficitu je v podmienkach SR pomerne problematické.<sup>17</sup> Upravenie deficitu verejných financií o cyklickú zložku by tak do veľkej miery odzrkadľovalo výkyvy spojené s prebiehajúcim transformačným procesom.

Ako indikátor orientácie menovej politiky sa zvolila ročná priemerná výška reálnej mesačnej medzibankovej sadzby 1M BRIBOR (očistená o zmeny cenovej hladiny deflátorom HDP) a v ďalšej analýze sa použili medziročné rozdiely v percentných bodoch (p. b.), pričom zmena v intervale  $\pm 0,5$  p. b. sa hodnotí ako neutrálna menová politika.<sup>18</sup> Vývoj medzibankovej úrokovej sadzby dáva v podmienkach transformujúcej sa ekonomiky pomerne verný obraz o makroekonomickej situácii a uskutočňovanej menovej politike prostredníctvom existujúcich transmisných mechanizmov. Voľba jednomesačnej medzibankovej sadzby ako indikátora menovej politiky nebola náhodná. Na základe analýzy autorov (Chudá – Ševčovič, 2001) vychádzame z toho, že najsilnejšou a najviac ovplyvňujúcou sadzbou na medzibankovom trhu, ktorá následne ovplyvňuje vývoj ostatných úrokových sadzieb, je mesačná sadzba, po ktorej tesne nasleduje sadzba dvojtyždňová.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Pri analýze hospodárskopolitického mixu sa pri hodnotení orientácie fiškálnej politiky nevyužíva ukazovateľ cyklicky upraveného deficitu, ako pri analýze krajín eurozóny. Európska komisia vypracovala vlastnú metódu vykazovania tohto ukazovateľa. Bližšie European Economy, 2000.

<sup>17</sup> O kvantifikáciu cyklicky upraveného deficitu sa v podmienkach SR pokúsil napríklad Tóth (2000).

<sup>18</sup> Určovanie a zmeny 1M BRIBOR sadzby nie sú samozrejme súčasťou inštrumentária menovej politiky. Sadzba je generovaná trhom a reflektuje situáciu na bankovom trhu a je tak rozhodnutiami centrálnej banky ovplyvňovaná len nepriamo prostredníctvom limitnej úrokovej sadzby.

<sup>19</sup> Korelácia reakcie obidvoch sadzieb na všetky úrokové sadzby v ekonomike presahovala v danej analýze 80 %.

Pre potreby našej analýzy ďalej predpokladáme, že akákoľvek medziročná zmena je postačujúcim predpokladom indikujúcim zmenu charakteru jednotlivých politík. Vplyvom transformačných špecifik ide však o predbežný pohľad a pred vykonaním záverov je potrebné pozrieť sa na vývoj a štruktúru indikátorov podrobnejšie.

### ***Vývoj hospodárskopolitického mixu v Slovenskej republike v rokoch 1997 – 2002***

V roku 1997 dosiahlo tempo rastu celkových výdavkov verejného sektora medziročne úroveň 2,1 % (po úprave deflátorom HDP). Rast výdavkov tak pokračoval neustále od roku 1995 a v ekonomike sa naplno začal prejavovať *crowding-out* efekt, ktorý vytlačil súkromné investície v dôsledku prudkého rastu úrokových sadziieb na medzibankovom trhu. Reálna 1M BRIBOR sadzba bola v porovnaní s predchádzajúcim rokom vyššia o 5,7 percentného bodu. Úrokové sadzby tak na medzibankovom trhu reagovali na dvojitý deficit (predovšetkým na deficit štátneho rozpočtu).<sup>20</sup> V sledovanom roku zaťažili výdavkovú stranu štátneho rozpočtu najmä náklady súvisiace s novým územnosprávnym členením (2,9 mld Sk), dotácie agrokomplexu (1,6 mld Sk), rodičovský príspevok (1,8 mld Sk), rast mzdových prostriedkov rozpočtovej sféry (3,7 mld Sk), účasť štátu na ozdravovaní portfólia bánk (2,0 mld Sk), zvýšenie transferu na výstavbu diaľnic (1,4 mld Sk). Z hľadiska jednotlivých položiek celkových výdavkov verejného sektora sa v sledovanom roku zaznamenal najväčší nárast v položkách mzdy a platy o 5,7 %, nákupy tovarov a služieb o 17,7 % a obstaranie kapitálových aktív o 29,7 %.

Z hľadiska vývoja celkových výdavkov a jednotlivých položiek výdavkov verejného sektora a pôsobenia menovej politiky môžeme teda konštatovať, že *rok 1997 predstavoval kombináciu fiškálnej expanzie a menovej reštrikcie*.

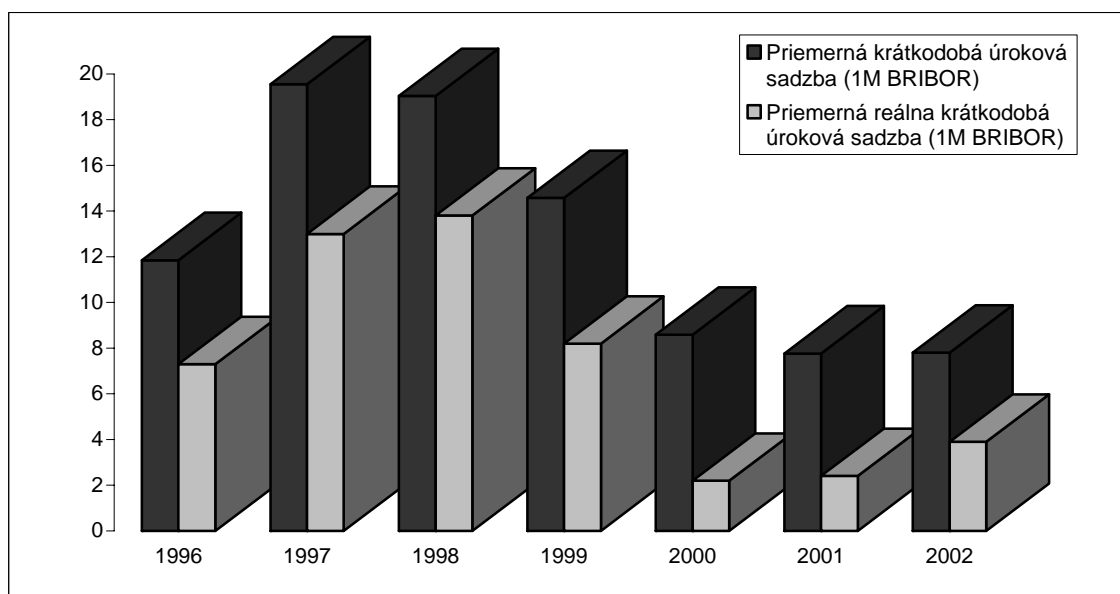
---

<sup>20</sup> Dvojitý deficit ako fenomén v transformujúcich sa krajinách analyzoval Fidrmuc (2003). Na základe ekonometrickej analýzy dospel k názoru, že na dvojitý deficit je možné čiastočne hľadiť ako na intertemporálny problém, ktorý vyplýva z kolapsu objemu produkcie na začiatku transformácie a z vysokých investícií počas ekonomických reforiem. Krajiny s transformujúcou sa ekonomikou môžu podľa autora využiť možnosť financovania investícií a spotreby z budúcich príjmov, ktorých rast sa očakáva po vstupe do EÚ.

V roku 1998 došlo z hľadiska vývoja celkových výdavkov verejného sektora k poklesu o nepatrných 0,7 %. Najväčší medziročný pokles sa zaznamenal v položkách nákupy tovarov a služieb o 11,9 %, objem celkových poskytnutých dotácií poklesol oproti predchádzajúcemu roku o 5,2 % a významný pokles sa zaznamenal v položke kapitálových výdavkov o 17,6 %. Na úroveň výdavkov okruhu verejných financií vplýval predovšetkým rast v položke splátky úrokov, kde sa zaznamenal medziročný rast o 51,8 % (v stálych cenách o 6,3 mld Sk) a transfery v prospech neziskových organizácií a jednotlivcov s medziročným rastom o 2,5 % (v stálych cenách o 3,1 mld Sk).

Graf 3.3

**Vývoj priemerných nominálnych a reálnych úrokových sadzieb (1M BRIBOR) v rokoch 1997 – 2002**

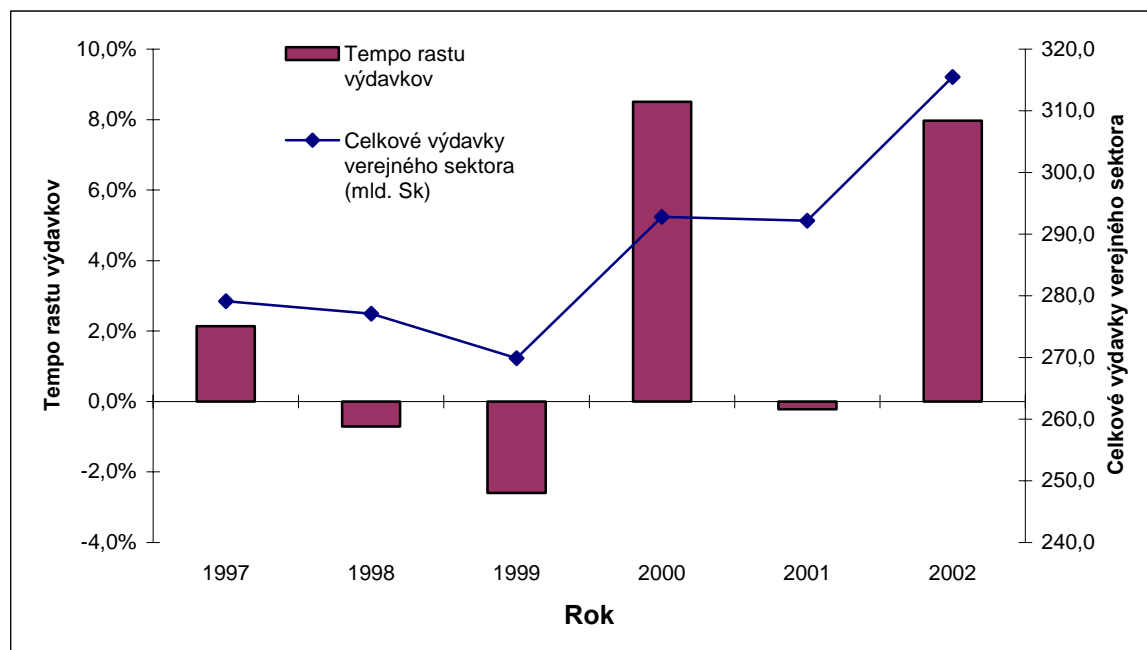


*Prameň:* Vlastné výpočty podľa NBS.

Na úroveň výdavkov štátneho rozpočtu v sledovanom roku najviac vplýval medziročný rast výdavkov v kapitole Štátny dlh o 3,7 mld Sk, nárast miezd štátnych orgánov vrátane poistného o približne 5,6 mld Sk v dôsledku reorganizácie štátnej správy, zvýšenie hranice životného minima a naň nadväzujúci rast výdavkov v dôsledku zvýšenia dávok sociálneho zabezpečenia a sociálnej starostlivosti o 1,2 mld Sk a pokračovanie financovania diaľnic zvýšeným objemom transferov Štátneho fondu cestného hospodárstva o 1,2 mld Sk (MF SR, 1997 – 2002).

Graf 3.4

## Vývoj celkových výdavkov verejnej správy v rokoch 1997 – 2002



Prameň: Vlastné výpočty podľa MF SR.

Z hľadiska vývoja na medzibankovom trhu došlo aj v tomto roku k poklesu reálnej 1M BRIBOR sadzby o 1,1 percentného bodu. *Monetárna politika pôsobila v smere* rastu úrokových sadzieb o 0,8 percentného bodu a v ekonomike tak pôsobila *mierne reštriktívne*.<sup>21</sup> V sledovanom roku došlo aj k zmene výkonu menovej politiky v podmienkach SR. Národná banka Slovenska prešla koncom roka 1998 na nový prístup k menovej politike, charakteristický plávajúcim menovým kurzom a využitím inflačného cielenia. Implementácia inflačného cielenia do inštrumentária Národnej banky Slovenska prebiehala počas rokov 1999 a 2000.<sup>22</sup> Národná banka Slovenska rozdelila spotrebný kôš do troch základných skupín – potraviny (26,8 %), tovary a služby s regulovanými cenami (17,8 %) a ostatné (55,4 %). Cielenie inflácie sa obmedzilo len na skupiny ostatných tovarov, keďže predstavovali jedinú skupinu tovarov, ktorých ceny neboli pod priamym vplyvom administratívnych a politických rozhodnutí. Monetárna politika sa tak implementáciou nového inštrumentária priblížila

<sup>21</sup> Aj keď je zrejmé, že pri úrokovej sadzbe 18,92 % za trojmesačné depozitá je možné len ťažko hovoriť o optimálnom makroekonomickom prostredí.

<sup>22</sup> Bližšie kapitola 2 Menová politika.

k výkonu menovej politiky vyspelých krajín. Môžeme teda konštatovať, že *rok 1998 bol z hľadiska realizovaného hospodárskopolitického mixu fiškálne a monetárne neutrálny (mierne reštriktívny)* v porovnaní s predchádzajúcim rokom.

V nasledujúcom roku 1999 vykazovala fiškálna politika oproti ostatným rokom určité špecifiká. Hospodárenie štátneho rozpočtu počas prvého kvartálu tohto roka bolo charakteristické existenciou rozpočtového provizória.<sup>23</sup> V oblasti fiškálnej politiky bolo prioritou MF SR prispieť k makroekonomickej stabilizácii a prispôbiť spotrebu rozpočtovej sféry reálnym zdrojovým možnostiam.<sup>24</sup>

V slovenskej ekonomike tak rok 1999 predstavoval stabilizačné obdobie a postupné zmierňovanie makroekonomickej nerovnováhy. Odkladanie krokov potrebných na jej riešenie vyústilo v roku 1999 do menovej turbulencie a následného znehodnotenia slovenskej koruny voči ostatným menám, najmä voči americkému doláru.<sup>25</sup> Z hľadiska výkonu fiškálnej politiky došlo v roku 1999 k poklesu celkových výdavkov verejného sektora oproti predchádzajúcemu roku o 2,6 %. Predstavuje to najväčší pokles celkových výdavkov za celé sledované obdobie. Pokles výdavkov sa znamenal vo väčšine položiek, mzdy a platy poklesli o 4,2 %, nákupy tovarov a služieb o 2,7 %, dotácie a príspevky o 11,6 % a kapitálové výdavky o 26,5 %. Na druhej strane, najväčší medziročný nárast sa zaznamenal v položkách splátky úrokov 13,5 % a v položke transfery neziskových inštitúciám a domácnostiam o 2,9 %.

Orientáciu menovej politiky môžeme na základe poklesu reálnej 1M BRIBOR sadzby hodnotiť ako expanzívnu. Za poklesom reálnej úrokovej sadzby (pokles o 5,7 percentného bodu na úroveň 8,2 %) však nestáli len zámerné opatrenia centrálnej banky, ale aj rastúca fiškálna zdržanlivosť vlády a pomerne vysoká miera inflácie (10,6 %). Oproti predchádzajúcim rokom, keď vláda bola ochotná požičať si prakticky za akúkoľvek úrokovú sadzbu (nízka úroková elasticita dopytu zo strany vlády) sa

<sup>23</sup> Zákon o štátnom rozpočte č. 63 Z. z. bol schválený NR SR 26. 3. 1999.

<sup>24</sup> Súčasťou tohto programu bola realizácia opatrení na sanáciu príjmov štátneho rozpočtu, ktorými boli: zvýšenie spodnej hranice DPH zo 6 % na 10 %, zavedenie dovoznej prirážky na 80 % dovážaného tovaru so 7 %-nou sadzbou, zvýšenie sadzieb dane z uhl'ovodíkových palív a mazív, zvýšenie administratívnych a správnych poplatkov, zvýšenie spotrebnej dane z tabaku a tabakových výrobkov. Celkový dopad na príjmy štátneho rozpočtu z týchto opatrení sa predpokladal v sume 18,1 mld Sk.

<sup>25</sup> V roku 1999 sa kurz slovenskej koruny pohyboval v intervale 42,3 SKK/EUR – 47,3 SKK/EUR a priemerný kurz za rok dosiahol úroveň 42,557 SKK/EUR. Oveľa väčšie znehodnotenie nastalo voči americkému doláru. Pokiaľ priemerný kurz USD v roku 1998 bol 36,207 SKK/USD, tak v roku 1999 dosiahol úroveň 42,059 SKK/USD.

situácia výrazne zmenila. Vláde sa podarilo úspešne emitovať a umiestniť na zahraničných trhoch vládne obligácie, čím odpadla potreba refinancovať štátny rozpočet na domacom peňažnom trhu.<sup>26</sup> Prispela tým k čiastočnému poklesu úrokových sadzieb na medzibankovom trhu. *Rok 1999 tak predstavoval kombináciu reštriktívnej fiškálnej a expanzívnej menovej politiky.*

Z hľadiska vývoja celkových výdavkov verejného sektora môžeme konštatovať, že v roku 2000 došlo k uvoľneniu fiškálnej politiky. Objem verejných výdavkov dosiahol medziročný nárast o 8,5 %. V absolútnom vyjadrení tak vzrástli o 22,9 mld Sk, čo predstavuje druhý najväčší nárast v sledovanom období. Najväčší medziročný nárast o 49,6 % sa zaznamenal v kapitálových výdavkoch, ktorých podiel na celkových výdavkoch tak medziročne vzrástol z 9,6 % na 13,2 %. Za rastom kapitálových výdavkov stál predovšetkým zvýšený objem prostriedkov do budovania diaľničnej a cestnej infraštruktúry, splácanie zahraničných úverov prijatých na dostavbu Národného onkologického centra, výstavbu Slovenského ústavu srdcových chorôb.<sup>27</sup> Ďalší medziročný rast sa zaznamenal v položke dotácie a ostatné bežné transfery o 7,0 % a v položke nákupy tovarov a služieb o 5,8 %. Naopak pokles verejných výdavkov nastal v položke mzdy, platy a príspevky zamestnávateľov o 1,4 % a v položke splátky úrokov o 7,1 %. Treba však poznamenať, že orientácia fiškálnej politiky je vzhľadom na jednorazové a výnimočné výdavky spojené s reštrukturalizáciou úverového portfólia domácich bánk mierne skreslená.<sup>28</sup> Výdavky na ozdravenie portfólia bánk tak prispeli k výraznému zvýšeniu výdavkov v sledovanom roku a do veľkej miery odrážajú transformačné špecifiká SR, pričom automaticky neimplikujú zámerné opatrenia vlády smerom k fiškálnej expanzii.

Pokles reálnej 1M BRIBOR sadzby medziročne o 6 percentných bodov na úroveň 2,2 % predstavoval druhý medziročný pokles úrokových sadzieb na

<sup>26</sup> V roku 1998 umiestnila SR zastúpená MF SR na trh eurobondy v hodnote 600 mil. DEM s kupónom 8 % so splatnosťou v máji 2003 so spreadom 3,5 %. V roku 1999 to boli eurobondy v hodnote 350 mil. EUR s kupónom 7,5 % splatné v júni 2004 so spreadom 4,5 %.

<sup>27</sup> Celkovo sa na tieto účely v kapitole Ministerstva zdravotníctva SR vynaložili prostriedky v objeme 1 996,3 mil. Sk a v kapitole Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR sa na výstavbu a údržbu cestnej infraštruktúry použilo 9 669,7 mil. Sk financovaných z dodatočných mimorozpočtových prostriedkov prevedených zo Štátneho fondu cestného hospodárstva.

<sup>28</sup> V tejto kategórii výdavkov sa prostredníctvom kapitoly Všeobecná pokladničná správa rozpočtovalo celkom 724,9 mil. Sk. Vykonanými rozpočtovými opatreniami sa uvedená suma výrazne (18-násobne) zvýšila na 13 115 mil. Sk, čím sa najmä finančne zabezpečovala reštrukturalizácia úverového portfólia vybraných bánk v zmysle § 12 zákona o štátnom rozpočte na rok 2000 (MF SR, 1997 – 2002).

medzibankovom trhu a najvyšší pokles za celé sledované obdobie. Výška úrokových sadzieb tak pôsobila v ekonomike expanzívne. Môžeme teda s istou mierou opatrnosti konštatovať, že rok 2000 predstavoval z hľadiska kombinácie fiškálnej a menovej politiky *fiškálnu a monetárnu expanziu*.

V nasledujúcom roku 2001 patrilo medzi hlavné zámery MF SR zabezpečenie plynulého chodu štátu pri kumulácii viacerých reformných opatrení vlády a udržanie fiškálnej disciplíny celého okruhu verejných financií tak, aby sa postupne vytvárali predpoklady na elimináciu schodku verejných rozpočtov a efektívnejšie využívanie rozpočtových zdrojov. V roku 2001 bolo do štátneho rozpočtu zapracovaných viacero opatrení, ktorými sa mali vytvoriť podmienky na uskutočňovanie zámerov hospodárskej politiky. Išlo predovšetkým o zníženie daňového zaťaženia fyzických osôb, zrušenie dovoznej prirážky, vyplácanie dlhopisov FNM SR, finančnú reštrukturalizáciu bánk, zvyšovanie regulovaných cien, prípravu SR na vstup do NATO A EÚ a prvú etapu reformy verejnej správy.

Objem celkových výdavkov verejného sektora medziročne poklesol o 0,2 % (po úprave deflátorom HDP), pričom najväčší medziročný pokles o 44,5 % sa zaznamenal v položke dotácií a príspevkov. Takisto zmrazenie zvyšovania miezd v štátnom a vo verejnom sektore znamenalo mierne zníženie výdavkov na mzdy, platy a príspevky zamestnancom v porovnaní s predchádzajúcim rokom a objem výdavkov verejného sektora tak medziročne klesol o 0,6 %. Rast reálnej 1M BRI-BOR sadzby o 0,2 percentného bodu nepredstavoval výraznú medziročnú zmenu. Napriek tomu reálne úrokové miery dosiahli pomerne nízku úroveň 2,4 % a od roku 1997 poklesli o 10,6 percentných bodov. Pokles úrokových sadzieb na túto úroveň výrazne zlepšil celkové makroekonomické prostredie v smere postupného zvyšovania dostupnosti úverov pre podnikateľský sektor. *Neutrálnej fiškálnej politike tak v roku 2001 sekundovala neutrálna monetárna politika.*

V roku 2002 patrilo medzi hlavné zámery rozpočtovej politiky, ako ich formulovalo MF SR, pokračovanie v stabilizácii verejných financií pri realizácii zostávajúcich zámerov Programového vyhlásenia vlády (MF SR, 2003b).<sup>29</sup> Medziročne došlo k reálnemu

<sup>29</sup> To sa malo zabezpečiť najmä neprekročením rozpočtovaného schodku štátneho, resp. verejného rozpočtu a pokračovaním reforiem, ktoré sa v oblasti rozpočtovej politiky sústreďovali na aplikáciu a ďalšie rozpracovanie reformy verejných financií. Osobitná pozornosť sa venovala uplatňovaniu programového rozpočtovania, keď sa v plnej programovej štruktúre rozpočtovali výdavky štyroch rozpočtových kapitol (Najvyšší súd SR, Ústavný súd SR, Ministerstvo školstva SR a Slovenská akadémia vied).

rastu verejných výdavkov o 8 %, čo predstavuje najväčší nárast verejných výdavkov za celé sledované obdobie. Na 8 % raste verejných výdavkov sa podieľal rast v položke mzdy, platy a príspevky zamestnávateľov o 5,7 %, v položke splátky úrokov o 19,4 % a rast výdavkov v položke dotácie a ostatné bežné transfery o 10,8 %. Fiškálna politika tak v tomto roku pôsobila výrazne expanzívne. Rast 1M BRIBOR sadzby na úroveň 3,9 % p. a., teda o 1,5 percentného bodu medziročne indikoval aj v tomto roku postupný trend nízkej úrovne reálnych úrokových sadzieb na medzibankovom trhu a zo strany menovej politiky pôsobil na celkové prostredie mierne reštriktívne.

Vývoj základných fiškálnych a monetárnych ukazovateľov zachytáva tabuľka 3.6 a prehľad hospodárskopolitického mixu za jednotlivé roky 1997 – 2002 tabuľka 3.7.

T a b u ľ k a 3.6

**Vývoj fiškálnych a monetárnych ukazovateľov v rokoch 1996 – 2002**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Fiškálne ukazovatele</b>							
Celkové výdavky verejného sektora (mld Sk)	273,2	279,1	277,1	269,9	292,8	292,2	315,5
Tempo rastu výdavkov (v %)		2,1	-0,7	-2,6	8,5	-0,2	8,0
<b>Monetárne ukazovatele</b>							
Priemerná krátkodobá úroková sadzba (1M BRIBOR)	11,9	19,5	19,0	14,6	8,6	7,8	7,8
Medziročná zmena (v p. b.)		7,7	-0,5	-4,5	-6	-0,8	0
Priemerná reálna krátkodobá úroková sadzba (1M BRIBOR)	7,3	13	13,8	8,2	2,2	2,4	3,9
Medziročná zmena (v p. b.)		5,7	0,8	-5,7	-6,0	0,2	1,5

*Prameň:* Vlastné výpočty podľa ŠÚ SR a NBS.

Pri analýze výkonu fiškálnej politiky môžeme pozorovať, že vývoj v jednotlivých položkách celkových výdavkov verejného sektora vykazuje určité spoločné charakteristiky. Pri zmenách fiškálnej politiky dochádza najčastejšie k zmenám v položkách mzdy a platy (ich podiel na celkových výdavkoch dosahuje približne 25 %) a dotácie a ostatné bežné transfery (ich podiel na celkových výdavkoch dosahuje približne 53 %). Uvedené položky sú z hľadiska vplyvu centrálnej vlády na jednej strane najjednoduchšie ovplyvniteľné a na strane druhej sa ich zmeny dajú pomerne jednoducho kvantifikovať vo vzťahu k vývoju celkového rozpočtového hospodárenia. Negatívnym javom vo vývoji verejných financií SR je tendencia k rastu výdavkov v položke splátky úrokov. Za sledované obdobie (1996 – 2002) vzrástol objem použitých

prostriedkov na výplatu úrokov z pôvodných 12,3 mld Sk v roku 1996 na 27 mld Sk v roku 2002 (po úprave deflátorom HDP), čo predstavuje 219 %-ný nárast a ich podiel na celkových výdavkoch vzrástol z úrovne 4,5 % na 8,6 %.

T a b u ľ k a 3.7

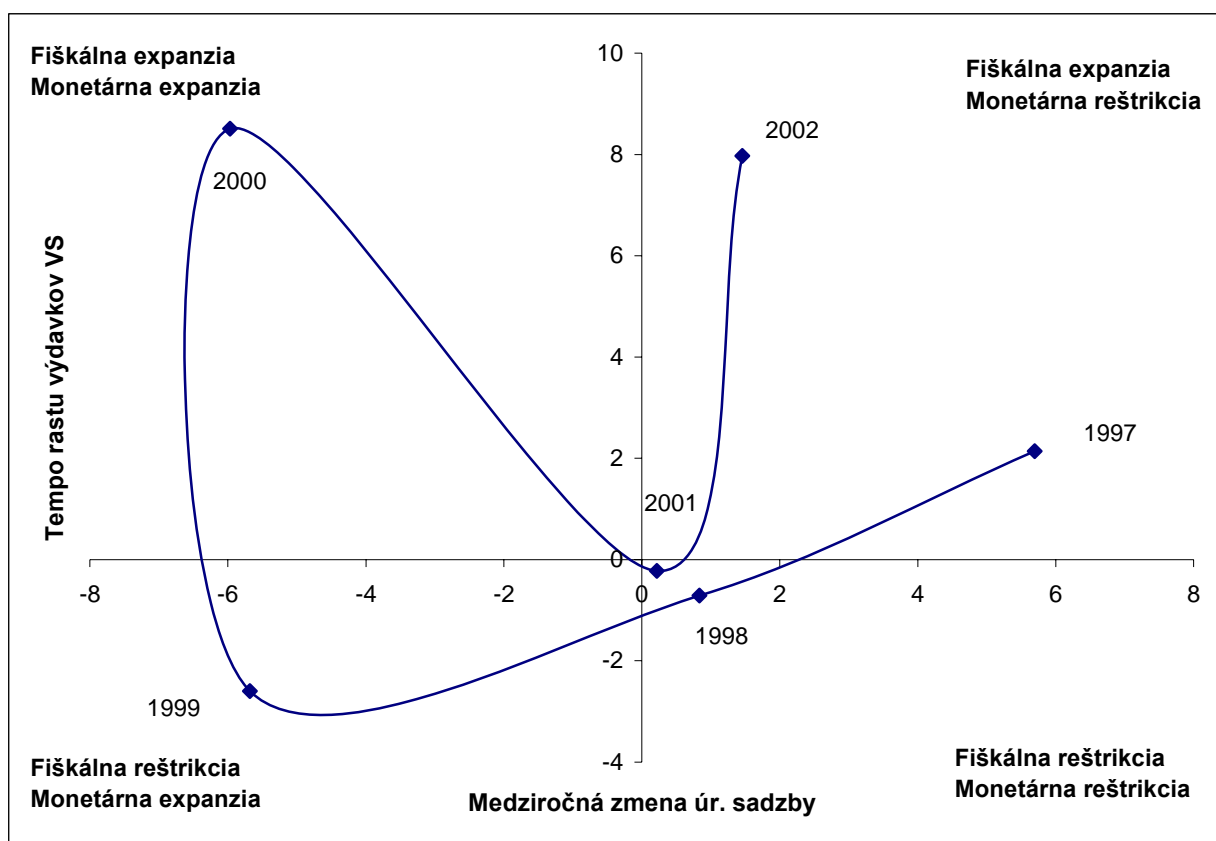
**Prehľad hospodárskopolitického mixu v Slovenskej republike v rokoch 1997 – 2002**

		<i>Monetárna politika</i>		
		<i>expanzívna</i>	<i>reštriktívna</i>	<i>neutrálna</i>
<i>Fiškálna politika</i>	<i>expanzívna</i>	2000	1997, 2002	-
	<i>reštriktívna</i>	1999	1998	-
	<i>neutrálna</i>	-	-	2001

*Prameň:* Vlastné výpočty podľa ŠÚ SR a NBS.

G r a f 3.5

**Hospodárskopolitický mix v Slovenskej republike v rokoch 1997 – 2002**



*Prameň:* Vlastné výpočty podľa ŠÚ SR a NBS.

### 3.4.2. *Realizácia hospodárskopolitického mixu v eurozóne*

Realizácia hospodárskopolitického mixu (teda vzájomného pôsobenia menovej a fiškálnej politiky) v EMÚ je špecifická tým, že popri existencii spoločnej menovej politiky existuje 12 relatívne nezávislých fiškálnych politík jednotlivých členských štátov s rôznymi fiškálnymi cieľmi a prioritami koordinovanými v rámci Paktu stability a rastu. Pravidlá v oblasti fiškálnej politiky chránia celú EMÚ pred hospodárskymi problémami, ak by sa v jednom alebo viacerých štátoch vyskytla nadmerná zadlženosť verejného sektora.

Výkon fiškálnej politiky, ktorý výrazným spôsobom ovplyvňuje hospodárskopolitický mix v eurozóne, je v kompetencii národných štátov. Agregátna fiškálna pozícia všetkých členských štátov eurozóny tak predstavuje významný faktor, ktorý musí Európska centrálna banka (ECB) brať pri výkone menovej politiky do úvahy, a národné rozpočtové politiky musia podporovať výkon menovej politiky. Na základe uvedených skutočností členské štáty vytvorili *Program stability – Pakt stability a hospodárskeho rastu*.

#### *Vývoj a hodnotenie fiškálnej politiky v eurozóne*

Pre analýzu realizovaného hospodárskopolitického mixu v eurozóne je potrebné analyzovať vývoj fiškálneho hospodárenia členských štátov.<sup>30</sup>

Z analýzy údajov za krajiny eurozóny je zrejmé, že pred zavedením a po zavedení spoločnej európskej meny došlo z veľkej časti ku konsolidácii národných rozpočtov v smere dodržiavania záväzkov Paktu stability a rastu. Kým v rokoch 1994 a 1995 dosiahla celková rozpočtová pozícia krajín eurozóny celkový deficit (neupravený o cyklickú zložku) vo výške 4,8 % a 4,9 % HDP a priemerný deficit za roky 1995 – 1998

<sup>30</sup> Pre hodnotenie orientácie rozpočtovej politiky je dôležité porovnávať rozpočtový deficit k určitej základnej úrovni domáceho produktu, čím sa zabezpečí oddelenie výkyvov rozpočtovej rovnováhy, ktoré sú indukované rozpočtovou politikou od výkyvov, ktoré sú dôsledkom zmeny domáceho produktu. Najbežnejšou porovnateľnou veličinou je potenciálny domáci produkt a deficit, ktorý sa odvodí od tohto základu, sa nazýva cyklicky prispôbený (upravený) deficit (*CAD – Cyclically adjusted deficit*). Je to odhad výdavkov zmenšených o príjmy, aké by boli, keby ekonomika dosahovala úroveň potenciálneho produktu (neexistuje inflačná ani reálna medzera). Zmeny cyklicky prispôbeného deficitu sú teda indikátorom zmien v uplatňovaní fiškálnej politiky.

dosahoval úroveň 3,3 % z HDP, v rokoch 1999 – 2002 dosiahol priemerný deficit krajín eurozóny hodnotu 1,9 % z HDP.

Positívny klesajúci trend v úrovni deficitov verejných financií trval od roku 1995 do roku 1999, keď klesol z pôvodnej úrovne 4,9 % HDP (úrovne vysoko prevyšujúcej maastrichtské konvergentné kritériá) na 1,8 % HDP v roku 1999. Príčinou tohto pozitívneho obratu vo fiškálnom hospodárení krajín bola predovšetkým snaha splniť maastrichtské konvergentné kritériá a kvalifikovať sa tak na prijatie spoločnej európskej meny euro.<sup>31</sup>

Obrat nastal v roku 2001, keď deficit eurozóny dosiahol celkovú úroveň 2,1 % HDP a medziročne tak vzrástol o 0,3 percentného bodu. Tento výsledok je príčinou nerovnomerného vývoja v rámci krajín eurozóny. Koncom roka 2002 dosiahli len štyri krajiny eurozóny vyrovnaný alebo takmer vyrovnaný štátny rozpočet predpokladaný Paktom stability a rastu a dve krajiny dokonca prekročili hranicu 3 % HDP (Nemecko a Francúzsko). Deficity sa objavili aj v krajinách, ktoré predtým hospodárili s vyrovnaným rozpočtom, alebo s mierne deficitnými rozpočtami (0,6 % z HDP v Rakúsku; 1,1 % z HDP v Holandsku a 1,3 % z HDP vo Veľkej Británii).

Pri bližšom skúmaní fiškálnych pozícií krajín eurozóny zistíme, že deficit verejných financií rástol tak v nominálnom, ako aj v cyklicky upravenom vyjadrení. Naznačuje to, že došlo k vedomému uvoľneniu fiškálnej politiky v niektorých členských štátoch počas posledných rokov v dôsledku rastu verejných výdavkov v niektorých krajinách a výpadkov na strane príjmov.

Pokiaľ výsledky cyklicky upraveného deficitu (CAD) za eurozónu v roku 2002 zostali na nezmenenej úrovni, za rok 2001 sa uskutočnila revízia výšky CAD. Úhrnná výška CAD eurozóny bola za rok revidovaná z pôvodnej úrovne 1,5 % HDP na úroveň 2,1 % HDP. Príčinou boli hlavne vysoké cyklické deficity v najväčších ekonomikách eurozóny – v Nemecku 3,1 % HDP, vo Francúzsku 2,2 % HDP a v Taliansku 3,1 % HDP.

---

<sup>31</sup> Aj napriek prísny maastrichtským kritériám sa niektoré krajiny, ktoré nespĺnili všetky kritériá, kvalifikovali na členstvo v hospodárskej a menovej únii. Na dosiahnutie potrebných makroekonomických parametrov sa často používali rôzne účtovné triky a kreatívna štatistika. V oblasti verejného dlhu sa krajinám, ktoré prevyšovali úroveň 60 % HDP, táto skutočnosť odpustila, pričom sa ale krajina musela zaviazat', že dlh bude postupne redukovať.

V rokoch 2003 a 2004 sa dá naďalej očakávať problematický vývoj fiškálneho hospodárenia vybraných krajín eurozóny, predovšetkým Nemecka a Francúzska, ktoré prekročovaním povolenej výšky deficitu verejných financií nerešpektujú ustanovenia Paktu stability a rastu. Za hlavné problémy týchto krajín sa vo všeobecnosti označuje príliš rigidné pracovné právo a s ním spojená malá flexibilita trhu práce, rozsiahly a nákladný sociálny systém, ktorý prehľbuje rozpočtovú nerovnováhu, štruktúrne problémy v rámci národných ekonomík, spomalenie dynamiky rastu v iných vyspelých krajinách, ktoré predstavujú pre tieto ekonomiky významné exportné trhy. Takisto silnejúca európska mena výrazným spôsobom ovplyvnila exportnú výkonnosť týchto krajín.

### ***Vývoj a hodnotenie menovej politiky v eurozóne***

Pri analýze hospodárskopolitického mixu krajín eurozóny sa ako indikátor orientácie menovej politiky použila reálna krátkodobá úroková sadzba. Medziročná zmena v tejto sadzbe slúži ako indikátor menovej expanzie alebo reštrikcie. Na základe uvedených údajov môžeme konštatovať, že monetárna politika meraná prostredníctvom zmeny krátkodobej úrokovej miery bola počas sledovaného obdobia prevažne expanzívna.

Pokiaľ v roku 1995 predstavovala reálna krátkodobá úroková sadzba 4,1 %, v roku 2002 dosiahla v sledovanom období minimum na úrovni 1,4 % a poklesla tak o 2,7 percentného bodu.

V krajinách eurozóny sa monetárna reštriktívna politika uplatňovala len v rokoch 1995 a 2000. V roku 2000 dosiahli krajiny eurozóny najvyššie reálne tempo rastu za posledných 10 rokov (3,5 % v roku 2000; 3,6 % v roku 1990). Úrokové sadzby tak reagovali na zvýšenie (medziročný rast reálnej krátkodobej úrokovej sadzby o 1,2 percentného bodu) sadzby ECB, ktorá tento krok odôvodnila potrebou tlmiť príliš rýchly ekonomický rast a tak zabrániť prehriatiu ekonomiky eurozóny.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Európska centrálna banka pristúpila v roku 2000 k zvýšeniu úrokových sadzieb. Z pôvodnej úrovne 3,0 % upravila tzv. *Fixed rate tenders-Fixed rate* (repo tender s fixnou sadzbou) štyrikrát, vo februári na 3,25 %, v marci na 3,5 %, v apríli na 3,75 % a v júni na 4,25 %. V danom roku pristúpila k úprave úrokovej sadzby ešte dvakrát, v septembri na 4,5 % a v októbri na 4,75 %, pričom ale prešla na spôsob *Variable rate tenders-Minimum bid rate* (repo tender s variabilnou sadzbou).

V ostatných sledovaných rokoch bola monetárna politika prevažne expanzívneho charakteru.

Vzájomné pôsobenie fiškálnej a menovej politiky znázorňuje tabuľka 3.8 a graf 3.6.

Tabuľka 3.8

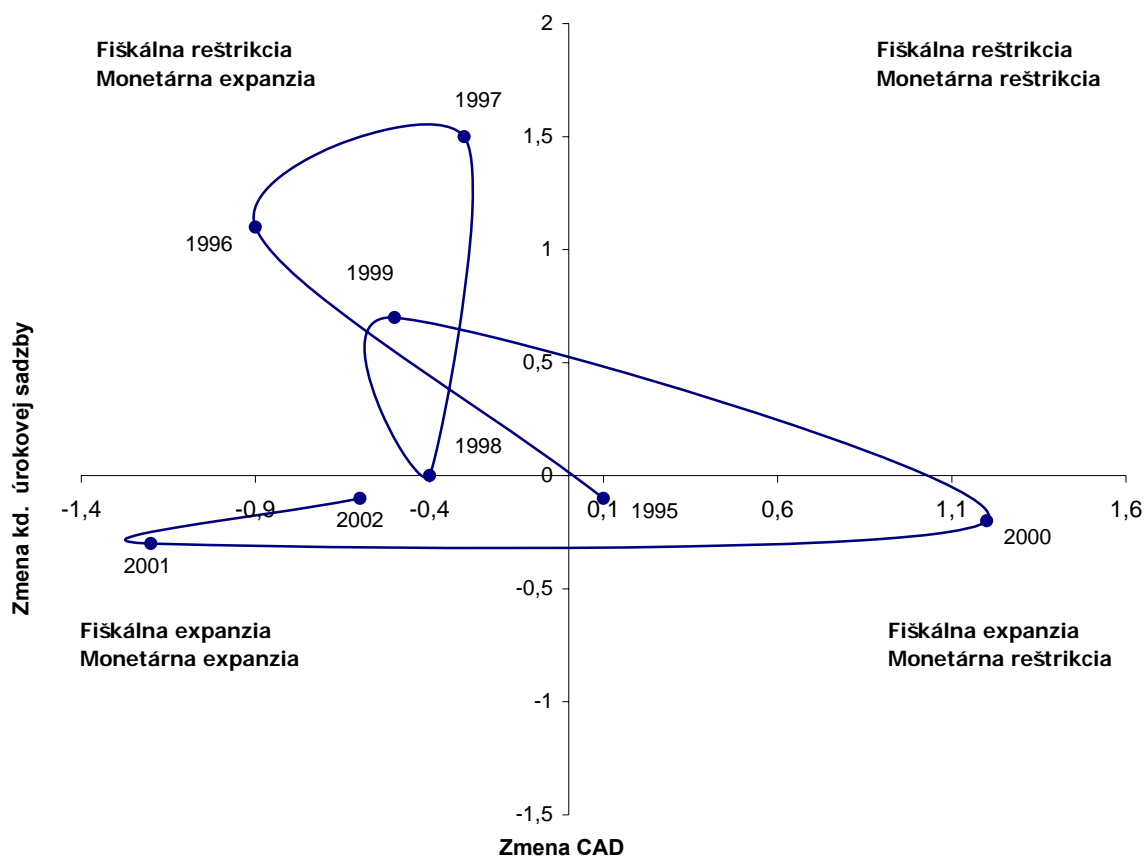
**Prehľad realizovaného hospodárskopolitického mixu v eurozóne za roky 1995 – 2002**

		<i>Monetárna politika</i>		
		<i>expanzívna</i>	<i>reštriktívna</i>	<i>neutrálna</i>
<i>Fiškálna politika</i>	<i>expanzívna</i>	2001, 2002	1995, 2000	-
	<i>reštriktívna</i>	1996, 1997, 1999	-	-
	<i>neutrálna</i>	1998	-	-

*Prameň:* Vlastné výpočty podľa The Statistical Annex for European Economy Spring 2003.

Graf 3.6

**Hospodárskopolitický mix v krajinách eurozóny v rokoch 1995 – 2002**



*Prameň:* Vlastné výpočty podľa The Statistical Annex for European Economy Spring, 2003.

Z hľadiska kombinácie fiškálnej a menovej politiky v krajinách eurozóny môžeme konštatovať, že tieto krajiny dosiahli pomerne významné úspechy pri výkone a koordinácii oboch politík. Počas štyroch rokov existencie spoločnej menovej politiky a napriek absentujúcej harmonizácii národných fiškálnych politík preukázala ECB vysokú mieru kompetencie pri jej výkone. V oblasti fiškálnej politiky stojí pred EMÚ otázka harmonizácie národných fiškálnych politík, potreba nevyhnutných reforiem v oblasti verejných financií, trhu práce, riešenie štruktúrnych problémov v národných ekonomikách. Diskusia o potrebe a hĺbke týchto reforiem spolu s nevyhnutnými reformami inštitúcií a politík EÚ (v súvislosti s prijatím nových členov) predstavuje v súčasnosti jednu z dominantných tém v rámci EÚ. Od úspešnosti ich zvládnutia závisí do veľkej miery splnenie ambiciózneho cieľa lisabonského summitu EÚ, aby sa EÚ stala v roku 2010 najkonkurencieschopnejším a poznatkovo orientovaným hospodárskym priestorom.

### ***3.4.3. Implikácie pre hospodársku politiku Slovenskej republiky***

Z analýzy kombinácie fiškálnej a menovej politiky v Slovenskej republike a v krajinách EMÚ môžeme vidieť odlišnosti vo fungovaní a vo vzájomnej súčinnosti týchto politík. Špecifická situácia slovenskej ekonomiky si na účely analýzy hospodárskopolitického mixu vyžiadala úpravy v metodologickom prístupe ku skúmaniu tejto problematiky. Zrejmé sú väčšie zmeny v uplatňovaní nástrojov obidvoch politík a ich vzájomné pôsobenie a vplyv na národné hospodárstvo. Pokiaľ hospodárskopolitický mix v krajinách eurozóny môžeme hodnotiť ako relatívne stabilný, s pomerne malými medziročnými zmenami a náhlymi výkyvmi, realita transformujúcich sa ekonomík predstavuje špecifický prípad.<sup>33</sup>

Hľadanie optimálnej kombinácie fiškálnej a menovej politiky a jej realizácia boli v začiatkoch transformácie výrazne ovplyvnené transformačnými špecifikami a často rozpornými cieľmi týchto politík. Slovenská ekonomika tak prešla za obdobie ekonomickej transformácie zložitým procesom a priblížila sa k štandardnému výkonu

---

<sup>33</sup> Je to, pravda, spôsobené aj v dôsledku odlišnej metodiky použitej pri porovnávaní. Porovnanie treba brať s istou dávkou opatrnosti.

fiškálnej a menovej politiky.<sup>34</sup> Z hľadiska výkonu menovej politiky sú opatrenia a nástroje NBS zamerané prioritne na udržiavanie cenovej stability vo veľkej miere v súlade s inštrumentárium jednotnej menovej politiky Európskej centrálnej banky. Pre budúci vývoj predstavuje komplexnejší problém výkon fiškálnej politiky v podmienkach spoločnej menovej politiky po vstupe do EMÚ. Efektívnosť opatrení fiškálnej politiky teda bude do veľkej miery závisieť od úspešnosti prebiehajúcich reforiem vo verejných financiách, a to najmä reforiem zdravotníctva, sociálneho systému, dôchodkového zabezpečenia, štruktúrnych reforiem podnikovej sféry a trhu práce, ktoré vytvoria v rozpočte dostatočný manévrovací priestor na aktívne pôsobenie tejto politiky. Kontinuita nastúpených štruktúrnych a inštitucionálnych reforiem s dôrazom na konzistentnejšie a trhovo konformné uplatňovanie nástrojov jednotlivých politík je dôležitým predpokladom ďalšieho ekonomického rozvoja Slovenska a s postupnou štandardizáciou výkonu oboch politík bude dôležitou úlohou hospodárskej politiky vytvoriť vhodné podmienky na zrýchlenie procesu nominálnej a reálnej konvergencie s ostatnými krajinami EÚ.

---

<sup>34</sup> Bližšie o vývoji verejných financií v Slovenskej republike pozri Morvay (2002).

## 4. MZDOVÁ POLITIKA

Mzdová politika je segmentom hospodárskej politiky, v ktorom predpokladáme pretrvanie jej primárne národného charakteru aj v podmienkach EÚ. Vzniká tu teda priestor pre individuálne politiky jednotlivých krajín. V blízkej budúcnosti sa však mzdová politika pravdepodobne ocitne pod tlakom: bude musieť prispievať k sfunkčneniu trhu práce, časť subjektov od nej bude očakávať zmiernenie sociálnych dopadov integrácie, pritom bude musieť pôsobiť v prospech celkovej makroekonomickej rovnováhy.

Táto kapitola charakterizuje súčasné východiská formovania mzdovej politiky v SR, sleduje vývojové tendencie v tejto oblasti v EÚ a vyslovuje predpoklady a očakávania vo vývoji mzdovej politiky v SR v povstupovom období (s naznačením ďalších zmien po vstupe aj do európskej menovej únie – EMÚ).

### 4.1. Vývoj legislatívneho rámca mzdovej politiky na Slovensku

Zmeny v mzdovej politike boli sprievodným javom ústupu štátu z pozície takmer monopolného zamestnávateľa. Tripartizmus sa prvýkrát presadil v roku 1990 založením rád hospodárskej a sociálnej dohody (federálnej rady aj národných rád). Išlo však o urýchlené založenie tripartitnej rady bez spracovania jej koncepčného dokumentu. V období vzniku tripartity bol štát ešte de facto monopolným zamestnávateľom, preto vláda predstavovala aj stranu zamestnávateľov. V januári 1992 nadobudol účinnosť zákon o mzde. Znamenal zásadný liberalizačný krok v oblasti tvorby ceny práce v súkromnej sfére. Zákon o mzde upravil len základné práva a povinnosti zamestnancov pri poskytovaní mzdy. Všetky ostatné podmienky definoval ako predmet kolektívneho vyjednávania, prípadne individuálneho vyjednávania. Kolektívne zmluvy takto nadobudli rozhodujúci význam pri dojednaní mzdových podmienok zamestnancov. V roku 1996 nadobudol účinnosť zákon o minimálnej mzde, upravujúci poskytovanie minimálnej mzdy zamestnancom v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu.

Hoci už v druhej polovici 90. rokov boli prijaté základné právne normy na tvorbu ceny práce na základe štandardných pravidiel trhovej ekonomiky, štát ešte predsa neštandardne zasahoval do vývoja miezd uplatňovaním mzdovej regulácie. Išlo o umelý zásah s cieľom zabrániť nadmernému rastu mzdovej hladiny. Mzdová regulácia bola zrušená až v decembri 1998.

Postavenie tripartity spresnil zákon o hospodárskom a sociálnom partnerstve (zákon o tripartite), s účinnosťou od júna 1999. Zákon presnejšie vymedzil okruh prerokovaných oblastí, zadefinoval reprezentatívnosť sociálnych partnerov (odborov a zamestnávateľov), stanovil postupy prerokovania problémov na úrovni tripartity a zadefinoval finančnú stránku fungovania sociálneho dialógu na národnej úrovni.

Dlhodobým problémom však zostávalo určovanie ceny práce vo verejnom sektore. Dôležitým koncepčným materiálom v tejto oblasti je *Stratégia reformy zamestnávania vo verejnom sektore*, ktorú vláda schválila v júni 2003. Navrhovaná stratégia je zameraná na reformu v oblasti manažmentu ľudských zdrojov v oblasti vzdelávania a odmeňovania štátnych zamestnancov i zamestnancov vykonávajúcich verejnú službu. Cieľom je, aby verejný sektor bol schopný konkurovať súkromnému sektoru pri získavaní a udržaní kvalitných ľudských zdrojov. Prijatá stratégia sa snaží princípy zamestnávania vo verejnom sektore priblížiť podmienkam v súkromnom sektore. Dokument navrhuje prechod k výraznejšej diferenciacii miezd podľa typu práce a ústup od diferenciacie podľa veku.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR zamýšľa upraviť od roku 2004 systém odmeňovania úradníkov samosprávy, zamestnancov vysokých škôl a zdravotníkov na spôsob, ktorý je blízky pravidlám súkromného sektora. Výška mzdy by mala závisieť od individuálneho či kolektívneho vyjednávania. Nepôjde teda o jednostranné určenie miezd (aké je platné v súčasnosti), ale o dohodu medzi zamestnancom a zamestnávateľom na podobných princípoch, aké sú platné v súkromnom sektore.

V rámci napĺňania zámerov spomínanej stratégie NR SR na konci októbra 2003 prijala rozsiahlu novelu zákona o štátnej službe. Vyplýva z nej možnosť flexibilnejšie určovať počet štátnych zamestnancov, ako aj zaviesť iný mechanizmus kariérneho postupu a odmeňovania. Nový, pozičný systém je založený na zmluvnom vzťahu

medzi zamestnancom a štátom (ako zamestnávateľom), obmedzenom na konkrétne časové obdobie. Zrušili sa doteraz platné platové stupne a nahradilo ich jedenásť platových tried, ktoré zohľadňujú kvalifikáciu, náročnosť a význam práce. Ďalšie odmeňovanie bude ovplyvňovať tzv. služobné hodnotenie kvality výkonu. Tieto zmeny môžu prispieť k tomu, že trh práce s administratívnou pracovnou silou môže byť pružnejší; zároveň sa verejný sektor môže stať konkurencieschopnejším voči súkromnému sektoru pri získavaní kvalifikovaných odborníkov.

#### 4.2. Východiská pre mzdovú politiku v domácej ekonomike

Súčasnú podmienku, z ktorej musí mzdová politika vychádzať, a súčasné požiadavky by sa dali zhrnúť nasledovnými charakteristikami:

Úplné náklady práce (a v nich mzdové náklady) majú na Slovensku nízku úroveň nielen voči štátom EÚ, ale aj voči okolitým transformujúcim sa štátom V4 (Štatistický úrad SR, 2003a). Aj v EÚ existuje značná vnútorná diferenciácia nákladov práce medzi jednotlivými členskými štátmi, ich mesačná úroveň sa pohybuje od najnižšej úrovne približne 1 200 EUR v Portugalsku až po približne 4 000 EUR vo Švédsku. Väčšina novopristúpených krajín sa nachádza hlboko pod touto úrovňou (graf 1). Výnimkami sú Cyprus a Slovinsko, ktoré presahujú úroveň Portugalska. Úroveň na Slovensku dosahuje iba 38 % úrovne nákladov práce v Portugalsku. Slovenská republika dosahuje najnižšie náklady na prácu v stredoeurópskom regióne.<sup>1</sup> S priemernou mesačnou hodnotou 445 EUR (podľa poslednej dostupnej analýzy úplných nákladov práce za rok 2001) sa radí skôr na úroveň pobaltských štátov (v Estónsku 453 EUR, v Litve 402 EUR). Mzdová štatistika (a tým aj štatistika nákladov práce) je však deformovaná neregistrovanými časťami vyplácanej mzdy.

V priebehu transformácie ekonomiky sa zvýraznila mzdová diferenciácia, hoci vo verejnom sektore naďalej prevládala tendencia k nivelizácii miezd.<sup>2</sup> Hoci mzdová

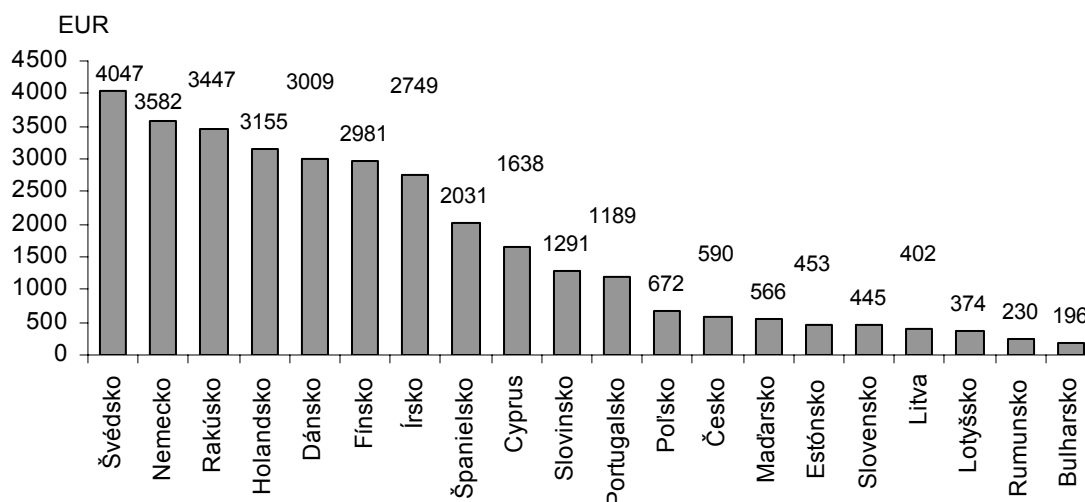
<sup>1</sup> Výška nákladov práce vyjadrená v EUR vypovedá o rozdieloch nákladovosti z hľadiska zamestnávateľa, málo však hovorí o kúpnej sile miezd (ktoré sú podstatnou časťou nákladov práce). Rozdiely v kúpnej sile miezd medzi SR EÚ 15 (ktoré sú ovplyvnené aj výškou cenových hladín v jednotlivých ekonomikách) nie sú také výrazné, ako je rozdiel v nákladoch práce prepočítaných na EUR bežným kurzom.

<sup>2</sup> Svedčí o tom napríklad aj fakt, že hranica horného decilu nákladov práce (je to hranica, ktorá oddeľuje 10 % zamestnávateľov s najvyššími nákladmi práce) je v odvetviach verejného sektora veľmi podobná priemernej úrovni nákladov práce.

diferenciácia sa zväzňovala, miera príjmových nerovností (vyjadrená Giniho koeficientom) patrila stále k najnižším v transformujúcich sa štátoch (Vašečka, 2002). Rovnostárske myslenie značnej časti obyvateľstva vyvíja tlak na to, aby mzdová politika bola nástrojom vyrovnávania mzdových disparít. Budúca mzdová politika by si to však nemala vziať za svoju prioritu.

G r a f 4.1

Výška mesačných nákladov práce v medzinárodnom porovnaní (v EUR, r. 2001)



Prameň: Podľa Analýzy úplných nákladov práce v SR 2001. Štatistický úrad SR, 2003a.

Mzdová diferenciácia sa, pochopiteľne prelieva do diferenciácie úplných nákladov práce. Grafy 4.2, 4.3 a 4.4 to ilustrujú pomocou priemeru, mediánu<sup>3</sup> a pomeru deviateho decilu k priemeru. V odvetviach, kde je deviaty decil vzdialený od priemeru, dochádza k vyššej diferenciácii výšky nákladov práce medzi jednotlivými zamestnávateľmi, blízkosť deviateho decilu k priemeru svedčí skôr o rovnostárskom odmeňovaní (aj 10 % zamestnávateľov s najvyššími nákladmi má náklady blízke priemeru). Logický je mimoriadne nízky pomer deviateho decilu k priemeru v odvetviach so silnou ingerenciou štátu. Ide o energetiku, verejnú správu a obranu, školstvo, zdravotníctvo. Je to odraz rovnostárstva v mzdovej politike verejného sektora. Naopak, deviaty decil je mimoriadne vzdialený od priemeru v peňažníctve a poisťovníctve. Najväčší odstup deviateho decilu od priemeru je v Bratislavskom kraji a v podnikoch

<sup>3</sup> Mediánová hodnota delí súbor na dve rovnako početné skupiny – polovica je pod mediánom, polovica nad ním.

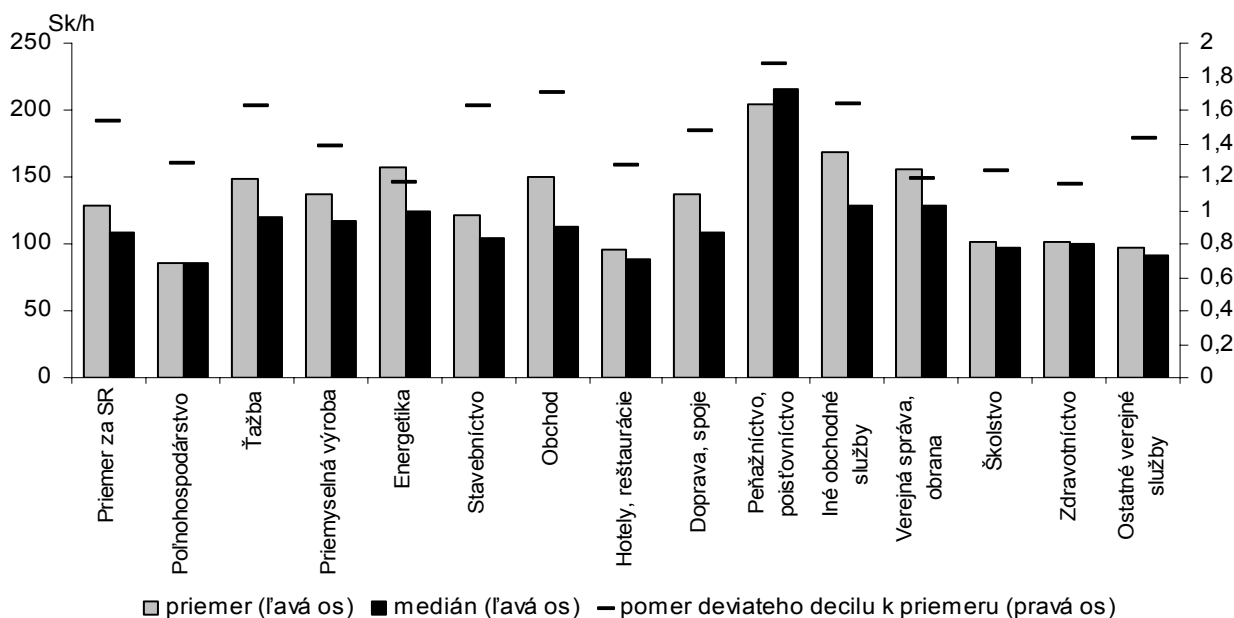
so zahraničným vlastníkom. So zjednodušením možno povedať, že tam, kde sú náklady práce najvyššie (z pohľadu odvetvového, regionálneho, vlastnickeho), sú zároveň aj najdiferencovanejšie.

Peňažníctvo a poisťovníctvo prevýšilo celoštátny priemer mesačného objemu nákladov práce na zamestnanca takmer o 60 %. Najnižšie náklady práce sa udržiavajú v kapitálovo poddimenzovaných odvetviach primárneho a terciárneho sektora (v poľnohospodárstve, ostatných verejných službách, školstve, zdravotníctve). V spektre priemyselných činností najvyššie náklady práce dosahuje výroba motorových vozidiel (38 000 Sk), najmenej nákladov na zamestnanca sa vynakladá v odevnej výrobe.

Reálna produktivita práce výrazne prekročila svoju predtransformačnú úroveň z roku 1989, reálna mzda sa k predtransformačnej úrovni iba približuje. V blízkej budúcnosti sa bude na mzdovú politiku vyvíjať tlak, aby kompenzovala rastúce životné náklady vyplývajúce z úprav regulovaných cien, zo zvýšenia nepriamych daní, ako aj z integračných efektov. Narastá aj tlak na rast minimálnej mzdy,<sup>4</sup> s cieľom napodobniť snahu v EÚ o 50 – 60 %-ný pomer minimálnej mzdy k priemernej mzde.

G r a f 4.2

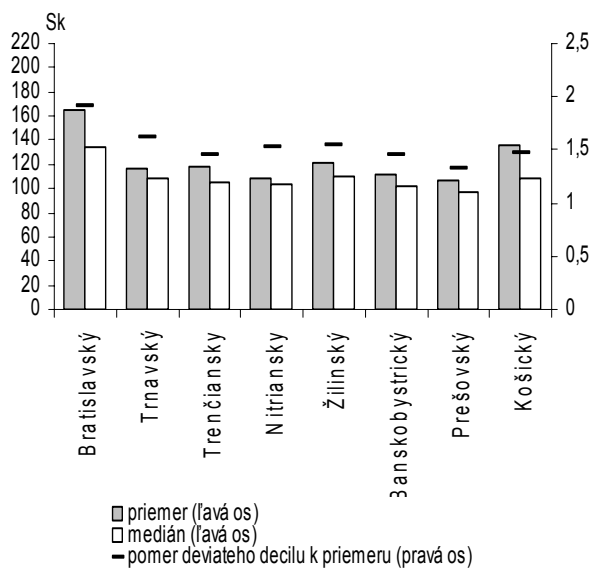
**Charakteristiky hodinových nákladov práce podľa odvetvia (r. 2001)**



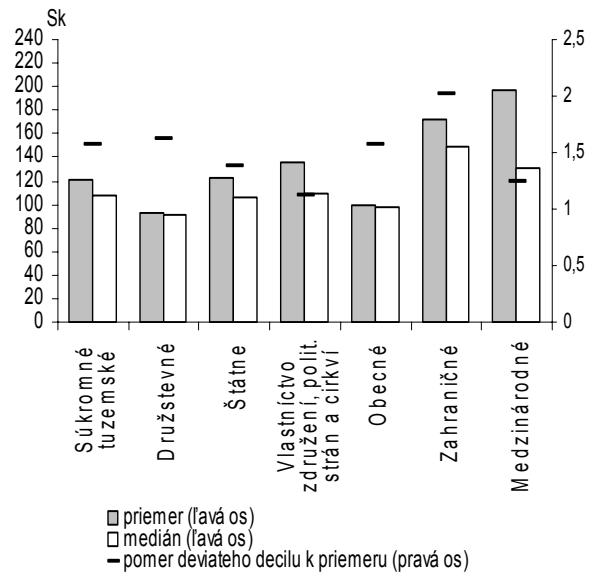
*Prameň:* Podľa Analýzy úplných nákladov práce v SR 2001. Štatistický úrad SR, 2003a; vlastné prepočty.

<sup>4</sup> Týmto problémom sa samostatne zaoberáme v ďalšej časti tejto kapitoly.

**Graf 4.3**  
**Charakteristiky hodinových nákladov práce podľa regiónov (r. 2001)**



**Graf 4.4**  
**Charakteristiky hodinových nákladov práce podľa druhu vlastníctva (r. 2001)**



*Prameň:* Podľa analýzy úplných nákladov práce v SR 2001. Štatistický úrad SR, 2003a; vlastné prepočty.

System mzdových vyjednávaní je zastaraný, formálny. Podľa sociologických štúdií nastupujúca mladšia stredná generácia nemá sklon odborovo sa organizovať (Vašečka, 2002). Aj celkový počet odborovo organizovaných pracujúcich dlhodobo klesá. Skutočný dosah odborov na vývoj mzdy nie je výrazný.<sup>5</sup>

Vzniká požiadavka na zmenu mzdovej politiky vo verejnom sektore. Súčasná nivelizácia príjmov znamená vážnu prekážku pri získavaní vysokokvalitných a vysokomotivovaných odborníkov do organizácií verejného sektora.

Mzdy tvoria približne 55 % celkového objemu bežných príjmov domácností. Podiel miezd z celkových príjmov je relatívne stabilný, zároveň klesá podiel sociálnych príjmov a narastá podiel príjmov z podnikateľskej činnosti. Takáto tendencia v reštrukturalizácii príjmov zrejme pretrvá.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Okrem toho neexistuje ani výraznejší rozdiel medzi mzdami vyplácanými v podnikoch so založenou odborovou organizáciou a v podnikoch bez odborovej organizácie. Rozdiel predstavuje asi 200 Sk v prospech podnikov s odborovými organizáciami (podľa Správy o sociálnej situácii obyvateľstva vypracovanej MPSVR SR), táto čiastka sa však približuje mesačnému nákladu pracovníka na svoje členstvo v odborovej organizácii.

### 4.3. Charakteristiky nového externého prostredia mzdovej politiky v Európskej únii

V štátoch EÚ je v oblasti mzdovej politiky pevne zabudovaný princíp participácie partnerov prostredníctvom kolektívneho vyjednávania. Na úrovni EÚ však nemožno hovoriť o jednotných procesoch určovania miezd, ani o jednotnom koordinačnom mechanizme mzdovej politiky.<sup>7</sup> Dokonca aj v EMÚ zostáva určovanie miezd v kompetencii sociálnych partnerov na národnej, regionálnej, sektorálnej alebo na ešte viac decentralizovanej úrovni – podľa vytvorených tradícií. Zachovávanie tohto charakteru mzdovej politiky napomáha národná a lokálna organizovanosť odborov v EÚ.<sup>8</sup> Možno dokonca pripustiť asymetriu v procese globalizácie: kým kapitál, trhy tovarov a služieb sa internacionalizujú, odborové organizácie sa naďalej „naciona-lizujú“. Len v obmedzenej miere sa vyvíjajú nadnárodné stratégie.

Európsky trh práce (ktorý však nie je homogénny) sa mení: orgány EÚ rozpoznali rigidnosť trhu práce, a zároveň určili zamestnanosť ako prioritu hospodárskej politiky EÚ. Preto je pravdepodobné, že začatý posun v pravidlách trhu práce bude pokračovať smerom k liberálnejším modelom (pričom zamestnanosť sa stimuluje aj reformami daňového systému a sociálneho systému). Niektoré z identifikovaných dôvodov rigidity trhov práce<sup>9</sup> v EÚ súvisia práve so mzdovou (alebo v širšom poňatí s príjmovou) politikou. Jednak mzdová a príjmová politika vplývajú na (ne)pružnosť trhu práce, spätne však deformácie trhu práce obmedzujú mzdovú a príjmovú politiku:

1. Trh práce vo viacerých európskych krajinách prechádza od modelu, v ktorom bol poznačený relatívne štedrým sociálnym zabezpečením nezamestnaných verejnými podpornými systémami, k modelu, v ktorom sociálny systém bude pôsobiť viac

<sup>7</sup> Neznamená to však, že by neexistovali dohodnuté pravidlá koordinácie mzdovej politiky a ostatných politík. Napríklad predpokladá sa koordinovanosť medzi finančnou, mzdovou a menovou politikou, ako to požaduje jeden z troch pilierov Paktu zamestnanosti. Jeho prvý pilier je definovaný ako makroekonomická koordinácia hospodárskopolitického mixu pozostávajúceho z menovej, finančnej a mzdovej (príjmovej) politiky s ohľadom na rast a zamestnanosť pri cenovej stabilite (kölnský proces). V pravidlách tohto paktu je vyslovená požiadavka, aby pole pôsobenia mzdovej politiky bolo vymedzené prírastkami produktivity a cenovej hladiny. K tejto téme pozri napríklad European Commission (2001b); Saghy et al. (1999).

<sup>8</sup> Bližšie Schröder (2002).

<sup>9</sup> Zaoberáme sa tu iba dôvodmi rigidity trhu práce, ktoré súvisia s cenou práce. Pripomíname však, že ďalšie dôvody rigidity sú zakotvené v štátnej (prípadne kolektívnej) regulácii trhov práce, ktorá sťažuje inovatívne a flexibilné formy zamestnania a tým zmiernuje konkurenciu zo strany outsiderov na trhu práce. Bližšie European Commission (2001a).

motivujúco. Pôvodný nemotivujúci vzťah medzi sociálnym systémom a trhom práce umožňoval nezamestnanému dlhé obdobia na vyhľadávanie zamestnania. Zároveň sa tým udržiavala vysoká úroveň tej mzdy, za ktorú je nezamestnaný ochotný opätovne nastúpiť do zamestnania. Takýto stav zamedzuje rozvoj segmentu hospodárstva s nízkymi mzdami (predovšetkým v oblasti jednoduchých služieb).

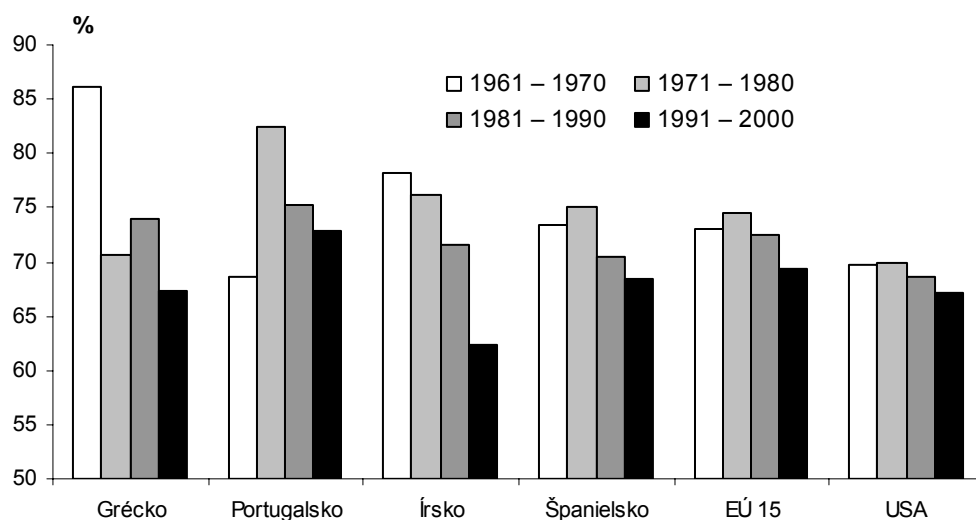
2. Dominancia centralizovaného kolektívneho vyjednávanía o mzdových tarifách obmedzila flexibilitu ceny práce (a trhu práce). V prípade centralizovaného vyjednávanía ani strana zamestnancov, ani strana zamestnávateľov dostatočne nezohľadňuje záujmy outsiderov na trhu – v tomto prípade nezamestnaných.

Grafy 4.5 až 4.7 prinášajú niekoľko kvantitatívnych prehľadov týkajúcich sa vývoja ceny práce v EÚ, s dôrazom na krajiny, ktoré pri svojom pristúpení výraznejšie zaostávali (prípadne aj zaostávajú) v ekonomickej výkonnosti za priemerom Spoločenstva.

V dlhodobom horizonte dochádza v štátoch EÚ k miernemu poklesu mzdovej kvóty<sup>10</sup> (podiel odmien zamestnancov na HDP). Znamená to, že klesá podiel dôchodkov zo závislej činnosti na celkovom objeme dôchodkov spoločnosti. Mzdová kvóta sa v súbore štátov EÚ pohybuje v relatívne úzkom intervale 60 – 75 %. Miera poklesu mzdovej kvóty je mimoriadne výrazná napríklad v Írsku, v priemere krajín EÚ možno hovoriť skôr o miernom, ale trvalom poklese (graf 4.5).

G r a f 4.5

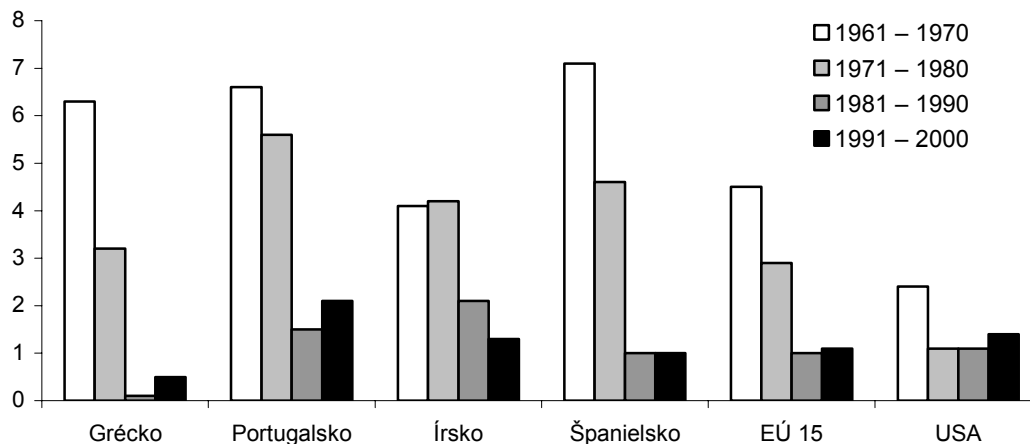
**Mzdová kvóta (podiel odmien zamestnancom na HDP v cenách výrobných faktorov)**



Prameň: European Commission (2001b).

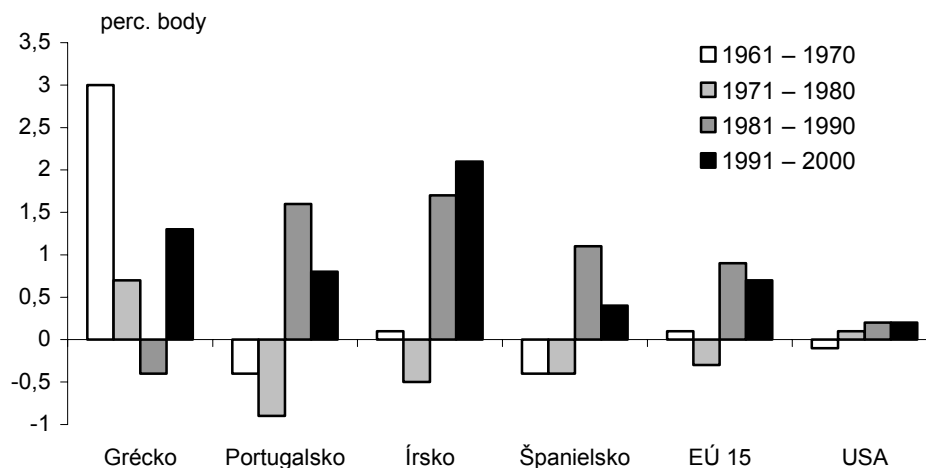
<sup>10</sup> Pozri Saghy et al. (1999).

Graf 4.6

**Priemerné medziročné tempo rastu reálnej mzdy (pri použití deflátoru HDP)**

Prameň: European Commission (2001b).

Graf 4.7

**Rozdiel medzi rastom produktivity práce a rastom reálnej mzdy**

Prameň: Vlastné výpočty podľa European Commission (2001b).

Rast reálnej mzdy v krajinách EÚ sa v posledných dvoch desaťročiach výrazne spomalil. Pritom priemerné tempo rastu reálnej mzdy bolo približne o jeden percentný bod nižšie ako priemerný rast produktivity práce (meranej ako zmeny reálneho HDP na jedného pracujúceho). Predstih rastu produktivity práce pred rastom reálnej mzdy bol v EÚ výraznejší ako v USA (za povšimnutie stojí výrazný predstih rastu produktivity pred rastom miezd v Írsku, bližšie graf 4.7). Pritom je pozoruhodné aj

to, že predstih rastu produktivity pred rastom miezd je v súbore vybraných ekonomík (aj za EÚ ako celok) jednoznačnejší v posledných dvoch dekádach (predtým bol vývoj menej jednoznačný). Znamená to teda, že relácia produktivity a mzdy v poslednom období pôsobí viac stabilizujúco na makroekonomiku ako v minulosti. Platí to aj pre prístupené krajiny s nižšou výkonnosťou, ktoré vykazujú v období členstva v EÚ podstatne zdravší pomer medzi rastom produktivity a mzdy.

#### **4.4. Požiadavky na charakter mzdovej politiky v Slovenskej republike v povstupovom období**

Časť požiadaviek kladených na mzdovú politiku vyplýva z potreby skvalitniť ekonomické prostredie nezávisle od integrácie do EÚ alebo EMÚ. Zmyslom týchto požiadaviek je trhovo konformným spôsobom prispieť k rastu zamestnanosti, k vyššej flexibilitě trhu práce pri nenarušení makroekonomickej stability.

Tvorcovia hospodárskej politiky budú musieť zdefinovať, či a v akom pomere sa má mzdová politika v budúcnosti orientovať na rozdeľovanie, alebo na rast zamestnanosti.<sup>11</sup> Racionálna mzdová politika by sa nemala prioritne orientovať na vývoj mzdových štruktúr, relatívnych miezd a mzdovej diferenciácie (teda neorientovať sa na rozdeľovanie), ale na podporu zamestnanosti a stability hospodárstva.

Hoci vládna politika to môže ovplyvniť iba čiastočne, mala by sa pokúšať ovplyvňovať sociálnych partnerov k prijímaniu progresívnejších metód formovania ceny práce. Žiaducim je smerovanie k vyššej miere zainteresovania zamestnancov na príjmoch z podnikateľskej činnosti podnikov a na majetku podniku. Tým sa tarifná politika vo vstupovej a povstupovej fáze (zrejme náročnej na udržiavanie sociálneho zmieru) čiastočne odideologizuje. Kvôli pretrvávajúcej orientácii tarifných ustanovení

---

<sup>11</sup> Politika orientovaná na rozdeľovanie prináša väčšie nebezpečenstvo pre cenovú stabilitu, konkurenčnú schopnosť aj zamestnanosť. Jej slabinou je, že podporuje nárast cien oživovaním cenovo-mzdovej špirály a podkopáva tým snahu iných segmentov makroekonomickej politiky o dosiahnutie stabilnej cenovej hladiny. Naproti tomu politika orientovaná na zamestnanosť prispôsobuje požadovaný nominálny rast miezd pokroku v produktivite. Usmernenie od politiky orientovanej na rozdeľovanie smerom k umiernennej politike orientovanej na zamestnanosť neznamená, že zamestnanci sa stávajú znevýhodnenými pri rozdeľovaní benefity z ekonomického rastu. Hospodárskym rastom a stabilnou cenovou hladinou sa dosiahne reálny rast príjmov a tým, že podnikom sa prenechá viac priestoru na rastúce výnosy a investície, získavajú sa nové rastové impulzy.

na celohospodárske parametre sa nedostatočne zohľadňujú špecifické regionálne, odvetvové a kvalifikačné faktory. Preto bude úlohou pre strany zúčastnené na mzdovom vyjednávaní, aby rozhodovací proces decentralizovali. Pri požadovaní decentralizácie mzdového vyjednávania treba rátať s tým, že konflikty medzi zamestnancami a zamestnávateľmi sa prenesú na úroveň podnikov, čo môže prispieť k častejším štrajkom.

Spôsob vedenia mzdových vyjednaní vplyva na rýchlosť štruktúrnych zmien a investičnú činnosť. Ak sa mzdy stanovujú na centrálnej úrovni, potom existuje tlak na podniky, aby platili nezávisle od svojej situácie (a nezávisle od stavu regionálneho trhu práce) približne rovnakú mzdu za rovnakú prácu. Podľa zástancov vyjednávania na centrálnej úrovni práve táto skutočnosť zrýchľuje štruktúrne zmeny: menej efektívne odvetvia a podniky sú prinútené svoju činnosť urýchlene racionalizovať, alebo rýchlejšie odísť z trhu. Pracovné sily uvoľnené z týchto podnikov bude absorbovať segment s opačnou situáciou: pôjde o dynamické a vysokoproduktívne odvetvia, ktoré vďaka centrálnemu vyjednávaniu platia nižšiu mzdu, ako by museli platiť v prípade decentralizovaných mzdových vyjednaní. Na základe toho disponujú väčším množstvom voľných zdrojov, aby mohli z vlastných zdrojov financovať investície. Preto sa podľa zástancov centralizovaného vyjednávania touto metódou zrýchľuje proces tvorivej deštrukcie. Tieto predpoklady však majú slabinu: neberú do úvahy, že práca ako produkčný faktor nedisponuje dostatočnou mobilitou. Keď sa v prípade nemobilného produkčného faktora zabraňuje tomu, aby sa štruktúrne zmeny odrážali vo flexibilných mzdových štruktúrach, nevyhnutne sa zvýši nezamestnanosť postihujúca menej mobilnú časť pracovných síl. Značná časť uvoľnenej pracovnej sily nie je schopná splniť kritériá a kvalifikačné požiadavky potrebné v expandujúcich odvetviach, takže (hlavne pri existujúcich transferových platbách nezamestnaným) nie je možné vyhnúť sa dlhodobej nezamestnanosti.

Investičná činnosť pri centralizovanom mzdovom vyjednávaní prináša riziká navyše, preto je riskantnejšia ako pri decentralizovanom variante stanovovania ceny práce.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Pri centralizovanom mzdovom vyjednávaní sa mzdový vývoj neorientuje podľa súčasných výnosov z podnikania. Preto pri tomto systéme narastá podnikateľské riziko pri investíciách. Obzvlášť pri nových a inovatívnych podnikateľských aktivitách je cena práce viazaná na výnosy a podnikateľský zisk, takže značná časť rizík sa prenáša aj na zamestnancov.

Mzdovú politiku orientovanú na zamestnanosť<sup>13</sup> musí kvôli jej vyššej účinnosti dopĺňať aj sociálna politika, daňová politika (ktoré spolu s mzdovou politikou spoluurčujú príjmovú štruktúru) a tvorba legislatívy trhu práce. Spoločným menovateľom všetkých troch menovaných segmentov hospodárskej politiky by sa malo stať odstraňovanie demotivačných faktorov a bariér, ktorými obmedzujú trh práce.<sup>14</sup>

Dôležitý bude prístup vlády a sociálnych partnerov k minimálnej mzde. Politika manipulácie s minimálnou mzdou s cieľom vplyvať na mzdovú úroveň nie je politikou, od ktorej možno očakávať dlhodobý úspech. Posúvanie úrovne zákonom stanovenej minimálnej mzdy smerom nahor vedie k nárastu na strane ponuky na trhu práce. Zvyšuje sa rozdiel medzi sociálnymi dávkami a minimálnou mzdou, klesá riziko vzniku sociálnej pasce. Na opačnú stranu trhu práce však rast reálnej mzdy pôsobí obmedzujúco. Zvyšuje náklady práce, komplikuje finančnú situáciu zamestnávateľov a znižuje dopyt po práci.

Dokonca možno namietat' aj voči jednoduchosti a priamočiarosti vplyvu na ponukovú stranu trhu práce. Kým ťažko možno spochybnit' motivačný vplyv zvýšenia minimálnej mzdy na nízkokvalifikovanú osobu ašpirujúcu na minimálnu mzdu, môže dojsť k dvojakému vplyvu na kvalifikovanejšieho zamestnaného (tu nejde o motiváciu zamestnať sa, ale o motiváciu zvyšovať svoju kvalifikáciu, podávať vyššie výkony a pracovať s vyššou produktivitou a pod.): V prípade, že rast minimálnej mzdy sa preleje do adekvátneho zvýšenia ostatných miezd, možno hovoriť o neutrálnom až pozitívnom prínose k motivácii všetkých zamestnancov. Tento prípad však výraznejšie zaťažuje zamestnávateľa. V prípade, že zvýšenie minimálnej mzdy sa nepremietne do adekvátneho posunu ostatných miezd (a zníži sa tým mzdová diferenciácia), motivácia pracovníkov pracujúcich za vyššiu ako minimálnu mzdu môže ochabnúť. Pritom stlačená diferenciácia miezd zvyšuje tlak na firmy k realizácii investícií do technológií

---

<sup>13</sup> V dokumentoch Európskej komisie, napríklad European Commission (1998), sa používa pojem „*employment-friendly wage policy*“.

<sup>14</sup> V súlade s vyslovenou požiadavkou sa aj v podmienkach SR realizovalo niekoľko opatrení: čiastkovými opatreniami v sociálnej politike sa znížilo riziko rozširovania sociálnej pasce, navrhnutá daňová reforma presúva daňovú záťaž z práce na iné objekty zdanenia (hlavne na spotrebu), Zákonník práce prijatý v máji 2003 umožňuje flexibilnejšie pracovnoprávne vzťahy atď. Týmto smerom pôsobia aj niektoré pokusy o reformy daňového systému v štátoch EÚ (napr. presun objektu zdanenia z práce na znečisťovanie prostredia); bližšie European Commission (2001a).

nahrádzajúcich nekvalifikovanú prácu. Udržiavanie nízkej úrovne minimálnej mzdy udržiava dopyt po nízkokvalifikovanej pracovnej sile (podpora dopytovej strany trhu práce), znižuje však motiváciu nízkokvalifikovaných osôb a utlmuje ponukovú stranu trhu.

Nepostačuje riešenie, ak sa stimuluje iba tzv. silnejšia strana trhu (v prípade trhu práce v SR je to ponuková strana). Úspešné môže byť také opatrenie, ktoré ovplyvňuje slabšiu stranu trhu (tu dopytovú), alebo obidve strany.

Udržiavanie nízkej mzdovej úrovne nemôže byť stratégiou rozvoja SR, ale hospodárska politika by rast mzdovej úrovne nemala stimulovať administratívnymi opatreniami typu zákonom stanovenej minimálnej mzdy. Minimálna mzda by skôr mala nasledovať vývoj celkovej mzdovej hladiny, ktorá je formovaná relatívnou vzácnosťou pracovnej sily, marginálnym výnosom zo zapojenia ďalšieho zamestnanca a vývojom produktivity. Stratégia hospodárskej politiky preto musí tvoriť podmienky na priaznivý vývoj týchto faktorov a minimálnu mzdu iba prispôsobovať v záujme ochrany osôb s najnižšou kvalifikáciou. Rast priemernej mzdy v SR by sa mal podporiť tým, že sa budú tvoriť pracovné miesta predovšetkým v sektoroch (a v činnostiach) s nadpriemernými požiadavkami na kvalifikáciu a s nadpriemernou cenou práce. Takýmto spôsobom môže narastať mzdová hladina aj bez toho, aby sa radikálne dvíhala mzda, za ktorú pracujú najmenej kvalifikovaní (a tým sa znižovala šanca na ich zamestnanie). Príklady z externého prostredia dokladajú existenciu naznačenej tendencie: V USA v rokoch 1993 – 1999 bolo až 81 % novovytvorených pracovných miest spojených s činnosťami s vyššou ako mediánovou mzdou; podobne v EÚ v rokoch 1995 – 2000 bolo 60 % nových pracovných miest vytvorených v sektoroch spojených s vyššími požiadavkami na vzdelanie, aj s vyšším ohodnotením. Druhou stranou rastu *high-skill* pracovných miest v EÚ bolo zlyhanie v tvorbe pracovných miest pre menej kvalifikovaných, podobný problém však v USA vďaka väčšej pružnosti trhu<sup>15</sup> práce nebol prítomný (podľa European Commission, 2001c).

---

<sup>15</sup> Aj samotná mzdová politika prispieva k rozdielom medzi pružnosťou trhu práce v EÚ a USA. Mzdy vo väčšine krajín EÚ sú považované za menej flexibilné v porovnaní s USA, Kanadou, ale čiastočne aj Veľkou Britániou. Mzdová diferenciácia je tu viac stlačená, čo komplikuje zamestnávanie osôb s nižšou produktivitou. Okrem toho to sťažuje situáciu v činnostiach, v ktorých môže dojsť k produktívnym šokom (European Commission, 2001c).

Formy peňažnej pomoci nezamestnaným by mali meniť svoj charakter z terajšej podoby náhrady mzdy na doplnok mzdy. Táto stratégia stavia na relatívne nízkej úrovni zákonom stanovenej minimálnej mzdy a na opatreniach stimulujúcich k prijatiu práce. Zrejme sa tým podporí zamestnávanie menej kvalifikovaných osôb na jednoduchšie práce a dosiahne sa úspora časti vyplácaných podpôr. Časť ušetrovaných verejných zdrojov možno použiť na navýšenie alebo vytvorenie takých dávok, ktoré pomôžu osobám s nízkymi pracovnými príjmami.<sup>16</sup> Takýto systém čiastočne zníži tlak na verejné financie, napomôže rozvoj segmentu ekonomiky s nízkymi mzdami (a tým podporí ekonomický rast) a zlepší aj príjmovú situáciu takto zamestnanej osoby (ktorej súhrnný príjem bude vyšší, ako keby bol nezamestnaným poberateľom dávok).

#### **4.5. Determinanty mzdovej politiky v dlhodobejšom horizonte**

V dlhodobejšom časovom horizonte, v prípade vstupu SR do EMÚ, sa prostredie pre mzdovú politiku zmení: národná mzdová politika bude musieť vychádzať z toho, že rastúce nominálne mzdy nebude sprevádzať akomodačná politika Európskej centrálnej banky (centrálna banka nebude korigovať vysoký rast nominálnych miezd pridávaním dodatočných peňažných prostriedkov do obehu). Takisto nemožno rátať so znehodnotením meny, ktoré by reagovalo na prílišný rast nominálnej mzdy. Každá zmena národnej hladiny nominálnych miezd prinesie so sebou zmenu v relatívnych jednotkových mzdových nákladoch a tým aj v konkurenčnej schopnosti (bližšie Schulten – Stueckler, 2000).

Je možné, že po vstupe do EMÚ narastie riziko imitácie: spoločnou menou zapríčinená narastajúca transparentnosť mzdových a nákladových úrovní aj štruktúr môže viesť k zosilneniu požiadaviek na napodobenie ich hodnôt dosiahnutých v ostatných častiach Únie.

Mzdová politika bude musieť vytvárať prínos k stabilizačne orientovanej peňažnej politike. Preto nebude tolerovateľné, ak prehnané mzdové požiadavky podporia nákladovú infláciu. Mzdová politika orientovaná na stabilitu sa bude musieť orientovať na budúcu mieru inflácie. Ak budú dohody o mzdách stavané podľa inflácie

---

<sup>16</sup> Analýzu takýchto modelov prináša napríklad Sinn et. al. (2002).

v predchádzajúcom roku, mzdová politika reagujúca ex post na pohyby cien bude následne viesť k nadmernému rastu miezd a zároveň to bude komplikovať dezinflačnú politiku.

Ak by, hypoteticky, mzdový vývoj na národnej alebo regionálnej úrovni v ekonomike veľkosti Slovenska nebol v súlade s menovým vývojom (určovaným nadnárodne), nevedlo by to k akcelerácii inflácie v celej menovej únii. Prioritne by sa zrejme zvýšili importy z ostatných regiónov únie, keďže elasticita ponuky v EMÚ bude vysoká. Nezodpovedná mzdová politika pri vysokej elasticite ponuky povedie k poklesu zamestnanosti v dotknutom regióne.

Z hľadiska domácej mzdovej politiky bude komplikujúcim faktorom, že značná časť podnikov bude súčasťou medzinárodných hospodárskych subjektov. Znamená to neistotu ohľadne rozhodnutí o mzdovej politike centrál veľkých koncernov (sídliacich mimo územia SR), ktoré budú brať do úvahy aj hospodársku situáciu iných častí koncernu (a bude tým možno menej čitateľná väzba ich mzdovej politiky s vývojom čisto domáceho prostredia a domáceho trhu práce).

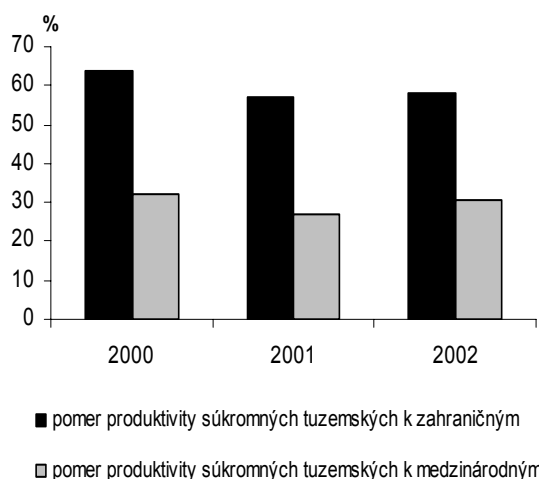
Očakávaný prílev zahraničného kapitálu však zrejme bude pôsobiť v prospech dlhodobého rastu priemerných miezd, hoci takéto pôsobenie môže mať svoje limity: limitujúcim faktorom môže byť pretrvávanie súčasného modelu del'by práce medzi materskou firmou a dcérskymi spoločnosťami v SR, ktorý potrebuje uchovať relatívne nízku cenu práce.

Významným faktorom bude aj schopnosť domácich subjektov konkurovať zahraničným (pôsobiacim v SR) v motivovaní zamestnancov. Pretrvávanie duálnej ekonomiky (kde sektor domácich podnikov výrazne zaostáva za sektorom podnikov v zahraničnom vlastníctve) obmedzuje motiváciu k zvyšovaniu miezd aj v silnejších podnikoch v zahraničnom vlastníctve.

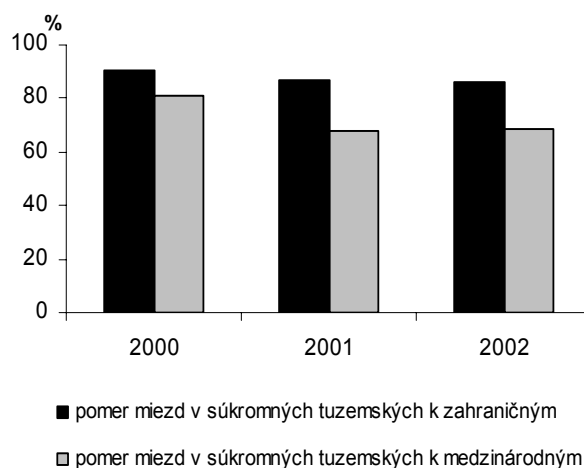
Podľa doterajších skúseností existuje v SR značný, dokona narastajúci predstih produktivity práce v priemyselných podnikoch so zahraničným alebo s medzinárodným vlastníkom pred podnikmi v tuzemskom súkromnom vlastníctve (graf 4.8). Produktivita (tu počítaná ako podiel tržieb za vlastné výrobky a priemerného evidenčného počtu zamestnancov) v tuzemských súkromných podnikoch nepresiahla v období 2000 – 2002 úroveň 64 % z produktivity dosahovanej v zahraničných,

a dokonca nepresiahla 32 % z produktivity medzinárodných firiem.<sup>17</sup> Napriek tomu, že existujú tieto priepastné rozdiely v produktivite práce (ktorá by mala predurčovať výšku miezd), vo výške miezd nie sú rozdiely také výrazné. Súkromné tuzemské podniky v sledovanom období 2000 – 2002 vyplácali mzdy, ktoré boli na úrovni cca 70 – 90 % miezd vyplácaných v medzinárodných, resp. zahraničných podnikoch (graf 4.9). Preto sú tuzemské podniky zrejme podstatne viac ohrozované mzdovým tlakom, zahraničné a medzinárodné podniky majú väčšiu medzeru medzi produktivitou zamestnanca a vyplácanou mzdou (čo prispieva aj k lepšej finančnej stabilite podniku, ale vytvára to aj možnosti motivácie pracovníkov, akými väčšina firiem v tuzemskom súkromnom vlastníctve nedisponuje).

**G r a f 4.8**  
**Diferencie vo vývoji produktivity práce v priemyselných podnikoch**



**G r a f 4.9**  
**Diferencie vo vývoji priemerných miezd v priemyselných podnikoch**



*Prameň:* Ročenka priemyslu 2003. Štatistický úrad SR, 2003b.

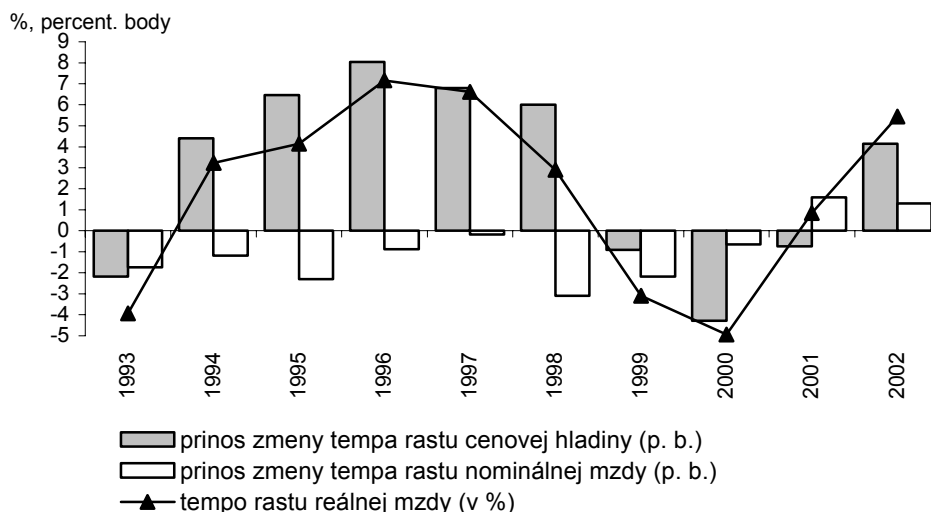
Okrem obvyklých vysvetľujúcich faktorov vyššej produktivity práce zahraničných podnikov, ako sú *know-how*, vyspelejšie technológie, ale aj masová manuálna výroba, možno identifikovať a exaktne dokázať aj lepšiu kapitálovú vybavenosť práce. Kapitálová vybavenosť práce (máme na mysli podiel nehmotného a hmotného investičného majetku na jedného zamestnanca) v podnikoch vlastnených

<sup>17</sup> Rozdiely v produktivite práce spomínaných skupín firiem by boli o niečo menej výrazné, keby sa produktivita vypočítala z pridanej hodnoty (namiesto tržieb). Ani v tomto prípade by však produktivita firiem so súkromným domácim vlastníkom nedosiahla v hodnotenom období viac ako 72 % produktivity firiem v zahraničnom vlastníctve a viac ako 45 % produktivity firiem v medzinárodnom vlastníctve.

tuzemským súkromným vlastníkom je približne iba polovičná oproti kapitálovej vybavenosti práce v podnikoch v zahraničnom, resp. medzinárodnom vlastníctve (bližšie Morvaj, 2002).

G r a f 4.10

**Význam faktorov ovplyvňujúcich rast reálnej mzdy**



*Prameň:* Vlastné výpočty podľa: Štatistická správa o základných vývojových tendenciách v hospodárstve SR. Štatistický úrad SR 1997 – 2002.

Stabilnejšie makroekonomické prostredie, ktoré bude nutnou podmienkou členstva v EMÚ, prinesie aj tesnejšiu väzbu medzi vývojom nominálnej a reálnej mzdy. V uplynulom období bolo tempo rastu reálnej mzdy ovplyvnené skôr vývojom inflácie (graf 4.10) ako vývojom nominálnej mzdy. Je to zdôvodnené tým, že hodnoty tempa rastu nominálnej mzdy sa držali v podstatne užšom koridore (s menšími medzoročnými výkyvmi) ako rast cenovej hladiny. Predpokladané stabilnejšie makroekonomické prostredie, sprevádzané menej výraznými výkyvmi v miere inflácie, teda zjednoduší určovanie vývoja ceny práce a sprehládní funkčný vzťah medzi rastom produktivity, nominálnou mzdou a reálnou mzdou.

## 5. BANKOVO-FINANČNÁ POLITIKA

Finančný sektor<sup>1</sup> má v každej ekonomike, a teda aj v ekonomike Slovenska kľúčové postavenie. Zmyslom jeho existencie a jeho ekonomickým poslaním je predovšetkým umožňovať tok peňažných prostriedkov, a to akumuláciou a distribúciou dočasne voľných peňažných prostriedkov a zabezpečením bezporuchového platobného styku. Kvalita a spoľahlivé fungovanie finančného sektora a v rámci neho bánk podstatne ovplyvňujú finančnú i celkovú ekonomickú stabilitu štátu, a preto aj sústreďujú na seba pozornosť verejnosti, medzinárodných inštitúcií a investorov. Úrovníou plnenia svojich funkcií je teda finančný a bankový sektor aj určitým indikátorom, ktorý ukazuje, či je možné ekonomiku považovať za hospodársky zdravú, orientujúcu sa správnym smerom a prosperujúcu.

Táto skutočnosť nadobúda v súčasnosti osobitný význam najmä z hľadiska začlenenia Slovenska do Európskej únie a ďalej do spoločného európskeho menového systému. Široké spektrum rôznorodých bánk a finančných inštitúcií, v práci ktorých sa uplatňujú spoločné princípy trhového mechanizmu, vytvára predpoklady na medzinárodnú spoluprácu a koordináciu i integráciu ekonomík.

Funkčnosť finančného a bankového sektora preto treba chápať ako nedeliteľnú časť celej ekonomiky, kde finančné inštitúcie a banky sú zrkadlom jej reálneho stavu, stability a plynulého chodu finančných tokov, bez ktorého hospodárstvo nemôže fungovať.

Doterajší vývoj finančného sektora na Slovensku možno charakterizovať ako proces postupnej transformácie a približovania podmienok jeho fungovania k stavu vo vyspelých trhových ekonomikách. Dominantné postavenie v ekonomike SR má zatiaľ za súčasného fungovania jeho ďalších článkov, najmä finančného trhu, predovšetkým bankovníctvo. Ďalší spoločensko-ekonomický vývoj Slovenskej republiky bude preto pri jej začlenení do európskeho spoločenstva do značnej miery závisieť od aproximácie bankovo-finančného sektora podmienkam Únie.

---

<sup>1</sup> Do inštitúcií vytvárajúcich finančný sektor zaraďujeme: banky, nebankové inštitúcie prijímajúce vklady, poisťovacie spoločnosti, dôchodkové fondy a investičné fondy. Prepájanie bankovníctva s ostatnými finančnými subjektmi je možné vyjadriť aj pojmom *bankovo-finančný sektor*.

## 5.1. Východisková pozícia bankového sektora v Slovenskej republike

Dosiahnuté výsledky bankového sektora v procese transformácie potvrdzujú, že v súčasnosti sa ho v podstate podarilo stabilizovať. Už v roku 2000 sa obnovil rast jeho bilančnej sumy. Začali sa zlepšovať niektoré jeho finančné ukazovatele a hospodárske výsledky a zaznamenal sa aj pomerne priaznivý vývoj ukazovateľov obozretného bankového podnikania.

Celkové čisté zisky komerčných bánk v roku 2002 dosiahli 11,8 mld Sk, čo v medziročnom porovnaní predstavovalo nárast 2,8 mld Sk (o 30,4 %<sup>2</sup>) a v roku 2003 tento vývoj pokračoval, keď zisk dosiahol 11,2 mld Sk.

Na vysokom náraste ziskov slovenských komerčných bánk sa však viac ako určité zvýšenie ich úverovej aktivity v rokoch 2001 – 2002 (keď medziročne vzrástli úvery v roku 2001 o 5,3 % a v roku 2002 o 8,1 %) podieľajú iné faktory, a to predovšetkým: 1. zvýšenie marže z bankových depozít a 2. postupné sústavné zvyšovanie neúrokových výnosov.

T a b u ľ k a 5.1

### Vývoj priemerných úrokových mier z čerpaných úverov a z vkladov v rokoch 1999 – 2002

	1999	2000	2001	2002	Zmena oproti predchádzajúcemu roku
<b>Priemerná úroková miera v %</b>					
a) z čerpaných úverov	11,07	9,79	8,36	8,70	+0,34
b) z vkladov	10,45	7,23	5,15	4,60	-0,55
marža	0,62	2,56	3,21	4,10	+0,89

*Prameň:* Výročná správa NBS za rok 2002, s. 175.

Základom priaznivých výsledkov komerčných bánk bola predovšetkým zvyšujúca sa marža v dôsledku rozdielu úrokov z poskytovaných bankových úverov a úrokov z vkladov podnikov a obyvateľstva. V rozmedzí rokov 1999 – 2002 sa takto marža zvýšila z 0,62 % v roku 1999 na 4,10 v roku 2002.

Druhým dôležitým zdrojom narastajúcich ziskov bola skutočnosť, že pokles úrokov na trhu bol kompenzovaný sústavným zvyšovaním bankových poplatkov za

<sup>2</sup> Pozri Výročnú správu NBS za rok 2002, str. 83 – 84.

rôznorodé bankové služby podnikom a obyvateľstvu, najmä za správu účtov v banke a zúčtovací platobný styk. Tento vývoj bude zrejme tiež ďalej pokračovať aj v súvislosti so zvyšovaním výnosov z operácií na finančných trhoch, kde ich podiel na celkových bankových výnosoch má tiež narastajúci trend. Potvrďuje sa tým aj prognóza, že znižovanie podielu úverových aktivít komerčných bánk v prospech ďalších činností, ktoré banky na seba preberajú, sa aj v slovenskom bankovníctve vstupom do EÚ a európskej menovej únie (EMÚ) ďalej zintenzívni.

Posilňovanie pozície bánk na Slovensku potvrdzuje aj vstup zahraničného kapitálu (Národná banka Slovenska, 2002b; Národná banka Slovenska 1998 – 2003). Upísané základné imanie bánk a poskytnutých finančných prostriedkov pobočiek zahraničných bánk (bez imania NBS) predstavovalo v roku 2000 sumu 56 086 mld Sk.<sup>3</sup> Podiel zahraničných investorov na celkovom upísanom základnom imaní bánk a pobočiek zahraničných bánk, ktorý pred privatizáciou najväčších slovenských peňažných ústavov v roku 2001 – 2002 predstavoval 25,5 %, sa tak výrazne zvýšil a dosiahol 85,3 %. Nárast bol spôsobený predovšetkým odpredajom štátom vlastnených podielov na základnom imaní bánk zahraničným investorom a zrušením Konsolidačnej banky, Bratislava, š. p. ú. V slovenskom vlastníctve zostala zatiaľ len Banka Slovakia a Poštová banka, na ktorú však už bol vyhlásený tender na predaj akcií. V ostatných bankách má zahraničný kapitál 100 % alebo majoritný podiel. Slovenský podiel vo VÚB predstavuje 4,15 %, v OTP (Investičnej a rozvojovej) banke 4,18 % a v Slovenskej sporiteľni 12,8 %.

Privatizáciou najväčších štátom vlastnených bánk (Všeobecnej úverovej banky, a. s., Bratislava, Slovenskej sporiteľne, a. s., Bratislava a Investičnej a rozvojovej banky, a. s., Bratislava) bol v podstate zavŕšený proces privatizácie slovenského bankovníctva, ktoré väčšinou prevzal zahraničný kapitál.

Domnievame sa, že odštátnenie uvedených bánk umožní obmedzenie politických a skupinových vplyvov na rozhodovanie týchto bánk, prirodzene, za predpokladu, že rozhodujúcim motívom a kritériom ich ďalšej ekonomickej aktivity bude optimalizácia ich hospodárskych výsledkov, nie mimoekonomické (napr. korporatívne či

---

<sup>3</sup> Z toho upísané základné imanie bánk predstavovalo 51 380 mld Sk a trvalo poskytnuté finančné prostriedky, ktoré zahraničné centrály poskytli svojim pobočkám, boli 4 707 mld Sk.

nacionálne) záujmy, ktoré by prevažovali nad objektívnymi trhovno-ekonomickými kritériami.

V súvislosti s privatizáciou najmä veľkých slovenských bánk za účasti zahraničného kapitálu sa doteraz vyzdvihovalo predovšetkým získanie potrebných finančných zdrojov v SR a nedostatočne sa zvýraznili aj ďalšie významné úlohy, ktoré má vstup zahraničného kapitálu do slovenských bánk. Získavanie strategických investorov totiž okrem štandardizácie podnikania bankového sektora a získavania kvalifikovaného *know-how* umožnilo podporu materských zahraničných bánk pri zabezpečovaní rozšírenia siete korešpondenčných bánk a otvorenie nových úverových liniek. Pritom už samotná prítomnosť zahraničných bánk na slovenskom finančnom trhu mohla (aj pri priaznivých ďalších faktoroch) podnecovať, a aj podporovala, zahraničných investorov k vstupu do slovenského podnikového sektora, a teda je tiež faktorom, ktorý vstúpil do hry najmä po roku 2000, odkedy sa začal zvyšovať podiel priamych zahraničných investícií. V tomto smere sa proces privatizácie bánk chápal ako pozitívny faktor pri presadzovaní vstupu Slovenska do EÚ.

Aj pri nesporných pozitívach privatizácie bánk, ktoré sme uviedli, však skutočnosť, že prakticky všetky slovenské banky boli odovzdané zahraničnému kapitálu, prevýšila svojím rozsahom nadnárodnú privatizáciu uplatnenú v iných krajinách EÚ a pre vládu znamenala výrazné obmedzenie možnosti podporiť v investičnej politike slovenské záujmy, resp. realizovať štátnu politiku v tomto smere (Národná banka Slovenska, 29 – 31. mája 2003). Domnievame sa preto, že pri komplexnom posudzovaní celkových výsledkov vstupu zahraničného kapitálu do slovenského bankovníctva bude treba posúdiť všetky pozitívne, ale aj negatívne dôsledky, ktoré slovenská ekonomika získa najmä z hľadiska komplexne chápanej funkčnosti finančného a bankového sektora.

Pri posudzovaní reálnych výsledkov vstupu zahraničného kapitálu do slovenskej ekonomiky bude preto treba vychádzať z dvoch základných pohľadov na proces privatizácie (Národná banka Slovenska, 29 – 31. mája 2003).

a) Predovšetkým z toho, že pre celkové hodnotenie privatizácie, najmä veľkých štátnych bánk prostredníctvom zahraničného kapitálu, nebola dôležitá len ponúknutá, resp. dosiahnutá cena, ale hlavne posúdenie zámerov potenciálnych, resp. skutočných investorov a ich skutočná realizácia, do akých aktivít chceli vstúpiť a skutočne

vstúpili, prečo sa zaujímali o konkrétnu banku, ako repatriujú vložený kapitál a z akých získaných zdrojov a aký devízový dopad bude mať ich kapitálový vstup do našej ekonomiky.

Prvoradým kritériom skutočne dosahovaných výsledkov privatizácie nemôže byť teda len získanie finančných zdrojov z predaja bánk, ale predovšetkým reálne sfunkčnenie bánk aj s prihliadnutím na národohospodárske priority a na ďalšie pôsobenie bankového sektora na rast a stabilitu slovenskej ekonomiky v rámci integrovaného Spoločenstva.

- b) Druhou stránkou pohľadu by mal byť ďalší vývoj akumuláčného potenciálu sprivatizovaných bánk, ktorý bude súvisieť aj s revitalizáciou podnikovej sféry a celkovým ozdravovaním finančných tokov.

## **5.2. Globalizačné a integračné tendencie vo vývoji bankovníctva**

Bankovníctvo v celosvetovom meradle aj v Európskej únii sa v posledných desaťročiach stalo jedným z najdynamickejších sa rozvíjajúcich odvetví. Ide o dlhodobejší proces, ktorého príčiny spočívajú predovšetkým v tom, že dochádza k zintenzívneniu globalizačných tendencií vrátane tendencií smerujúcich k vytváraniu nadnárodných finančných subjektov a k prieniku veľkých bankových subjektov na zahraničné trhy (Rais – Drdla, 1999).

Ako nový faktor vstupuje do hry zrýchľujúca sa technická a technologická inovácia v peňažnej a vo finančnej oblasti. V bankovníctve prebieha v podstate druhá technologická revolúcia, v ktorej sa výrazne zrýchľujú bankové operácie, zvyšuje sa rýchlosť a rozsah bankových služieb, znižuje sa spotreba ľudskej práce, mzdových i materiálových nákladov. Elektronizácia bankovníctva umožňuje rozvíjanie priamych kontaktov banka – zákazník.

Súčasne prebieha reštrukturalizácia celého bankového sektora a jednotlivých bánk (Hlavatý a kol., 1999; Longauerová, 2001). Pre konsolidáciu bánk je pritom

charakteristické vytváranie väčších bankových celkov, silnejúca marketingová orientácia bánk a rastúci tlak na úsporu ich prevádzkových nákladov.<sup>4</sup>

Zrýchľujúci sa proces globalizácie podporil na jednej strane dereguláciu v bankovníctve, ktorá sa začala už v 90. rokoch minulého storočia a umožnila nebankovým finančným inštitúciám začať s podnikaním v liberalizovaných oblastiach bankových produktov. Deregulácia rozšírila oblasť, v ktorej nebankové inštitúcie (rôzne druhy podielových fondov, poisťovacích spoločností, investičných spoločností) konkurujú bankám v boji o voľné zdroje na primárnom trhu, a následne im umožnila využívať získané zdroje na financovanie podnikateľských aktivít svojich klientov. Na druhej strane globalizačný proces dereguláciou otvoril aj možnosti bankám podnikáť v dovtedy nebankových oblastiach (poisťovacie spoločnosti, lízingové spoločnosti, spoločnosti zaoberajúce sa predajom nehnuteľností, investičné spoločnosti).

Charakteristickou črtou súčasných zmien v bankovom sektore je posilňovanie postavenia inštitucionálnych investorov (dôchodkové fondy, investičné fondy, poisťovacie spoločnosti), ktoré zvyšuje konkurenciu medzi bankami a novými účastníkmi investičného podnikania.

Vo vyspelých krajinách sa najväčšími vlastníkami akcií stávajú dôchodkové fondy, ktoré disponujú značným majetkom. To vedie aj k zníženiu podielu úverov ako formy redistribúcie voľných zdrojov a poklesu úlohy bánk v ich prerozdeľovaní.

Pre tieto zmeny je príznačná intelektualizácia finančných trhov, v dôsledku čoho rozhodujúcim faktorom v medzinárodnej konkurencii a na finančnom trhu sa stávajú predovšetkým vedomosti, znalosti a informácie. Dominujúce postavenie získavajú kvalifikovaní odborníci v oblasti strategického plánovania, vytvárania finančných produktov, znalci v oblasti finančných analýz a prognóz, ako aj formovania i realizácie investičných stratégií.

Za veľmi perspektívnu, ale súčasne aj kontroverznú oblasť nových ziskových obchodov komerčných bánk sa považuje obchodovanie s derivátmi. Ide o burzové i mimoburzové nástroje typu *opcií*, *financial futures*, *swapov*, ktoré sa používajú na zaistenie a kontrolu rizík. V podstate ide o mechanizmus presunu rizík od subjektov,

---

<sup>4</sup> Tradičné bankové inštitúcie i na Slovensku sú tiež vystavené silným vonkajším tlakom, čoho výsledkom je rastúca konkurencia a boj o priazeň nových a udržanie súčasných zákazníkov, tlak na zníženie nákladov a pracovníkov i zvyšovanie produktivity a efektívnosti.

ktoré nechcú pracovať s rizikami, k subjektom, ktoré sú ochotné s nimi pracovať a získavajú z toho určité zisky, čo by sa dalo využiť aj v slovenskej ekonomike pri financovaní investícií poznačenom nedostatkom kapitálu. Problém je však v tom, že deriváty poskytujú široký priestor rizikovým špekulatívnym obchodom. Považujú sa perspektívne za jednu z najziskovejších aktivít bánk.

### 5.3. Legislatívna koordinácia bankovo-finančného sektora v Európskej únii

Integračný proces, ktorý prebieha v Európe, je založený na niektorých základných, všeobecne vytýčených a prijatých postulátoch, na ktorých je budované celé Spoločenstvo. Medzi ne patrí: princíp nadštátnosti, všeobecné uznávanie spoločenských hodnôt celého Spoločenstva, vytváranie účinného, záväzného mechanizmu zabezpečovania spoločne prijatých hodnôt a separácia spoločných právomocí od individuálnych právomocí členských štátov. Tieto postuláty sa premietajú aj do budovania bankovo-finančného sektora v Európskej únii.

Základ koordinácie bankovníctva vo vytvorenej Európskej únii predstavovala tzv. *Prvá banková smernica*<sup>5</sup> prijatá v roku 1977 Radou ES na koordináciu zákonov, nariadení a správnych predpisov, vzťahujúcich sa na zriadenie a prevádzku obchodných činností úverových inštitúcií (Rais – Drdla, 1999). Touto prvou smernicou sa sledovalo prijatie pravidiel na zabezpečenie možnosti zriaďovať pobočky v rámci vnútorného trhu, odstránenie prekážok poskytovaniu služieb cez hranice členských štátov EÚ, vytvorenie štandardných pravidiel vydávania oprávnení na začatie a prevádzkovanie činnosti úverových inštitúcií v členských štátoch, stanovenie podmienok na zjednotenie postupu pri dohľade nad činnosťou úverových inštitúcií a vytváranie harmonizovaného súboru predpisov na zriaďovanie úverových inštitúcií v členských štátoch Európskej únie.

Základné ustanovenie tejto smernice predstavuje zjednotenie podmienok vykonávania obchodnej činnosti úverových inštitúcií a spoluprácu medzi orgánmi bankového dohľadu v členských štátoch.

---

<sup>5</sup> Podstatným znakom tejto smernice sú podmienky pre výkon obchodných činností úverových inštitúcií a spolupráca orgánov dohľadu nad ich činnosťou v členských štátoch EÚ. Ako mimoriadne významná sa ukázala predovšetkým otázka jednotnej regulácie bankového sektora.

Táto prvá spoločná banková smernica stanovila aj osobitné požiadavky, podľa ktorých úverové inštitúcie musia pred začatím svojej činnosti dostať súhlas od správnych orgánov vo forme príslušnej licencie. V nej sa predpokladalo napríklad splnenie takých požiadaviek, ako je primerané minimum vlastných fondov, určitá kvalifikácia vedúcich pracovníkov a podrobný plán (prospekt) krátkodobých a dlhodobých cieľov. Prvá smernica predstavovala v podstate iba prvé kroky k integrovaniu bankového trhu.

Ďalší legislatívny posun k liberalizácii bankového sektora predstavovala *Druhá banková smernica* prijatá Radou ES v roku 1989, ktorá vstúpila do platnosti v roku 1993. Táto smernica už poskytuje úverovým inštitúciám, ktoré majú oprávnenie vo svojom domovskom štáte a podliehajú mu v bankovom dohľade, výsadu uznania ich bankových licencií v celej Európskej únii.<sup>6</sup> Dôsledná aplikácia tejto smernice vyvoláva vo svojej podstate silný tlak na liberalizáciu trhu.

Jej dôležitým postulátom je zásada vzájomného uznania, ktorá zabezpečuje, že bankové inštitúcie, ktoré vykonávajú činnosť na základe licencií v domovskej krajine, môžu ju vykonávať na celom území Európskej únie, a to buď poskytovaním cezhraničných služieb, alebo zriaďovaním pobočiek. V bankovom dohľade bol uznaný prístup kontroly domovským členským štátom, ktorý napríklad umožní vykonávať túto činnosť vo vzťahu k všetkým bankovým subjektom, aj k Národnej banke Slovenska.

V roku 1995 bola prijatá *Tretia banková smernica*, vzťahujúca sa už nielen na banky, ale aj na poisťovne, investičné firmy a spoločnosti. Je teda normou pre celý bankový, kapitálový a poisťovací trh a tak vytvára základ aj pre integrovaný dohľad nad ním. Smernica potvrdzuje prebiehajúce trendy globalizácie bankovej a finančnej činnosti, na ktoré sme už poukázali. Ďalším prínosom k integrácii bankového a finančného sektora je aj konkretizácia a sprísnenie podmienok, ktoré musia splniť, aby príslušné orgány vydali povolenie na začatie ich činnosti.

---

<sup>6</sup> Smernica jednoznačne definuje okruh činností, ktoré Európska únia pokladá za „nedeliteľné“ súčasť bankovníctva. Vychádza pritom z liberalizovaného modelu bankovníctva, ktorý zahŕňa prijímanie vkladov, pôžičky, hypotekárne financovanie, obchodné financovanie, bankové garancie, lízingsové operácie i transakcie s cennými papiermi. Predpokladalo sa, že zoznam sa bude aktualizovať podľa konkrétnych požiadaviek finančných trhov a globálnych vývojových trendov.

Tretia smernica zavádza do bankového dohľadu zásadu „obozretného dohľadu“, ktorá predstavuje značný prínos v normatívnych úpravách. Ukladá príslušným orgánom povinnosť širšie stanoviť podmienky, ktoré treba splniť pred vydaním povolenia na začatie činnosti. V zásade dochádza k prehĺbeniu zásad kontrolnej činnosti.<sup>7</sup>

#### 5.4. Integrácia Slovenska do Európskej únie

Začlenenie Slovenska do Európskej únie a do európskej menovej únie predstavuje dlhodobější proces, ktorý bude zrejme prebiehať vo viacerých fázach, ktoré sa budú odlišovať a budú si vyžadovať aj adekvátnu hospodársku politiku. Úlohy hospodárskej politiky v jednotlivých fázach sú pritom determinované:

1. doterajšou prípravou vstupu SR do Európskej únie, ktorá sa ukončila prijatím za plnoprávneho člena Únie;
2. zabezpečením členstva v EÚ bez začlenenia do EMÚ;
3. splnením konvergentných kritérií a vstupom do EMÚ, ktorým dôjde k nahradeniu domácej meny spoločnou európskou menou eurom;
4. po prijatí SR do EMÚ plnou adaptácia bankových štandardov a reštrukturalizáciou bánk v súlade s novými podmienkami.

Z hľadiska vývoja bankového sektora bude v prvých rokoch po prijatí do EÚ dochádzať k postupnej aproximácii na podmienky fungovania bankovníctva v Únii. Pritom bude prebiehať ďalšie postupné odstraňovanie niektorých obmedzujúcich podmienok pohybu kapitálu (napr. pri poskytovaní úverov a krytí úverových rizík) a zjednocovanie podmienok podnikania subjektov na finančnom trhu. Ďalej bude pokračovať celosvetový trend prerastania v používaní bankového a poisťného kapitálu. To povedie k rýchlejšiemu narastaniu konkurencie subjektov nebankového charakteru podnikajúcich na finančnom trhu. Tieto zmeny zrejme podporia aj rozvíjanie členitejšej špecializácie bánk.

<sup>7</sup> Príslušné orgány by v zásade nemali povoľovať činnosť bankovej inštitúcie, pokiaľ by bola zábranou tzv. úzka väzba medzi podnikom a inou fyzickou alebo právnickou osobou. Pojem „úzka väzba“ sa týka: a) prepojenia majetkovej účasti priamych vlastníkov alebo kontrola 20 % či viac hlasov alebo kapitálu danej bankovej inštitúcie; b) priama kontrola (existujúci vzťah) medzi materským podnikom a dcérskou spoločnosťou, resp. obdobný vzťah medzi fyzickou či právnickou osobou. Túto špecifikáciu môžu jednotlivé členské štáty sprísniť, nie však oslabiť.

V slovenskom bankovníctve doteraz prevládal model univerzálneho bankovníctva, v ktorom sa spájalo obchodné a investičné bankovníctvo. V tom bolo do značnej miery príbuzné so štruktúrou založenou v Európskej únii, kde univerzálne banky dlho predstavovali všeobecne rozšírený typ bankových inštitúcií.

Naznačené vývojové tendencie v bankovo-finančnom sektore sa budú prejavovať aj v ďalšom zvyšovaní významu kapitálového trhu ako miesta, na ktorom sa budú spoločnosti a banky usilovať o zhromažďovanie prostriedkov na posilnenie vlastného kapitálu. Možno očakávať, že z uvedeného dôvodu klesne aj dopyt po bankových úveroch. Dôsledky tohto trendu sa budú do určitej miery vyrovnávať v bankách zvýšením dopytu po službách investičného bankovníctva (expertízne služby, poradenstvo a pod.). Pre banky z toho bude plynúť aj výhoda, že to nebude zaťažovať ich bilancie klasifikovanými úvermi.

Pokiaľ sa bude meniť dôchodkový systém zo schémy priebežného financovania na systém fondov, možno očakávať, že časť úspor obyvateľstva sa bude presúvať z bankových vkladov do produktov dôchodkového poistenia, resp. pripoistenia. Tieto úspory sa nebudú na trhu umiestňovať prostredníctvom bánk, ale budú sa investovať do cenných papierov čiastočne vo vlastnej krajine, a čiastočne v zahraničí.

S postupom liberalizácie poisťovníctva (napr. umožnenie uzavrieť životné poistenie v zahraničí) budú väčšiu úlohu hrať aj produkty typu: kapitálové ↔ životné poistenie. Aj z toho vyplýva, že bankový sektor ako celok bude disponovať menším objemom zdrojov na strane aktív.

Dnešné, relatívne voľné pravidlá podnikania nebankového sektora na finančnom trhu sa postupne budú zjednocovať so štandardmi Európskej únie. Tento pohyb bude z veľkej časti eliminovať dnešné konkurenčné nevýhody bánk (napr. v oblasti kapitálovej primeranosti).

Prispôsobenie bankových štandardov v SR pravidlám a zvyklostiam EÚ si vyžaduje celý rad opatrení, a to tak v bankách, ako aj vo vplyve bankového štandardu EÚ na ich klientelu. Vo vnútorných podmienkach bánk pôjde napríklad o parametre voľného pohybu kapitálu, bankových a finančných služieb v rámci jednotného trhu, účtovné štandardy, informačné povinnosti bánk, úverovú angažovanosť, bezpečnosť a opatrenia proti praniu špinavých peňazí. Štandardné správanie voči klientom zahrnu-

je systém poistenia vkladov, ochranu úverových a hypotekárnych úverov a platobného a zúčtovacieho styku, ako aj ochranu proti zneužívaniu bankových informácií. (Rais – Drdla, 1999)

Ďalej sa bude konsolidovať bankový trh a v bankách bude pokračovať vnútorná reštrukturalizácia (špecializácia bankovej činnosti, zvýšenie tlaku na racionalizáciu bankových subjektov, zníženie ich nákladov vrátane mzdových, zníženie stavu pracovníkov) (Longauerová, 2001). Tento trend už v súčasnosti veľmi intenzívne prebieha v bankovom sektore v celosvetovom meradle, aj v krajinách Európskej únie. Je zrejmé, že postihne aj nákladovo predimenzovaný bankový sektor v Slovenskej republike.<sup>8</sup>

V podmienkach jednotného trhu zahrnujúceho voľný vstup do odvetví a voľné poskytovanie cezhraničných služieb sa zvýši konkurenčný tlak zahraničných i domácich bankových subjektov, ktorý si bude vyžadovať urýchlené ukončenie vnútornej reštrukturalizácie bánk, ale aj možné zníženie počtu bankových subjektov pôsobiacich na slovenskom bankovom trhu. Súčasne sa však môže vytvárať širší priestor na aktivizáciu menších bánk alebo bankových subjektov so špecializáciou pre určitý okruh bankových zákazníkov a produktov na podporu regionálnych cieľov a záujmov, resp. s ponukou neštandardných služieb.

Eliminácia bremena transakčných nákladov už v podmienkach menovej únie bude plošným efektom, ktorý zlepší konkurenčné pozície všetkých bánk dovtedy fungujúcich mimo eurozóny. Predpokladá sa, že EMÚ bude predstavovať nové príležitosti pre finančné inštitúcie a trh, ale zároveň bude vytvárať nové prostredie pre formovanie finančných služieb. V zásade však bude zrýchľovať súčasné, už existujúce trendy, pokiaľ ide o dereguláciu, internacionalizáciu a dezintermediáciu.

Vstup do menovej únie umožní dokompletizovať spoločný bankový trh a spoločný trh peňazí a kapitálu. Pre banky sa tak sformujú podstatne odlišné podmienky. Platobné toky stratia cezhraničný a nadobudnú interný charakter v rámci veľkého priestoru EMÚ. To umožní optimalizáciu alokácie aj pre Slovensko v rámci celej EMÚ, čo bude mať z bankového hľadiska veľký význam.

---

<sup>8</sup> Napríklad štvrtá najväčšia nemecká Commerz Bank, ktorá obratom i počtom pracovníkov prevyšuje celý bankový sektor SR, má v úmysle prostredníctvom existujúcich programov reštrukturalizácie ušetriť znížením počtu zamestnancov ďalších 3 100 pracovných miest. Celkove sa v nej má v najbližších 3 rokoch znížiť zamestnanosť o 7 400 pracovných miest, čo predpokladá dosiahnuť celkovou racionalizáciou úspory takmer 700 mil. eur.

Ďalej však vzrastie konkurencia na novosformovanom spoločnom bankovom trhu, čo môže pôsobiť na zväčšovanie veľkosti bánk a znižovanie ich počtu zintenzívnením procesu fúzií a akvizícií, ale na druhej strane môže podporovať ich špecializáciu, viesť k rozširovaniu počtu menších regionálnych bankových subjektov. Svedčia o tom aj vývojové trendy malých a stredných bankových subjektov vo Francúzsku, v Nemecku a vo Švajčiarsku, ktorých počet neklesá, naopak, je stabilizovaný, resp. sa zväčšuje (Národná banka Slovenska, 29. – 31. mája 2003).

Domnievame sa, že i keď ďalší vývoj bankovníctva na Slovensku bude v rozhodujúcej miere determinovaný vývojom v globálnejších dimenziách a postupom integračných procesov v Európskej únii, v súčasných podmienkach nebude možné ešte abstrahovať aj do určitých pretrvávajúcich špecifických skutočností, ktoré z hľadiska časového alebo systémového v slovenskej ekonomike ešte existujú a stretávame sa s nimi aj v ekonomike iných menších krajín EÚ. Týka sa to aj niektorých problémov optimalizácie regionálneho komerčného bankovníctva a problematiky podpory malého a stredného podnikania, ktoré považujeme v súčasnosti za neuzavretý problém i po začlenení Slovenska do Európskej únie.

Orientácia tradičného, štandardného komerčného bankovníctva na stredné a menšie subjekty vychádza aj zo skutočnosti, že tie spravidla neprenikajú na kapitálový trh,<sup>9</sup> a preto sú odkázané skôr na menšie miestne banky, čím sa posilňuje perspektíva rozvoja regionálnej a odvetvovej špecializácie (Národná banka Slovenska, 29. – 31. mája 2003).

Zmeny sa očakávajú aj v dôsledku zrýchlenia procesu technologického pokroku, kde sa v súvislosti s rozvojom informačných technológií očakáva výraznejšia redukcia nákladov na bankové transakcie, predovšetkým v oblasti platobných a vkladových operácií podnikateľských:

- nižšími nákladmi automatizovaných operácií v porovnaní s klasickými operáciami;
- úsporou nákladov vyvolanou centralizáciou informačných systémov a činností týkajúcich sa spracovania údajov;
- racionalizáciou produktov a štandardizáciou bankových postupov.

<sup>9</sup> Kapitálový trh sa spravidla charakterizuje ako trh, na ktorom sa obchoduje s finančnými nástrojmi s dobou životnosti dlhšou ako jeden rok (účastiny, dlhopisy – štátne, podnikové, komunálne a bankové – termínované vkladové účty. Základnou funkciou kapitálového trhu je zhromažďovanie, oceňovanie a alokácia finančných investícií.

Ako dôsledok významných zmien v štruktúre bankového podnikania a ziskovosti bánk, ale aj zvýšenia bankovej aktivity v období po liberalizácii finančných služieb, možno očakávať zvýšenie neúrokových výnosov, zvýšenie provízie a redukciu prevádzkových a mzdových nákladov, čo môže kompenzovať aj pokles čistých úrokových marží.

Vývoj bankovníctva a ochrana zverených prostriedkov predstavuje vážny problém. Špecifikom bankového podnikania je, že podnikateľský subjekt z 90 % podniká z cudzích zverených prostriedkov. Preto je mimoriadne dôležitá ochrana vkladateľov, ktorú v súčasnosti zabezpečuje súbor opatrení počínajúc podmienkami zakladania bánk a ďalšími pravidlami obozretného podnikania.<sup>10</sup>

Po viacerých spresneniach a sprísneniach sem patria opatrenia o kapitálovej primeranosti, o úverovej angažovanosti, o riadení likvidity, o regulácii menových pozícií, o hodnotení pohľadávok a podsúvahových záväzkov bánk podľa rizík v nich obsiahnutých a pre tvorbu zdrojov na krytie týchto rizík. V tomto smere bude treba ďalej rozvinúť a prehĺbiť činnosť Národnej banky Slovenska ako gestora bankového dohľadu a kontroly na Slovensku (Národná banka Slovenska, 29. – 31. mája 2003).

## **5.5. Hospodárska politika a kapitálový trh**

Jeden z najdôležitejších procesov prebiehajúcich v ekonomike predstavuje premena úspor na investície. Jeho fungovanie v hospodárskom systéme (ako sme už uviedli) je ovplyvnené stavom bankového sektora.

Druhým faktorom je fungovanie kapitálového trhu, ktorého základným cieľom je zabezpečiť pohyb voľných finančných prostriedkov na rozvoj a činnosť perspektívnych podnikateľských subjektov. Prostredníctvom svojich špecifických funkcií kapitálový trh poskytuje prehľad o relatívnom postavení jednotlivých podnikov, ako aj celých sektorov, čím orientuje potenciálnych investorov na možnosti optimálneho a racionálneho umiestnenia ich peňazí.

---

<sup>10</sup> Záväzné pravidlá obozretnej kontroly bánk uvádzame v 3. časti štúdie.

### **5.5.1. Vývoj kapitálového trhu na Slovensku**

Vznik kapitálového trhu na Slovensku sa po roku 1990 spája s kupónovou metódou privatizácie. Štát v nej vymieňal akcie podnikov za zvláštne platidlo, ktorým boli tzv. investičné kupóny v kupónových knižkách. Mohli ich získať za symbolickú cenu občania starší ako 18 rokov. Kupónová privatizácia bola dobrovoľná. Akcie podnikov sa mohli vymieňať priamo, alebo sa vložiť do investičných privatizačných fondov.

Medzi pozitívne stránky kupónovej privatizácie patrila rýchlosť procesu, ako aj to, že neumožňovala privatizovať na základe politickej protekcie a priniesla zárodoky kolektívneho investovania. Predurčilo to však aj negatívny vzťah manažmentu podnikov, ktoré sa rýchlo direktívne dostali na kapitálový trh, napriek tomu, že nemali k nemu žiaden vzťah a žiadnu potrebu vyhľadávať ho. To, i ďalšie faktory, zapríčinilo, že kupónová privatizácia bola nakoniec spojená s veľmi početnými negatívnymi javmi, ktoré deformovali trhové prostredie, najmä ceny finančných a nefinančných aktív – akcie na Slovensku sa len vo veľmi málo prípadoch predávali formou verejnej ponuky na trhu za reálne peniaze individuálnym alebo inštitucionálnym investorom. Veľké podiely v podnikoch a vo fondoch sa dali získať za požičané peniaze, ktoré sa splácali z peňazí ovládnutého subjektu – fondu, alebo podniku. Diskont sa dal dosiahnuť vďaka ľahkej manipulácii s cenami akcií na verejných trhoch.

Deformované prostredie sa stalo predpokladom toho, aby sa kapitálový trh nestal miestom získavania voľných finančných prostriedkov, ale len mechanizmom umožňujúcim získať kontrolu nad podnikmi a investičnými fondmi.

Fungovanie slovenského kapitálového trhu vyplýva do značnej miery už z nedostatkov jeho vzniku, ďalej z veľkej rozptýlenosti vlastníctva akcií, z neadekvátneho množstva obchodovateľných cenných papierov, rozporuplnej činnosti a postavenia bývalých investičných fondov, vyvolanej nejasnosťami a rozpormi v legislatíve. Tieto problémy sa odrážajú aj v súčasnej nízkej likvidite cenných papierov a tým aj v nízkej transparentnosti kapitálového trhu na Slovensku.

V správe Úradu pre finančný trh za rok 2002 (Úrad pre finančný trh, 2003) sa konštatuje, že i keď slovenská ekonomika zaznamenala v posledných rokoch určitý rast a výraznejšie štruktúrne zmeny, bankovo-centristický charakter jej finančného trhu

sa nezmenil a kapitálový trh zaznamenával stále minoritnú úlohu. Slovenský kapitálový trh zostával stále najmenší v regióne a aj jeho význam v národnej ekonomike nie je veľký. Trhová kapitalizácia burzy je na úrovni mierne prevyšujúcej tretinu HDP, avšak kapitalizácia aktív je len približne 10 % HDP, z toho kótovaných 3,4 % HDP.

Nízka miera transparentnosti popri právnej nestabilite vzbudzuje potom nedôveru domácich aj zahraničných investorov, čím sa likvidita a problémy kapitálového trhu prehlbujú a odkladá sa plnenie jeho funkcií i schopnosť zabezpečovať zdroje pre podniky, ktoré všeobecne – najmä v súvislosti s globalizáciou svetovej ekonomiky a udržaním konkurencieschopnosti – nevyhnutne potrebujú.

### **5.5.2. Kapitálové a finančné toky v Európskej únii**

Keď hovoríme o finančných a kapitálových tokoch v Európskej únii, treba vychádzať nielen z ich súčasného stavu, ale predovšetkým zo zmien, ku ktorým bude dochádzať v rámci finančných trhov Európskej únie v bezprostrednej, ale aj ďalšej budúcnosti.

Pôvodná predstava zo začiatku tohto desaťročia bola orientovaná na rýchle vytváranie celoeurópskych jednotných trhov, napríklad finančného trhu, dôchodkového trhu atď. Táto idea vznikla na základe racionálnej úvahy o harmonizácii vnútorného podnikateľského prostredia v rámci celej Európskej únie. Vyplývala však aj z nutnosti harmonizovať hospodárske nástroje a opatrenia v súvislosti s členstvom v EMÚ.

Keďže EMÚ má fungovať v podstate ako *current board* (ako určitá rada riaditeľov), jej jednotliví členovia nemôžu pripustiť, aby došlo k hospodárskemu kolapsu niektorého z členov menovej únie. Tým sa ale problém jedného členského štátu prenáša na hospodárstvo a činnosť ostatných členských štátov EMÚ. Pretože väčšina krajín má svoje vlastné vnútorné problémy, je žiaduce vytvoriť reálny priestor na riešenie problémov národných ekonomík (daný jednak obmedzeniami vyplývajúcimi z menovej a fiškálnej politiky, jednak reálnymi vecnými možnosťami danej krajiny). Vo väzbe na to sa postupne transformuje prístup k formovaniu jednotného európskeho finančného trhu. Ustupuje sa predovšetkým od filozofie okamžitého formulovania všetkých aspektov jednotného európskeho finančného trhu, ktorý sa má stať skôr

celkovým vyústením snáh o harmonizáciu jednotlivých oblastí a segmentov finančných a kapitálových tokov. V taktike Európskej únie od roku 2002 sa to začína prejavovať aj v tom, že sa začína postupne prijímať séria opatrení ovplyvňujúcich jednotlivé segmenty finančných a kapitálových trhov. Niektoré smernice, ako napríklad smernica o zvyšovaní podielu kapitálového trhu pri financovaní podnikovej sféry z roku 2002, sa stávajú odporúčajúcimi dokumentmi, všeobecne ovplyvňujúcimi finančné toky medzi podnikovou sférou a kapitálovým trhom.

Súčasná situácia finančných trhov v Európskej únii, obdobne ako v globálnej svetovej ekonomike, je charakterizovaná integráciou, sekuritizáciou, liberalizáciou finančných trhov, významným nárastom inštitucionálneho investovania, rozvojom derivátových trhov a zmenami pravidiel regulácie bánk. Treba pritom konštatovať, že tieto procesy sa spájajú nielen s významným nárastom fúzií a akvizícií v bankovom sektore, ale aj v oblasti kapitálového trhu a búr.

Významne narastá aj export finančných služieb. V rokoch 1990 – 2000 vzrástol export finančných služieb v EÚ zhruba trojnásobne. Okrem služieb komerčného bankovníctva narastá aj export poisťovníckych služieb, správy aktív, finančných informácií, lízingových služieb atď.

Príčinami týchto zmien, ktoré majú svoj základ v globálnych zmenách vo svetovej ekonomike, sme sa zaoberali už v charakteristike vývoja bankového sektora. V kapitálových a vo finančných trhoch k tomu pristupuje aj spájanie búr, vznikajúce a opakujúce sa finančné krízy, ktoré vedú k potrebe prehodnocovať celkovú úroveň rizikovosti činnosti na kapitálových trhoch a celkove zrýchlený proces investovania.

Integrácia celoeurópskeho trhu s cennými papiermi, ako aj európskeho trhu derivátov a trhu dlhopisov denominovaných v euro vedie k:

- vytváraniu nových nadnárodných podnikov v EÚ;
- vytváraniu celoeurópskych indexov používaných na finančných a kapitálových trhoch;
- výraznému zrýchleniu procesu integrácie infraštruktúry búr.

Logickým dôsledkom tohto procesu je integrácia kľúčových európskych búr. Ak v prvej fáze išlo predovšetkým o integráciu väčších búr (Londýnskej,

Frankfurtskej, Štokholmskej a. i.), v druhej fáze (typickej pre súčasnosť a budúcnosť) dochádza k integrácii už aj menších búrz (ako je Viedenská či Varšavská burza). To všetko vedie k významnej zmene celkového smerovania toku peňazí.

Vytvorenie jednotného trhu finančných služieb, ktorý by zahrnoval celú Európsku úniu, by malo podporiť jednotné pravidlá pre všetky oblasti podnikania na kapitálových trhoch, usmerniť činnosť komerčných bánk, zohľadniť pozíciu Európskej centrálnej banky a národných bánk v oblasti inflačného cieľa, a súčasne vytvoriť priestor na to, aby jednotné pravidlá emitentov akcií, účtovných štandardov, hodnotenia podnikov a bánk zabezpečili minimalizáciu rizík vyplývajúcich z otrasov na bankovom alebo kapitálovom trhu.

Na základe vykonaných analýz sa predpokladá, že zavedenie jednotného európskeho finančného trhu by v Európskej únii mohlo viesť k rastu HDP v rozsahu 1,1 – 1,5 % ročne.

Podnetné odporúčania na integráciu kapitálového trhu v EÚ predložil v roku 2001 *Výbor na reguláciu európskeho kapitálového trhu*. V odporúčaníach sa uvádza, že treba zdokonaľiť podmienky jednotného prospektu emitenta cenných papierov, ďalej kótovania cenných papierov na verejnom trhu, zdokonaľiť podmienky predaja finančných produktov na domácom trhu toho-ktorého členského štátu Európskej únie, zdokonaľiť pravidlá kolektívneho investovania. Požaduje sa aj zavedenie medzinárodného účtovného štandardu a tzv. spoločný pas pre kapitálový trh. Výbor zároveň navrhol sprísnenie kontroly nad auditom verejných spoločností a zdokonalenie správy korporácií (*corporate governance*).

## **6. SOCIÁLNA POLITIKA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE V KONTEXTE VSTUPU DO EURÓPSKEJ ÚNIE**

Prijatím Maastrichtskej zmluvy sa spečatilo budovanie Európskej únie prostredníctvom trhu a spoločnej meny. Sociálna dimenzia sa považuje za sekundárnu, najmä v dôsledku všeobecne prijímaného predpokladu, že ekonomický rozvoj so sebou prináša aj sociálny rozvoj a že sociálne modely jednotlivých členských štátov EÚ sa skôr či neskôr zblížia a zlepšia.

Sociálna politika ostáva v kompetencii členských štátov. Európske krajiny, konfrontované spoločnými výzvami 90. rokov dvadsiateho storočia (požiadavky menovej stability, obmedzovanie verejných výdavkov, starnutie populácie, riziko nezamestnanosti a sociálneho vylúčenia), prijímajú spoločné politiky.

Vstup do eurozóny sa po prvýkrát spája s reštrikciami v sociálnej oblasti. Rastie dôležitosť problematiky zamestnanosti, čo sa prejavilo aj jej začlenením do Amsterdamskej zmluvy (1997) ako otázky „spoločného záujmu“, čím sa otvoril priestor na koordináciu národných politík zamestnanosti.

Čeliac riziku sociálneho vylúčenia, európske systémy sociálnej ochrany sa stávajú nástrojmi politiky integrácie na trhu práce.

Trh práce i systémy sociálnej ochrany sa prispôsobujú liberálnemu anglo-saskému modelu.

Požiadavka je definovať a vytvoriť minimálnu mieru solidarity na úrovni Európskej únie a realizovať minimálnu mieru konvergencie sociálnych modelov a politík v rámci nej.

### **6.1. Sociálna dimenzia v európskej menovej únii**

Spoločné výzvy stojace pre európskymi krajinami by mohli byť bázou konvergencie ich sociálnych modelov, avšak nie je to vždy tak.

Na vznik finančných problémov, spôsobených spomalením ekonomického rastu, rastom nezamestnanosti a starnutím populácie členské štáty reagujú obmedzovaním svojich sociálnych výdavkov.

Vo všeobecnosti, a v krajinách s najväčším rastom nezamestnanosti osobitne, sa sprísňujú podmienky a skracuje sa čas vyplácania podpôr v nezamestnanosti (Dánsko, Francúzsko, Nemecko, Španielsko, Veľká Británia). Krajiny, ktoré priznávali istým kategóriám nezamestnaných štedrejšie invalidné dôchodky, prehodnotili a sprísnilo legislatívu v tomto smere (Taliansko, Holandsko). Zvyšuje sa vek odchodu do dôchodku a/alebo požadovaný počet odpracovaných rokov na jeho vyplácanie v plnej výške (Nemecko, Taliansko, Francúzsko).

V oblasti zdravotnej starostlivosti sa – okrem zvýšenia hradenia nákladov poistenými osobami – objavuje tendencia zavádzania trhového mechanizmu do poskytovania zdravotnej starostlivosti (najmä v Holandsku, Portugalsku a vo Veľkej Británii).

Veľkou spoločnou úlohou je prehodnotenie priebežného systému dôchodkového zabezpečenia (*pay-as-you-go*). Opatrenia prijímané vo väčšine krajín Európskej únie (Belgicko, Nemecko, Portugalsko, Taliansko, Francúzsko) smerujú k zavedeniu individuálneho „dofinancovania“ s cieľom kompenzovať redukciiu starobných dôchodkov poskytovaných doterajším systémom.

Väčšina európskych štátov sprísnila požiadavku aktívneho hľadania si zamestnania, resp. zlepšovania šance zamestnať sa ako podmienku vyplácania podpory v nezamestnanosti a sociálnej pomoci.

Primárna redistribučná funkcia systémov sociálnej ochrany sa čoraz viac spája a kombinuje s funkciou reintegrácie, najmä návratu na trh práce. Logika a politika pasívnej pomoci a podpory ustupujú logike a politike aktívnych opatrení založených na podmienke reciprocity medzi dotknutými kategóriami a komunitou. Tvorcovia politiky čoraz viac zdôrazňujú ideu, že poberatelia podpôr a príjemcovia dávok majú nielen práva, ale aj povinnosti voči spoločnosti a že aj oni sami nesú zodpovednosť za proces svojho sociálneho vylúčenia a začlenenia.

### **6.1.1. Politiky Európskej únie v oblasti zamestnanosti**

Európske štáty zaznamenali v 90. rokoch dvadsiateho storočia relatívnu synchronizáciu ekonomických cyklov. Aj miera nezamestnanosti, okrem niekoľkých výnimiek, podliehala rovnakému vývoju. Priemerná miera nezamestnanosti v EÚ

10, 8 % z roku 1996 sa v období 1999 – 2000 stabilizovala na úrovni okolo 9 % a zmiernili sa aj rozdiely v miere nezamestnanosti medzi jednotlivými členskými štátmi.

V 90. tých rokoch európske krajiny (v porovnaní s USA) uprednostňovali politiku vyšších miezd pred politikou zamestnanosti. Ale situácia sa mení. Súčasťou politiky zamestnanosti v európskych krajinách je tlak na zmierňovanie mzdových požiadaviek, rast zamestnaní na čiastočný úväzok (Francúzsko, Holandsko, Veľká Británia) a/alebo tlak na skracovanie pracovného času (Francúzsko, Nemecko, Holandsko).

Vývoj smerom k zblížovaniu sociálnych modelov na úrovni EÚ sa uskutočňuje najmä vo sfére zamestnanosti, vo sfére sociálnej politiky a sociálneho zabezpečenia v menšej miere. V súlade so spoločnou stratégiou EÚ sú členské štáty zaviazané každoročne predkladať *Národné akčné plány zamestnanosti*. Tie musia zohľadňovať 4 piliere: 1. zlepšenie zamestnanosti; 2. rozvoj podnikania; 3. podporu adaptability a flexibility podnikov a zamestnancov a 4. politiku rovnosti šancí žien a mužov. Tieto piliere sú rozpracované do asi dvadsiatich smerníc, ktoré prijali členské štáty EÚ. V roku 1998 prijatý *Európsky pakt zamestnanosti (European Employment Pact)* prináša ďalšie zblíženie makroekonomickej politiky na úrovni EÚ a národných politík zamestnanosti.

### **6.1.2. Politiky Európskej únie v sociálnej oblasti**

V rámci EÚ i jej členských štátov sa vyvíja aj sféra sociálnej politiky. Do roku 1989 boli iniciatívy Európskeho spoločenstva v sociálnej sfére obmedzené na minimum a ich primárnym cieľom bola garancia voľného pohybu pracovných síl v rámci Spoločenstva. Len niekoľko článkov, týkajúcich sa tejto problematiky, bolo zahrnutých do *Rímskej zmluvy (Treaty of Rome)*; a to konkrétne Článok 51 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia pre migrujúcich pracovníkov, Článok 118a o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, Článok 118b o sociálnom dialógu a Články 130a až 139e o ekonomickej a sociálnej súdržnosti. Medzníkom v tejto oblasti sa stalo podpísanie *Charty o základných sociálnych právach pracujúcich*

(*Community Charter on the Fundamental Social Rights of Workers*) v roku 1989. V roku 1992 po Charte nasledovali *Odporúčania*, ktoré sa týkali zblížovania cieľov sociálnej ochrany a príslušných politík, sociálnej asistencie, ako aj niekoľko smerníc zakotvujúcich v sociálnej oblasti „minimálne požiadavky“.

Ďalším dôležitým krokom v zblížovaní sociálnych modelov v rámci EÚ bola *Dohoda o sociálnej politike (Social Policy Agreement)*, známa ako *Sociálna charta*, pričlenená k Maastrichtskej, a neskôr zahrnutá aj v Amsterdamskej zmluve. Tou sa zaviedlo hlasovanie prostredníctvom kvalifikovanej väčšiny – to znamená, že pri hlasovaní o ochrane zdravia a bezpečnosti pri práci, pracovných podmienkach, informáciách a konzultáciách pre zamestnancov, reintegrácii osôb vylúčených z trhu práce a v otázkach „gender“ rovnosti už nie je potrebný jednomyselný súhlas, resp. súhlas všetkých zúčastnených. Správu týkajúcu sa „budúcnosti sociálnej ochrany“ publikovala Európska komisia v roku 1995 a v marci 1997 vyústila do „dohodnutej stratégie modernizovať sociálnu ochranu“. Táto stratégia je založená na výmene skúseností a na zabezpečovaní a organizovaní politickej diskusie.

Báza, resp. v dokumentoch a smerniciach EÚ zakotvená základňa pre istú koordináciu politík v sociálnej oblasti teda jestvuje. Zdá sa však, že na jej realizáciu zatiaľ nie je dostatočná politická vôľa.

Zbližovanie (konvergencia modelov a politík) na úrovni EÚ sa doteraz týkalo najmä politiky zamestnanosti a redukcií v sociálnej oblasti. Podoba EÚ je konštruovaná a vyvíja sa podľa ekonomického liberálneho modelu, založeného na dynamike trhu a na slobodnej súťaži. V tomto kontexte sa zvyšuje riziko zhoršenia regionálnych a sociálnych nerovností.

Zavedením eura sa limituje autonómny priestor na riadenie monetárnej a rozpočtovej politiky. Používanie nezávislých národných rozpočtov ako ekonomického nástroja bolo obmedzené už maastrichtskými kritériami, a najmä Paktom stability a rastu. Navyše, zavedenie jednotnej meny, sprehľadnenia príjmov, sociálnych dávok, miery daňového zaťaženia a verejných výdavkov prináša aj riziko sociálneho alebo daňového „nomádizmu“. Ukazuje sa, že zavádzanie eura vedie k zvýšenému zdaňovaniu úspor a daňového zaťaženia príjmov z práce, ktorá je menej mobilná ako kapitál. Tento fenomén je navyše posilnený absenciou signifikantného

pokroku v oblasti fiškálnej a sociálnej harmonizácie. Môže to viesť k tomu, že tí najbohatší sa budú sťahovať tam, kde bude daňové zaťaženie najnižšie, a najchudobnejší budú migrovať do oblastí, v ktorých bude sociálna pomoc najštedrejšia. Výsledkom bude s veľkou pravdepodobnosťou koncentrácia aktivít, práce a verejných zdrojov v istých štátoch alebo regiónoch a ekonomické a fiškálne zbedačenie iných oblastí s nižšími zdrojmi. Vzniká riziko prehĺbovania regionálnych nerovností (Chapon – Euzéby, 2002, s. 43).

Vo všeobecnosti sa v EÚ očakáva aj zvýšenie konkurencie a konkurenčných vzťahov v súvislosti s cenou práce.

### **6.1.3. Segmentácia a nerovnosť európskych trhov práce**

Európsky model zamestnanosti na jednej strane zahŕňa primárny trh práce, tvorený stabilnými pracovnými miestami na plný úväzok, ktoré sú dobre platené a spojené s kvalitným sociálnym zabezpečením, a na druhej strane sekundárny trh práce zahŕňajúci pracovné kontrakty na dobu určitú, s nižšou úrovňou mzdy a sociálnej ochrany. Sekundárny trh práce expanduje a je pravdepodobné, že sa bude rozrastať – „...zamestnávateľia zamestnávajú skôr pracovníkov z radov nezamestnaných ako zamestnancov zo sekundárneho trhu práce. Takmer každé tretie pracovné miesto v EÚ je nestále a neisté (*insecure*). Kým rozvoj flexibility práce umožňuje tlmiť štruktúrnú nezamestnanosť, frakčnú nezamestnanosť naopak vytvára“ (Chapon – Euzéby, 2002, s. 44).

Segmentáciu trhu práce sprevádza prehĺbujúca sa príjmová a statusová nerovnosť zamestnancov. Tí navrchu pomyselného zamestnaneckého rebríčka, americkým ekonómom Robertom Reichom označení ako „manipulátori symbolov“, profitujú z uvoľnenia ich právnej subordinácie a väčšej autonómnosti pri výkone svojho povolania. Sú dobre ohodnotení, ba až nadhodnotení. Tí na dolných priečkach, ktorých príjem je na úrovni minimálnej mzdy, požívajú len malú mieru sociálnej ochrany a sú vystavení čoraz ostrejšej konkurencii z krajín s nižšou cenou práce. Väčšina z nich strieda status nezamestnaného so statusom príležitostne, dočasne či čiastočne zamestnaného. Niektorí z nich prežívajú z prostriedkov sociálnej pomoci

a z „práce načierno“. Jestvuje aj nová kategória tzv. sekundárnych podnikateľských aktivít – tzv. „falošní“ samozamestnávateľa, ktorí sú subkontraktormi a vstúpili do závislého vzťahu (pracovnej činnosti) s tými, ktorí im zadávajú objednávky bez toho, aby požívali sociálne výhody zamestnanca s pracovnou zmluvou (zamestnaneckého pomeru).

Fragmentácia a segmentácia trhu práce súvisia so vznikom nových zamestnaneckých vzťahov a nových spôsobov regulácie kapitalizmu. Sú ešte výraznejšie, ak vezmeme do úvahy proces ekonomickej globalizácie a rozširovania nielen v rámci, ale aj nad rámec EÚ.

Globalizácia umožňuje a vytvára nadnárodné korporácie, kapitál robí mobilnejším a flexibilnejším. Internacionalizácia výroby a finančných trhov dovoľuje podnikom a podnikateľom vykonávať ich ekonomické aktivity po celom svete a práve tam, kde to považujú za najvýhodnejšie – aj z hľadiska nákladov spojených s oblasťou sociálnej politiky podniku a politikou národného štátu: teda z hľadiska nákladov na mzdy, príspevkov na sociálne poistenie, odvody a dane.

V rámci nadnárodných podnikov je výrobný proces spravidla rozčlenený: sofistikovaná výroba sa vykonáva prevažne v západných krajinách, jednoduchá rutinná práca je alokovaná do krajín tretieho sveta. Lacná, a súčasne – aspoň z hľadiska formálneho vzdelania – kvalifikovaná pracovná sila sa spočiatku javí ako ich konkurenčná výhoda. Od sociálnych partnerov, najmä odborov sa v týchto krajinách požaduje „mzdová zdržanlivosť“ pri vyjednávaní na podnikovej i národnej úrovni. Spravidla to vedie k udomácneniu relatívne nižších miezd za menej kvalifikovanú prácu pre viaceré kategórie zamestnancov, najmä z radov tých, ktorí tradične tvorili jadro odborovej organizovanosti. Práve títo zamestnanci sú zároveň najviac ohrozovaní a postihovaní nezamestnanosťou v dôsledku nevyhnutnej reštrukturalizácie a modernizácie, ako aj v dôsledku skolabovania systému plnej zamestnanosti v bývalých socialistických štátoch. V dôsledku reštrukturalizácie a nezamestnanosti sa oslabuje členská základňa „domácich“ odborov a tým aj ich vyjednávajúca pozícia.

Problému nezamestnanosti však čelia aj západné krajiny. V dôsledku globalizácie sa musia vyrovnávať s určitým odlevom investícií a pracovných miest, ale stále sú prítiažlivé pre migrantov a migrujúcich pracovníkov z menej vyspelých krajín,

čo aj tu problém (ne)zamestnanosti neustále aktualizuje. Globalizácia teda generuje spoločný záujem nadnárodného kapitálu, avšak spravidla neprináša žiadne medzinárodné spájanie zamestnancov. Ba čo viac, vytváraním globálnej konkurencie v oblasti zamestnanosti a investícií stavia zamestnancov jednotlivých krajín proti sebe. Tak silnie stále prepojenejší a mobilnejší medzinárodný kapitál na jednej strane, a súčasne rastie medzinárodná konkurencia zamestnancov pri získavaní práce a súťaženie národných vlád o prilákanie zahraničného kapitálu na druhej strane. „Rastúca veľkosť a moc multinárodných korporácií nie je súbežne vyvažovaná súčasným rastom nadnárodnej organizovanosti a vplyvom medzinárodných organizácií zamestnancov.” (Etzioni-Halevy, 1999, s. 240).

V dôsledku liberalizácie pohybu kapitálu a faktického zrušenia hraníc pre tovarový a peňažný kapitál, ako aj v dôsledku súperenia národných vlád o zahraničné investície sa oslabujú možnosti a kompetencie národných vlád v oblasti kontroly, regulácie, a najmä získavania daňových zdrojov. To de facto znamená limitovanie zdrojov pre štátnu sociálnu politiku (redistribúciu určenú štátom), ako aj obmedzenie národných vlád aj ako sociálneho partnera. V miere, v akej rastú možnosti kapitálu neohraničovať svoje možnosti hranicami štátu, klesajú možnosti organizácie menej mobilnej strany zamestnancov, ako aj možnosti národných vlád stanovovať strane (najmä nadnárodného) kapitálu podmienky kooperácie. Tým sa vnútri štátu menia politické pomery pre sociálne partnerstvo a kolektívne vyjednávanie, a to aj vtedy, ak k migrácii kapitálu aktuálne ani nedochádza: národné vlády a zamestnanecké zväzy totiž reagujú vo svojich kalkuláciách na možnosť migrácie kapitálu preventívnymi ústupkami (Wolf, 2000, s. 55).

#### ***6.1.4. Politika pracovných príjmov***

Požiadavka minimalizovať cenu práce znamená aj to, že ekonomická neistota a snaha o konkurencieschopnosť sa prenášajú najmä na plecia zamestnancov. Spoločnosti, podniky, firmy sa usilujú nájsť spôsoby rozdeľovania rizík a ziskov so zamestnancami. Vedie to k čoraz väčšej individualizácii miezd a k decentralizácii

mzdového vyjednávania. Distribúcia ziskov nadobúda čoraz viac formu dividend než zvýšenia mzdy.

Zamestnanecký vzťah a mechanizmus vyrovnávania miezd a ziskov sa mení. Nový, tzv. postfordistický model je založený na del'be rizík a ziskov. André Orléan hovorí v tejto súvislosti o „akcionárskom individualizme“, kým Michel Aglietta uprednostňuje označenie „participatívny kapitalizmus“ a zdôrazňuje, že ten je charakteristický pre USA.

### **6.1.5. Anglo-americký „workfare“ model na európskom trhu práce**

(Termínom *workfare* možno označiť systém podpory v nezamestnanosti, v ktorom sú príjemcovia podpory povinní vykonávať pridelenú prácu, alebo sa zúčastňovať vzdelávacích a rekvalifikačných programov a aktivít.)

Liberálny model sociálneho zabezpečenia, v Esping-Andersenovej typológii nazvaný „reziduálny“, je založený na minimalistickej koncepcii solidarity. Je selektívny a nie je príliš štedrý v tom zmysle, resp. s tým cieľom, aby systém vyplácania a poberania sociálnych dávok neovplyvnili konkurencieschopnosť podnikov a aby aktivizovali ich príjemcov. Je spätý s ideou, ktorú možno zjednodušene vyjadriť princípom „žiadne práva bez záväzku, povinnosti pracovať“. Výmenou za poskytovanú sociálnu pomoc, resp. dávku má jej príjemca povinnosť zamestnať sa, alebo aspoň zvyšovať svoju šancu zamestnať sa.

Teoreticky má tento model svoje základy v monetaristickej teórii, ktorej popredným predstaviteľom je Milton Friedman, stúpenec „negatívneho zdaňovania“ (*negative taxation*). Ide o dopĺňanie zamestnaneckého a osobného príjmu pracovníkov až do spoločensky akceptovanej výšky. Poskytnutý dopĺňajúci príspevok je regresívny vo vzťahu k príjmu zo zamestnania. Je teda tým nižší, čím je pracovný príjem (mzda) pracovníka vyšší. Tí, ktorých príjem zo zamestnania je nad prahom chudoby, sú zdaňovaní a sú poistení súkromnými inštitúciami. Predpokladá sa, že jednotlivci sú a majú byť finančne nezávislí vďaka ich primárnemu príjmu a privátnemu poistnému zabezpečeniu. Štát musí poskytovať pomoc tým osobám, ktoré sa ocitnú v núdzi,

pričom však neustále motivuje a podporuje ich návrat na trh práce, s cieľom redukovať náklady na boj s chudobou a so sociálnym vylúčením.

V praxi anglo-americký model rozlišuje medzi nízkopříjmovými domácnosťami, kde jeden z partnerov pracuje, ktoré získavajú benefity z daňového systému (*EITC – Earned Income Tax Credit* v USA a *Working Families' Tax Credit* vo Veľkej Británii), a chudobnými ekonomicky neaktívnymi domácnosťami, ktorým sú poskytované dávky zo systému sociálnej podpory (*TANF – Temporary Assistance for Needy Families* v USA a *Income Support* vo Veľkej Británii). Tento rozdiel sa zohľadňuje aj v Írsku. Daňový bonus (*tax credit*) je fiškálnym, aj sociálnym opatrením. Pozostáva z dávky sociálnej pomoci, stanovenej vo výške určitého minima (ekvivalent ročnej minimálnej mzdy pre rodinu s deťmi v USA, resp. 90 libier týždenne pre britskú domácnosť, v ktorej jeden z partnerov pracuje aspoň 16 hodín v týždni), a potom postupne klesá na nulu. Vo Veľkej Británii sa príspevok poskytuje každému dieťaťu. Rodina s dvoma deťmi preto môže získať minimálny príjem vo výške 200 libier týždenne. Vo februári 2000 tento systém zahŕňal asi jeden milión britských domácností. Tento systém Veľká Británia rozšírila aj na ľudí so zmenenou pracovnou schopnosťou, ktorí sú schopní nájsť si zamestnanie na plný úväzok s platom na úrovni minimálnej mzdy v štáte (*Disabled Person's Tax Credit*).

V súlade s logikou tohto systému sa sprísnilo aj podmienky poskytovania sociálnej pomoci, najmä v USA a vo Veľkej Británii. V USA nový federálny zákon z roku 1996 stanovuje hornú (maximálnu) hranicu jej poskytovania na 5 rokov, pričom sprísňuje požiadavky na príjemcov dávok. Vo Veľkej Británii v roku 1996 etablovali systém *Income Support*, zahŕňajúci dlhodobo nezamestnaných, osamelých rodičov s deťmi a dôchodcov. Nezamestnaní a absolventi hľadajúci si prvé zamestnanie boli inkorporovaní do systému podpôr/dávok v nezamestnanosti a zahrnutí do nového systému JSA (*Jobseeker's Allowance*). Ak si nezamestnaný nenájde prácu, po dvoch (v niektorých prípadoch po šiestich) mesiacoch musí participovať na verejno-prospešných prácach. Ak odmietne, pozastaví sa mu, alebo zruší vyplácanie podpory v nezamestnanosti. Doba poberania dávok je tiež maximálne 5 rokov.

„Workfare“ sa začína uplatňovať aj v členských štátoch Európskej únie. Väčšina z nich (vrátane Dánska, Francúzska, Nemecka, Holandska, Španielska)

spísnila podmienky poskytovania podpory v nezamestnanosti, resp. jej vyplácanie podmienila aktívnym hľadaním si zamestnania a/alebo účasťou na rekvalifikačných kurzoch a vzdelávacích programoch. Prijemcovia dávok, ktorí nepreukazujú dostatočnú aktivitu buď v úsilí zamestnať sa, alebo v rámci verejnoprospešných prác, sú penalizovaní.

Európska verzia „workfare“ sa však – aspoň nateraz – nevyznačuje úplne rovnakými charakteristikami, ako anglo-americký model. V severných európskych štátoch, kde je najrozvinutejší, ako aj vo Francúzsku, kde sa PARE (*Assistance Plan for Returning to Work*) zavádza, preferuje sa v kontexte reformy vyplácania podpôr v nezamestnanosti termín *opatrenia sociálnej aktivácie*. Filozofia záväzku príjemcu pomoci, resp. poberateľa dávok sa viac vzťahuje na problematiku začlenenia a znovuzачlenenia na trhu práce a je založená na kolektívnej solidarite. Väčšia dôležitosť sa prikladá zlepšeniu zamestnateľnosti a zdieľanej zodpovednosti za proces sociálneho vylúčenia, ako aj sociálneho začlenenia. Kladie sa väčší dôraz na potrebu a na dostupnosť celoživotného vzdelávania ako prostriedku začlenenia sa na trhu práce. A najmä – do reintegračných stratégií a aktivít sa v čoraz väčšej miere zapájajú a aktivizujú aj aktéri občianskej spoločnosti (od domácností, cez spolky, podniky, združenia, asociácie...), pričom v tomto systéme (ako napríklad v Dánsku a vo Švédsku) sú etablovanými aktérmi i odbory.

Avšak, hoci sa filozofia či rétorika odlišujú, logika finančnej racionalizácie a reštrikcií v sociálnej oblasti prevažuje aj v Európe.

Tento systém poukazuje na dualizáciu sveta práce a v konečnom dôsledku celej spoločnosti. Svedčí o existencii kategórie zamestnancov, – a vo svojich dôsledkoch čiastočne vedie aj k jej vytváraniu – ktorí sú podporovaní daňovým systémom (resp. výhodnejšie zdaňovaní), pretože sami nie sú schopní zabezpečiť si vlastné potreby (resp. spoločensky akceptovateľnú úroveň ich uspokojovania) z vlastnej práce. Tým podkopáva integračnú funkciu mzdy (pracovného príjmu, resp. príjmu zo zamestnania). Nastoľuje aj otázku (ne)podporovania vytvárania a existencie pracovných miest, resp. „zamestnaní nižšej kvality“. Zamestnávateľia nie sú motivovaní zvyšovať mzdu či pracovný úväzok zamestnanca a spoliehajú sa na podporu vyplácanú z verejných zdrojov.

Niektorí analytici upozorňujú, že v európskom kontexte prináša tento systém aj nejasnosti z hľadiska koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia. Keďže „daňové bonusy“ samej osebe sú fiškálnym opatrením, nie sú pokryté koordinačnými pravidlami zahrnutými do Článku 51 Rímskej zmluvy (resp. Článku 42 Maastrichtskej zmluvy). Ich všeobecnejšia aplikácia v rámci Európskej únie by preto mohla priniesť riziko obmedzenia mobility pracovníkov a zníženia ekonomického rastu v strednodobom, a najmä dlhodobom horizonte. Zo všeobecnejšieho pohľadu, simultánne zavádzanie vyššej miery selektívnosti pri poskytovaní sociálnych dávok a privatizácia systémov sociálneho zabezpečenia by vyústili do prehĺbenia sociálnych nerovností a nárastu chudoby. Domácnosti pod či tesne nad úrovňou chudoby alebo s minimálnym príjmom (v dôsledku nedostatočného príjmu alebo záujmu) by neboli schopné platiť si súkromné poistenie a neboli by teda dostatočne sociálne zabezpečené v chorobe, invalidite alebo v starobe. Ak by navyše bola zákonom určená minimálna mzda zrušená, alebo výrazne redukovaná, viedlo by to k ďalšiemu zníženiu miezd, životnej úrovne a sociálneho statusu najmä nekvalifikovaných a nízkokvalifikovaných zamestnancov. Príklady z USA a Veľkej Británie tieto prognózy potvrdzujú: V USA takmer 40 miliónov ľudí nemá zdravotné poistenie a viac ako 8 miliónov pracujúcich možno označiť ako „*working poor*“. Vo Veľkej Británii žije v súčasnosti 4 a pol milióna detí v chudobe, čo je 3-násobne viac ako pred 20 rokmi (Cohen-Solal – Loisy, 2001).

#### **6.1.6. Vývoj sociálnej sféry v Európskej únii**

Miera príklonu k liberálnemu sociálnemu modelu v Európe bude závisieť aj od dôležitosti, ktorú občania pripisujú svojim získaným sociálnym právam a hodnote solidarity.

Európske, najmä škandinávске systémy sociálneho zabezpečenia sa vyznačujú tradíciou i tendenciou byť univerzálne a založené na solidarite a redistribúcii, prax kolektívneho vyjednávania je v nich zabudovaná, existuje spoločná zodpovednosť v boji so sociálnym vylúčením.

Iná situácia je v Írsku, ale aj v juhoeurópskych krajinách. Viaceré relevantné analýzy súčasnej EÚ v súvislosti s týmito členskými štátmi vyjadrujú obavu, že „niektoré z nich by mohli podľahnúť pokušeniu stratégie znižovania ceny práce, aby získali konkurenčnú výhodu v európskom priestore vzhľadom na ich medzinárodnú pozíciu v súvislosti s objavovaním sa krajín s nízkou cenou práce“. Toto by viedlo, napríklad podľa scenára prezentovaného *Commissariat Général du Plan* vo Francúzsku, k „fragmentovanej“ alebo ku „konkurenčnej“/konkurujúcej si (*competitive*) sociálnej Európe. V prvom prípade by išlo o diverzitu heterogénnych sociálnych modelov, v súlade s princípom subsidiarity, s rizikom väčšieho sociálneho a fiškálneho dumpingu. V druhom prípade by boli európske systémy sociálneho zabezpečenia a sociálnej ochrany ohrozované a redukované v mene dôrazu na požiadavku vonkajšej konkurencieschopnosti EÚ, pričom by sa stále viac obhajovala a presadzovala individualizácia miezd a decentralizácie kolektívneho vyjednávania. Znamenalo by to, že by prevážila makroekonomická regulácia a že EÚ by sa vzdala makrosociálnej regulácie.

Ak bude v EÚ vôľa zamedziť spomenutým scenárom „fragmentovanej“ a/alebo „konkurenčnej“ Európy, ktoré by znamenali oslabenie a ohrozenie sociálnej kohézie, európske inštitúcie budú musieť zabezpečovať a organizovať aspoň minimálnu úroveň komunitárnej, resp. spoločenskej solidarity. Cieľom by potom malo byť budovanie sociálnej a solidárnej Európy, Európy „*solidarity within differences*“ – teda rešpektujúc rozdielnosť národných sociálnych modelov, úsilie o istú mieru ich zosúladenia v súlade s princípom solidarity, resp. jej minimálnou úrovňou v rámci EÚ.

### **6.1.7. Súčasné a budúce základy európskej sociálnej identity**

Hoci nie je jednoduché predstaviť si v súčasných podmienkach EÚ všeobecne prijímaný a realizovaný európsky sociálny model, možno hovoriť o „európskej sociálnej identite“ a diskutuje sa o „spoločnom európskom projekte“. Tieto koncepcie sa opierajú o spoločné základné hodnoty založené na princípoch spravodlivosti, rovnosti, sociálnej solidarity a istoty pracovného príjmu, ako aj na spoločnej vôli zlúčiť ekonomickú efektívnosť so sociálnou spravodlivosťou. Sú založené na špecifickej

konceptii solidarity, ktorá je viac kolektívna ako individuálna a predpokladá určitú redistribúciu. Čiastočne vychádza z Bismarckovho modelu úzko sa vzťahujúceho k práci, a súčasne prostredníctvom Beveridgeovho modelu a jeho kritérií potrebnosti a univerzálnosti vedie k národnej a spoločenskej solidarite. Redistribučná funkcia sociálnej politiky, v Európe zavedená a legitimizovaná, má stále podporu väčšiny obyvateľstva členských štátov, ktorí uznávajú jej význam tak pre dopyt a ekonomickú aktivitu (keynesovský efekt), ako aj pre zabezpečenie spoločensky potrebnej miery sociálnej kohézie. Redistribučná funkcia sa však v súčasnosti kombinuje s funkciou a požiadavkou reintegrácie nezamestnaných a príjemcov sociálnych dávok, zohľadňujúc logiku finančnej racionalizácie i kolektívnej solidarity. Za víziami o zmysle a význame sociálnej politiky a sociálnej ochrany stojí problém modernizácie a adaptácie na zmeny vo svete práce. Skupina medzinárodných expertov, ktorú viedol Alain Supiot, vo svojej správe *Beyond employment* poukazuje aj na budúce základy európskej sociálnej identity (Supiot, 2001). Niektoré odporúčania z tejto správy sa začali implementovať – napríklad návrh na ustanovenie minimálnych univerzálnych všeobecných sociálnych práv nespojených s prácou, resp. neviazucich sa na status zamestnanca (na prístup k zdravotnej starostlivosti, na minimálnu sociálnu pomoc, na vzdelávanie). Tieto práva, priznané jednotlivcom bez ohľadu na ich zamestnanecký status, sú čoraz viac považované za ľudské práva.

Zavedenie systémov všeobecného zdravotného poistenia a ich transformácia na univerzálne vo väčšine juhoeurópskych krajín sa považuje za dôkaz tohto trendu. Všetky štáty EÚ s výnimkou Grécka zakotvili minimálny príjem (resp. garantujú minimálnu výšku príjmu) na národnej alebo teritoriálnej úrovni. Niektoré už pokročili v otázke realizácie a rozširovania individuálneho práva na kolektívne garantované vzdelávanie (najmä Belgicko, Dánsko, Švédsko, Francúzsko). Ďalšie čiastočne implementované zmeny sa týkajú zlepšenia sociálneho statusu a sociálneho postavenia „falošných“ samozamestnávateľov – subkontraktorov. Zosúladením ich statusu so statusom zamestnanca získavajú sociálnu ochranu pre prípad straty zamestnania, pracovného úrazu či choroby z povolania.

Ostatným návrhom predloženým v správe – inovatívne vo vzťahu k sociálnej politike a sociálnemu zabezpečeniu v období zmien, ktoré prináša čoraz flexibilnejší

trh práce, s cieľom minimalizovať riziká týchto zmien vo vzťahu k sociálnej úrovni a kohézii – v súčasnosti chýba politická podpora tak na úrovni EÚ, ako aj jej jednotlivých členských štátov.

V rámci EÚ nie sú zatiaľ vytvorené mechanizmy a inštitúcie, prostredníctvom ktorých by mohla byť koncepcia „európskeho sociálneho občianstva“ a minimálnych sociálnych práv uvedená do života.

Vývoj sociálnej politiky a prípadné zblížovanie sociálnych modelov v rámci EÚ závisia od politickej voľby a preferencií, od finančných zdrojov, ktoré sú členské štáty pripravené na túto sféru a cieľ vynaložiť, a od právnych mechanizmov, ktoré by ich urobili realizovateľnými a dostupnými. Ak berieme do úvahy súčasnú politickú a sociálno-ekonomickú situáciu, zdá sa byť v súčasnosti i minimálne v krátko- a strednodobom horizonte reálne uvažovať v EÚ a v jej členských štátoch prioritne o boji proti sociálnemu vylúčeniu a o udržiavaní, resp. zavádzaní základných minimálnych sociálnych práv. Na dosiahnutie tohto cieľa bude však potrebné v tomto duchu obhajovať aj minimálne „sociálne klauzuly“, napríklad v rámci WTO a v iných hospodárskych a finančných inštitúciách.

#### **6.1.8. *Boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu v Európskej únii***

Sociálna pomoc tým, ktorí sú v núdzi, a/alebo sú sociálne vylúčení, alebo sú v riziku sociálneho vylúčenia a núdze (chudoby), prechádza vývojom aj v rámci EÚ.

Prvý spoločný program boja s chudobou bol v rámci Spoločenstva vypracovaný na roky 1975 – 1980. Napriek čiastkovým pozitívnym efektom programu, vo všeobecnosti chudoba – ako dôsledok makroekonomického vývoja – v tomto období narastala.

V roku 1987 sa vo vtedajších 12 členských štátoch ES realizovala analýza, výsledkom ktorej bola správa konštatujúca objavenie sa tzv. novej chudoby, vyznačujúcej sa týmito charakteristikami:

- spôsobuje ju najmä rastúca nezamestnanosť, predovšetkým dlhodobá;
- okruh osôb závislých od dávok sociálnej pomoci sa zvyšuje, a rastú nedoplatky nájomného a splátok pôžičiek;

- medzi skupiny najviac ohrozené chudobou patria rodiny s väčším počtom detí, neúplné rodiny, invalidní a zdravotne postihnutí, starí ľudia (najmä bez dôchodku, alebo s jeho minimálnou výškou), drobní živnostníci po úpadku, a tzv. neprispôsobivé osoby.

Aj na základe tejto analýzy sa pripravil druhý program Spoločenstva zameraný na boj s chudobou, realizovaný v rokoch 1989 – 1993. Jeho prioritami boli opatrenia zamerané na skupiny žijúce v hlbokých pásmach chudoby a na zmierňovanie chudoby v zaostávajúcich regiónoch. Program v tomto duchu nadväzoval na dotváranie jednotného trhu ES v zmysle *Aktu o jednotnej Európe* (1985).

Uvedomenie si malej účinnosti realizovaného programu boja proti chudobe bolo motiváciou toho, že tento problém sa od polovice 90. rokov stal integrálnou súčasťou komplexnej politiky rozvoja, politiky vytvárania pracovných miest a opatrení sociálnej politiky. Toto koordinované úsilie o zmierňovanie chudoby v členských štátoch EÚ našlo svoje vyjadrenie v stratégii, obsiahnutej v *Európskom sociálnom programe* prijatom na lisabonskom zasadnutí v júni 2000 a konkretizovanom na decembrovom zasadnutí v Nice. Na tejto báze vypracovali členské štáty dvojročné *Národné akčné plány boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu* na roky 2002 – 2003. Akčné plány vychádzajú z:

- integrovaného chápania zmierňovania chudoby a sociálneho vylúčenia ako dôsledku prepojenia ekonomickej politiky, politiky zamestnanosti a sociálnej politiky;
- dvojjedinej úlohy sociálnej politiky ako produktívneho faktora iniciujúceho rozvoj a aktivitu občanov i ako kľúčového nástroja znižovania sociálnej nerovnosti a posilňovania sociálnej súdržnosti;
- koordinácie, výmeny informácií a skúseností o postupoch a opatreniach v politike zmierňovania chudoby a sociálneho vylúčenia medzi členskými štátmi EÚ.

Národné akčné plány boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu sa orientujú najmä na tieto programy a priority:

- rozvoj absorpčných schopností trhu práce a zvyšovanie zamestnanosti pre všetkých (teda aj pre osoby z rozličných príčin a rozličným spôsobom hendikepované),
- záruka primeraného príjmu a prostriedkov na dôstojný život,
- odstraňovanie nedostupnosti vzdelania,
- podpora súdržnosti a solidarity rodiny,
- zabezpečenie bývania pre všetkých,
- zabezpečenie dostupnosti verejných služieb a zvyšovanie ich kvality,
- regenerácia zanedbaných a zaostávajúcich regiónov.

Národné akčné plány boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu ukazujú značné rozdiely v systémoch i v konkrétnych opatreniach sociálnej politiky a sociálnej ochrany v jednotlivých členských štátoch. Možno si v nich však všimnúť aj určité spoločné princípy, predovšetkým:

- rôznorodosť a množstvo subjektov poskytujúcich sociálnu pomoc – ide o štátne orgány (na rôznych stupňoch štátnej správy), obecné a vyššie samosprávne orgány, cirkvi, občianske združenia, spolky i jednotlivcov; konkrétna sociálna pomoc a sociálna práca sú organizované a financované prevažne na nižších úrovniach štátnych a samosprávnych orgánov v duchu princípu subsidiarity a optimálnej decentralizácie;
- formy sociálnej pomoci sú tiež rôznorodé, možno ich však rozdeliť do troch základných skupín:
  - a) individuálna sociálna práca a pomoc chudobným a sociálne vylúčeným, alebo tým, ktorí sú chudobou a vylúčením ohrození;
  - b) finančná pomoc prostredníctvom jednorazových a/alebo opakovaných finančných či vecných (naturálnych) dávok a služieb;
  - c) sociálna starostlivosť a pomoc v ústavoch a zariadeniach.

Národné akčné plány boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu analyzujú aktuálne rizikové faktory, ktoré zvyšujú ohrozenie chudobou a vylúčením. Okrem dominantného negatívneho faktora (predovšetkým dlhodobej) nezamestnanosti k nim patria: nízky príjem, nízka kvalita vzdelania, bezdomovectvo, zlý zdravotný stav, imigrácia, nízke a neukončené vzdelanie, diskriminácia a rasizmus, zdravotné

postihnutie, staroba, rozpad rodiny, drogová závislosť a alkoholizmus a život v zaostalých regiónoch. Tieto faktory sa prelínajú, vzájomne ovplyvňujú a kumulujú. Vzniká reprodukcia chudoby – prioritné je preťať tento cyklus a zabraňovať medzigeneračnej chudobe.

## **6.2. Sociálna dimenzia v transformujúcej a integrujúcej sa Slovenskej republike**

Je zrejmé, že celý systém sociálnej politiky a sociálneho zabezpečenia na Slovensku treba reformovať. Reformy musia rešpektovať ekonomický vývoj a možnosti, a zároveň reflektovať a implementovať princípy a smery, ktorými sa uberá súčasná Európa. Je zrejmé, že transformácia a integrácia budú znamenať reštrikcie v sociálnej oblasti a oslabenie sociálnych istôt veľkej časti obyvateľstva, zvyknutého na istý štandard sociálneho zabezpečenia a istý model sociálnej politiky, a súčasne konfrontovaného s negatívnymi sociálnymi aspektmi uskutočňovaných reforiem.

Zhoršujúca sa sociálna situácia veľkej časti obyvateľstva, vrátane strednej triedy, ako aj prehlbujúca sa sociálna diferenciácia a výrazné regionálne disparity nevytvárajú pre začaté či plánované reformy v oblasti sociálneho zabezpečenia a sociálnej politiky priaznivý kontext. Tým viac rastie dôležitosť toho, ako sa podarí relevantným inštitúciám a aktérom získať verejnú podporu tomuto procesu reforiem. V demokratickej spoločnosti je dôležité, či inštitúcie ako mediátori dokážu získať verejnú podporu pre štátne intervencie, a dôležité je aj formovanie súladu osvojených (akceptovaných a prijímaných) hodnôt verejnosťou a hodnôt, na ktorých je realizovaná politika založená. Predpokladá to teda celospoločenskú diskusiu, inštitucionalizáciu vytvárania a obnovovania spoločenského konsenzu a základov spoločenskej zmluvy.

### **6.2.1. Legitimita sociálnej politiky a podpora zmien/reforiem**

Skúmanie legitimacy sociálneho štátu úzko súvisí s teóriou hodnôt a hodnotového konsenzu. Hodnotový konsenzus by mal prispievať k sociálnej stabilite zvyšovaním kooperácie a znižovaním pravdepodobnosti, že konflikty sa budú riešiť násilím. Hodnotový konsenzus limituje priestor pre vznik konfliktov. Zdieľanie hodnôt

vedie k akceptácii spoločných cieľov a k súhlasu s existujúcimi normami, ktoré predpisujú, ako je možné tieto ciele dosiahnuť. Nevyhnutnou podmienkou demokracie je konsenzus na procedurálnej úrovni, najmä konsenzus s pravidlami riešenia konfliktov. „Konsenzus na úrovni hodnotového presvedčenia a cieľov nie je síce nevyhnutnou podmienkou demokracie, (je „len“ podmienkou, ktorá demokraciu uľahčuje), no ak sa demokracii za určitý čas nepodarí vytvoriť harmonický základ pre konsenzus, zápasí s ťažkosťami a funguje ako krehká demokracia.“ (Sartori, 1993, s. 92) Van Oorschot dodáva, že analýzou otázok legitimacy je možné predchádzať konfliktom pri implementácii opatrení, na ktoré spoločnosť ešte nie je pripravená, alebo o ktorých nie je dostatočne informovaná. Myslí tým prevenciu stretov pri niektorých ekonomicky nevyhnutných zmenách v organizácii sociálnej politiky.

„Aj uskutočňované zmeny vo financovaní sociálneho štátu sú v súčasnosti podnety, ktoré otvárajú diskusiu o nevyhnutnosti skúmania legitimacy sociálnej politiky. Ide jednak o to, ako bude tieto zmeny prijímať a podporovať verejnosť, jednak o to, aký bude mať ich prijatie či neprijatie verejnosťou význam pre legitimitu sociálnej politiky a inštitúcií, ktoré ju realizujú, či dokonca pre legitimitu spoločenského usporiadania.“ (Valentová – Sirovátka, 2002, s. 5)

Peillon (1996) rozlišuje pojmy *legimita* a *podpora*. Legimititu sociálnej politiky možno podľa neho prijať dvoma spôsobmi: alebo prostredníctvom spoločenských hodnôt (hodnotový variant), alebo prostredníctvom explicitného správania jednotlivcov (variant explicitného správania). *Hodnotový variant* legitimacy sociálnej politiky je založený prevažne na dôvere v adekvátnosť a spravodlivosť existujúcich politických inštitúcií. Vo všeobecnosti by sa dalo povedať, že sociálna politika je legitímna, ak hodnoty a princípy, z ktorých vychádza, korešpondujú s tými, podľa ktorých je táto spoločnosť organizovaná ako celok. *Variant explicitného správania* je zameraný na analýzu správania, ktoré je typické pre eróziu legitimacy sociálneho štátu, napríklad neochota platiť dane a participovať na príjmovej redistribúcii či participácia v čiernej ekonomike. Podpora definíčne nesúvisí len s normami a presvedčením, ale aj s osobnými skúsenosťami a záujmami.

Rozdiely v legitimitate opatrení sociálnej politiky medzi rôznymi štátmi sú spôsobené nielen rozdielmi v hodnotových štruktúrach, ale aj rozdielmi a vývojom

v oblasti „trhu“ (ekonomický rast, sociálne nerovnosti, miera rizík, ako sú nezamestnanosť, ohrozenie chudobou a pod.), ako aj sociálneho systému.

Opatrenia sociálnej politiky sú okrem iného aj „signálmi“, ktoré si ľudia všímajú pri plánovaní svojich životných stratégií, ktoré dlhodobo ovplyvňujú konanie ľudí v mnohých ohľadoch, najmä v ich pracovnom a rodinnom živote. Zmeny v systéme sociálnej politiky sú spravidla tiež spojené so značnými administratívno-správnymi nákladmi. To okrem iného znamená, že politická „priechnosť“ opatrení v sociálnej oblasti by mala byť čo najdlhodobejšia a mala by sa opierať o širší sociálny a politický konsenzus.

### **6.2.2. *Východiská reformy sociálnej politiky v Slovenskej republike***

Niektorí analytici, ale aj „významné časti politického spektra považujú v súčasnosti rastúcu heterogenitu a diferencovanosť spoločnosti za nadštandardnú, ktorá ohrozuje jej súdržnosť“ (Vašečka, 2003). Sociálno-ekonomické rozdiely ohrozujú stabilitu a súdržnosť spoločnosti, ak nielen mieru, ale najmä kritériá diferenciácie, resp. základy, na ktorých vzniká, prestane rozhodujúca časť spoločnosti považovať za legitímne a akceptovateľné. Ďalej, ak vylúčení a marginalizovaní strácajú reálnu nádej na zmenu svojej situácie a vieru v rovnosť príležitostí a nenachádzajú oporu a pomoc (solidaritu) v spoločnosti. Naopak, ak základy sociálnej diferenciácie harmonizujú s princípmi a potrebami akceptovanej vízie modelu spoločnosti, pôsobia pozitívne z hľadiska spoločnosti i jednotlivca.

Súčasný diferenciačný faktor na Slovensku sa vo všeobecnosti tvorí podľa osi začlenenie verzus vylúčenie na trhu práce, pričom je znásobený nedostatkom individuálne mobilizovateľných zdrojov, rodinnou i regionálnou marginalizáciou. Najmä tí nezačlenení na trhu práce sú zároveň najmenej začlenení do formálnych a neformálnych vertikálnych sietí, schopných a uschopňujúcich mobilizovať zdroje a benefity. V tomto zmysle sa práve podpora zamestnanosti, najmä v regiónoch s najvyššou nezamestnanosťou, javí ako základ stratégie sociálnej kohézie (opatrenia hospodárskej politiky by mali byť harmonizované so sociálnou politikou a politikou zamestnanosti).

Rodina (a širšia rodina) ostáva na Slovensku jednou zo základných sfér sociálnej kohézie v súkromnej sfére. Pretrváva aj zdvojovanie ekonomických aktivít, a teda aj príjmov (od oficiálne známych údajov o dvoch- či viacerých pracovných úväzkoch, cez samozásobiteľstvo, až po neoficiálne odhady súbehu čiernej práce a poberania dávok); pretrváva relatívna rozvinutosť druhej (šedej) ekonomiky; ako aj tzv. *morálnej* ekonomiky (viazanej na súdržnosť, vzájomnú výmenu a pomoc v rámci rodiny), pričom práve morálna ekonomika sa považuje za nutný doplnok trhovej ekonomiky a za dôležitú podmienku prežitia pri nedostatku zdrojov.

Rodina (a širšia rodina) tak v zásade môže pomáhať zmiernovať negatívne dôsledky sociálneho vylúčenia niektorých svojich členov, byť primeraným miestom sociálnej kontroly, sociálnej zodpovednosti a súdržnosti.

Ak je však marginalizácia rodiny, jej vylúčenie z trhu práce dlhodobé (najmä viacgeneračné), a prichádza k medzigeneračnému transferu chudoby, pasivity a rezignácie, šance/možnosti rodiny zmiernovať sociálne nerovnosti klesajú.

Táto „korekčná“ schopnosť rodiny, resp. rodinných sietí substituovať či suplovať podmienky sociálnej kohézie sa však výrazne znižuje najmä v mnohodesných rodinách (demografický faktor), žijúcich v marginalizovaných regiónoch (demografický aspekt).

V SR v súčasnosti prevažujú domácnosti v nižšom sociálno-ekonomickom postavení (v roku 2001 až 62,4 % domácností) a tento stav sa vyznačuje len slabou a nestabilnou tendenciou k zlepšovaniu. Navyše „nízke príjmy nižších častí strednej vrstvy sú vo všeobecnosti blízke príjmom domácností, ktoré čerpajú sociálne dávky“ (Gonda – Timoracký, 2002). Výška väčšiny sociálnych dávok je vo vzťahu k priemernej mzde nižšia ako na začiatku 90. rokov a ich podiel na celkovom príjme domácností poklesol. Pritom súčasná výška priemernej reálnej mzdy nedosahuje predtransformačnú úroveň. „Štedrosť“ sociálnych dávok klesla pri súčasnom náraste počtu ich poberateľov. Napriek rastúcim výdavkom rozsah redistribúcie (čiže štátom vynútenej solidarity) klesá.

V oblasti sociálnej politiky sa teda u nás objavili trendy, ktoré sa uskutočnili v priaznivejších ekonomických a sociálnych podmienkach už v 80. rokoch v západných európskych štátoch: narastal počet „oprávnených“ adresátov na opatrenia sociálnej politiky (v dôsledku rastu nezamestnanosti, nerovností, vývoja v oblasti rodiny a demografických zmien), ale – a to aj v dôsledku spomenutého trendu – súčasne klesala

úroveň (štedrosť) väčšiny sociálnych dávok a obmedzoval sa rozsah niektorých sociálnych služieb a verejných statkov. Pritom však podiel odvodov na sociálne poistenia a dane z príjmov neklesal, a tak relácia toho, čo občania od sociálneho štátu dostávajú a čo odvádzajú, sa z ich hľadiska zhoršila. (Porovnaj: Večerník, 2001, s. 46.)

Aj v podmienkach Slovenskej republiky sa prejavuje silnejúca tendencia k individualizácii a k oslabovaniu kolektívnej solidarity v oblasti poisťných systémov (dôchodkové, zdravotné poistenie), ako aj uplatňovanie anglo-amerického „*workfare*“ modelu v oblasti znižovania a sprísňovania podmienok poskytovania sociálnych dávok.

Napriek stálym diskusiám o „kríze legitimacy“ sociálneho štátu, ako aj napriek potrebnosti a všeobecnosti začatých či zamýšľaných reforiem v sociálnej oblasti je všeobecná podpora jeho opatrení relatívne silná vo všetkých európskych štátoch (porovnaj Bonoli, George, Taylor-Gooby, 2000), čo súvisí s dopadmi (post)moderných „rizík“, ako je nezamestnanosť, oslabenie ochrannej funkcie rodiny a pod.)

Vhodnou stratégiou, ktorá by reagovala na spoločenské výzvy, a súčasne by v čo najvyššej možnej miere uchovávala kľúčové funkcie sociálnej politiky, sa v súčasnosti javí taká stratégia, ktorá viac ako prerozdeľovanie príjmov preferuje rovnosť príležitostí a opatrenia, ktoré prispievajú k udržaniu a zvyšovaniu kvality ľudského kapitálu, a teda i schopnosti uspieť v trhovej súťaži – ako je vzdelanie, politika zamestnanosti, zdravotníctva a bývania. Nerovnosť a chudoba pramenia totiž až druhotne z rozdielných materiálnych zdrojov, umožňujúcich prekonať aktuálne dopady týchto rizík (napríklad preklenúť obdobie, keď je príjem z práce, resp. trhu prerušený). Vo výkonnej spoločnosti „vedenia“ nerovnosť a chudoba, vylúčenie a marginalizácia spočívajú stále viac v individuálnej kapacite adaptovať sa na nové riziká, v schopnostiach a vo výkonnostiach (*capabilities a functionings*), a najmä v schopnosti adaptovať sa na požiadavky dynamického a konkurenčne náročného pracovného trhu.

Z tohto hľadiska v sociálnej politike nadobúdajú význam skôr jej rezervy v oblastiach, ktoré súvisia s podporou prístupu ľudí k trhu (aktívna politika zamestnanosti, vzdelávanie), než rezervy v oblasti systému dávok.

## 7. FORMOVANIE PODNIKATEĽSKÉHO PROSTREDIA

Jednoznačná definícia pojmu *podnikateľské prostredie* neexistuje. Jeho obsah závisí jednak od uhla pohľadu a aspektov, z ktorých sa k nemu pristupuje, ako aj od jednotlivých parametrov, ktoré determinujú jeho kvalitu, od atribútov a komponentov, ktoré naplňajú jeho obsah. Ide teda o veľmi zložitú, nesmierne diferencovanú a dynamickú ekonomickú kategóriu. V najširšom zmysle slova pojem podnikateľské prostredie zahŕňa podmienky, v ktorých sa realizuje podnikateľský proces, t. j. proces formovania podnikov a realizácia ich podnikateľských aktivít. Tieto podmienky závisia predovšetkým od hospodárskopolitických opatrení štátu, od celkovej situácie na trhu (prístupnosť trhu, resp. obmedzenia vstupu naň), od právneho stavu a legislatívy, stupňa politickej stability, ale aj od kultúrnych a etických faktorov, ako sú postoje obyvateľstva k podnikateľom, podnikateľská morálka, úloha masmédií a pod.<sup>1</sup>

Pojem podnikateľské prostredie zastrešuje teda hospodárske, politické, právne, etické a kultúrne podmienky a predpoklady podnikateľskej činnosti, ktoré závisia od hospodárskopolitických opatrení štátu a jeho špecializovaných inštitúcií. Tie však môžu pôsobiť na kvalitu podnikateľského prostredia nielen podporne, ale aj retardačne.

Ťažisko podnikateľského prostredia tvoria jeho komponenty. A predovšetkým ich analýze a ich komparácii so stavom v Európskej únii je venovaná táto kapitola.

### 7.1. Stav podnikateľského prostredia v krajinách Európskej únie

Podnikateľské prostredie v danej krajine závisí od toho, na akej úrovni sú jednotlivé jeho komponenty, aká pozornosť sa im venuje zo strany vlády a príslušných inštitúcií.

Nie je náhodné, že v súčasnosti na rebríčku dôležitosti jednotlivých komponentov vrchnú priečku zaujíma *vzdelávanie*, osobitne vzdelávanie pre podnikateľskú činnosť (propodnikateľské vzdelávanie). Práve ono sa, v súvislosti s nastupujúcou

---

<sup>1</sup> Existuje napríklad definícia, ktorá pred podmienkami prioritizuje subjekty. Podľa nej podnikateľské prostredie je súbor právnických a fyzických osôb – subjektov, technického vybavenia, technológií a prírodného prostredia vo všetkých svojich horizontálnych a vertikálnych vzťahoch, smeroch a štruktúrach. (Správa o administratívnych štruktúrach ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie. MH SR, 2003).

znalostnou ekonomikou, stáva kľúčovým segmentom politiky podpory podnikania a vzdelávacia politika sa tak aj vďaka tomu stáva integrálnou súčasťou hospodárskej politiky vlád. Politika podpory podnikania tak reaguje na meniace sa statické komparatívne výhody ich výmenou za dynamické, medzi ktoré sa zaraďuje práve vzdelávanie ako faktor zvyšovania kvality, konkurencieschopnosti a dynamiky ekonomického rastu. Napokon, aj *Akčný plán na podporu podnikania a konkurencieschopnosti*, ktorý koncentruje všetky aspekty podnikania a konkurencieschopnosti na úrovni EÚ i na národných úrovniach, na prvú priečku kladie práve *vzdelávanie pre podnikateľskú činnosť*.

Ako na túto požiadavku reagujú vlády jednotlivých krajín Európskej únie?

Základný model predpokladá implantáciu propodnikateľského vzdelávania do všetkých úrovní vzdelávacej sústavy – základného až po univerzitné školstvo, i do neformálneho, mimoškolského vzdelávania. Tento model má však v jednotlivých členských štátoch svoje špecifiká. V Nemecku, Španielsku a Rakúsku sa kladie dôraz na prípravu na začatie podnikania a manažment, ktorá sa realizuje na príslušných katedrách univerzít. V Dánsku, Írsku, Portugalsku, vo Fínsku a vo Švédsku univerzity organizujú vzdelávacie kurzy, zamerané na podnikanie a manažment. Vláda Veľkej Británie spustila program na prepojenie medzi univerzitami a firmami pri využívaní univerzitného výskumu. V Írsku sa pripravujú ročné *business* plány pre univerzitných študentov, vo Francúzsku podnikateľské konferencie. V Luxembursku je dlhodobým cieľom začleniť koncept podnikania do všetkých predmetov na druhom stupni vzdelávania.

Popri opatreniach národných vlád aj samotná Európska komisia organizuje spoločne s nimi rôzne aktivity; pripravuje projekty na propodnikateľské vzdelávanie a výcvik od základných škôl až po univerzity. Na to je zameraný aj nedávno spustený projekt EÚ pod názvom *Best Procedure*, zameraný na podporu podnikateľských zručností. Okrem iného sú to aj programy Európskeho sociálneho fondu (ESF). V rokoch 2000 – 2006 ESF prispieva na vzdelávanie sumou 8 mil. eur.

Treba taktiež zdôrazniť, že programy výchovy k podnikaniu zahŕňajú tak programy pre vzdelávanie mladých ľudí, ako aj pre dospelých už zamestnaných, resp. i nezamestnaných. Významným fenoménom v tomto smere je *celoživotné vzdelávanie*.

Na predchádzajúci komponent bezprostredne nadväzuje – a v určitom zmysle je aj jeho výsledkom – *lacnejší a rýchlejší začiatok podnikania*. Práve od kvalitnej prípravy

na podnikanie vo významnej miere závisí úspešné zvládnutie tohto prvého kroku podnikateľského procesu zo strany začínajúcich podnikateľov. Na druhej strane však dlhé procedúry a vysoké náklady zdržiavajú začatie podnikania. Preto zjednodušenie a skrátenie postupov pri schvaľovaní nových firiem, rozšírenie on-line prístupu k registrácii je ďalším nevyhnutným krokom k skvalitneniu podnikateľského prostredia.

Zatiaľ však časové i finančné náklady sú v jednotlivých členských štátoch EÚ rozdielne. V Belgicku, v Nemecku, Grécku, Španielsku, Taliansku, Rakúsku a vo Veľkej Británii je časové rozpätie 1 – 2 dni. Minimálne registračné náklady pre malé firmy s 1 – 2 zamestnancami vo všetkých členských štátoch sú menej než 100 eur. Spoločnosti s ručením obmedzeným však majú tieto náklady oveľa vyššie, a hlavne diferencovanejšie – od 1 euro až po 23 500 eur v Anglicku. Výnimkou je Dánsko, kde náklady sú dokonca nulové, kým vo Francúzsku, Írsku, Portugalsku, vo Fínsku, Švédsku a vo Veľkej Británii 500 eur. V každom prípade sa však považuje za nevyhnutné zjednodušovať a skracovať postupy súvisiace so začatím podnikania.

Jeden z rozhodujúcich komponentov podnikateľského prostredia predstavuje nepochybne *oblasť legislatívy a regulácie*. Spomedzi právnych noriem sa v legislatíve štátov EÚ za najdôležitejší považuje *zákon o bankrote*. Doterajšie hodnotenia jeho pôsobenia v jednotlivých krajinách ukázali nevyhnutnú potrebu jeho zlepšenia v rámci tzv. *good practice* (dobrej praxe). V celom rade krajín ako Belgicko, Nemecko, Holandsko, Rakúsko, Fínsko a Veľká Británia už urobili prvé kroky k modernizácii zákonov „insolvencie“. Spočívajú v redukcii sankcií poškodzujúcich česť dlžníkov a prijímajú opatrenia na zníženie rizika insolvencie. V Nemecku sa uskutočňuje poradenstvo pre podnikateľov, ako sa vyhýbať finančným ťažkostiam. V Holandsku sú rozšírené aktivity zo strany úspešných podnikateľov na pomoc menej úspešným najmä formou finančného a strategického poradenstva. Na druhej strane vo Francúzsku tzv. *RE-CREER asociácia* podporuje bankroty ako jeden z možných spôsobov ozdravenia úpadkových firiem.

Na úrovni Európskej komisie bol v roku 2001 spustený projekt *Business Failure and Bankruptcy*, ktorý rieši finančné problémy podnikov a ich nový štart po bankrote. Tento prístup vychádza z toho, že bankrot nemusí v každom prípade znamenať definitívny zánik podniku, ale môže byť jednou z jeho vývojových fáz.

Pokiaľ ide o celkový legislatívny rámec podnikania, dominuje snaha o odstránenie legislatívnych bariér, o zvýšenie kvality legislatívy a o jej zjednodušenie. Malé podniky sa majú postupne vyňať z určitých regulačných pravidiel, má sa zjednodušiť legislatíva upravujúca hospodársku súťaž.

Nezastupiteľné miesto v podnikateľskom prostredí patrí *finančnému zabezpečeniu* a v súvislosti s tým i *zdaňovaniu*. Dostupnosť finančných zdrojov je ďalším kľúčovým komponentom podnikateľského prostredia, aj keď tento problém v krajinách EÚ nie je natoľko akútny ako u nás. Podnikatelia jednoducho všade potrebujú peniaze na to, aby svoje ambície premenili na realitu. V rámci EÚ sa na tento účel identifikujú bariéry pre rozvoj paneurópskeho kapitálového trhu. Vytvorila sa sekcia EK na zlepšenie vzťahu medzi bankovým systémom a malopodnikateľským sektorom na tvorbu vhodných podmienok pre úverový a rizikový kapitál.

Väčšina členských štátov podporuje rizikový kapitál najmä na technológie pri začatí podnikania. V Belgicku pomocou nástrojov verejných financií poskytujú záruky na dlhodobý rizikový kapitál. V Dánsku dve špeciálne investičné spoločnosti poskytujú pôžičkový kapitál a kapitál na začatie podnikania. Grécka vláda vytvorila rizikový fond pre nové technológie a rizikový fond pre špičkové technológie. Rakúsky *Seed Financing Programme* poskytuje financie taktiež na technologické inovácie. Podobne vo Fínsku je *Štátny fond na podporu R & D*, vo Švédsku *Innovation Centre Foundation*, vo Veľkej Británii *High Technology Fund*. Aj samotný bankový sektor je stimulovaný k vyššej účasti na financovaní podnikateľského sektora. Ako vidieť, finančná podpora v rámci EÚ sa orientuje najmä na inovatívne podniky a vysoké technológie. Ide najmä o zlepšenie prístupu aj malých podnikov k finančným zdrojom a službám vytváraním celoeurópskeho kapitálového trhu, primeraných podmienok na prístup k úverom, k rizikovému kapitálu, k štrukturálnym fondom a k finančným prostriedkom Európskej investičnej banky.

Nemenej dôležitú úlohu ako samotné poskytovanie finančnej pomoci pri stimulovaní podnikania zohrávajú *daňové systémy*. V krajinách EÚ sú koncipované tak, aby odmeňovali úspech, podnecovali začatie podnikania, podporovali expanziu malých podnikov a tým aj tvorbu nových pracovných miest.

Nemecko oslobodilo malých podnikateľov od DPH a pripravuje daňovú reformu na podnecovanie podnikateľských aktivít u vlastníkov; Francúzsko redukovalo dane pre podniky s obratom menším ako 7,6 mil. eur. Portugalsko zjednodušilo, a súčasne aj znížilo sadzby dane z príjmu pre podnikateľov s obratom nižším ako 100 000 eur; Fínsko redukovalo dane u nízkopríjmových podnikateľov; Švédsko dovolilo podnikom odložiť časť svojich daní na reinvestovanie; Francúzsko využíva daňové stimuly na rozvoj podnikateľského ducha. Taliansko vytvorilo daňový systém podporujúci investície podnikov v znevýhodnených oblastiach. Grécko, Rakúsko a Fínsko novelizovali svoje zákony o dedičskej dani a dani z darovania, aby malým podnikateľom umožnili nákup informačných a komunikačných technológií a získanie projektov z tejto oblasti; Belgický *Federálny plán 1 + 2 + 3* znižuje príspevky na sociálne zabezpečenie prvého, druhého a tretieho pracovníka. Španielsko, Portugalsko a Veľká Británia vyvíjajú daňové stimuly pre malé podniky na ich technické vybavenie. Samotná Európska komisia pripravuje najmä štúdie obsahujúce analýzy a hodnotenia vplyvu daňového systému na rozvoj podnikania.

V súvislosti s rozširujúcou sa EÚ osobitný význam nadobúda i *charakter jednotného trhu, jeho dostupnosť aj pre malé podniky*, uplatňovanie pravidiel hospodárskej súťaže a pod. Ide najmä o to, aby sa pokračovalo v prebiehajúcich reformách s cieľom dobudovať vnútorný trh vrátane elektronického obchodu, telekomunikácií, verejných služieb, cezhraničných platobných systémov. Ekonomiky členských štátov sú vysoko závislé od vzájomného obchodu a liberalizácia obchodu je kľúčovým faktorom ekonomického rastu, pričom dôležitá je najmä účasť malých firiem.

Dánsko, Holandsko a Veľká Británia vydali zákon o konkurencii, ktorý pomáha prispôbiť ich legislatívu v oblasti konkurencie tej legislatíve, ktorá platí pre celú EÚ a ktorá uľahčuje vstup malých firiem na vnútorný trh. Aj Rakúsko zaviedlo špeciálny program na pomoc malým podnikom pri vstupe na vnútorný trh.

Na úrovni EK bola v novembri 1999 vypracovaná päťročná *Stratégia pre vnútorný trh*, ktorá zdôrazňuje potrebu pokračovať v štruktúrnych a ekonomických reformách

s cieľom zlepšiť konkurencieschopnosť európskych podnikov. Jeden zo štyroch cieľov Stratégie je zlepšiť podnikateľské prostredie najmä pre malé a stredné podniky.<sup>2</sup>

Z uvedeného vyplýva, že Európska komisia, ako aj národné vlády aj napriek tomu, že podnikateľský sektor je pomerne silný a úspešný, venuje otázkam zlepšenia podnikateľského prostredia mimoriadne veľkú pozornosť.

## 7.2. Stav a kvalita podnikateľského prostredia v Slovenskej republike

Na porovnanie s predchádzajúcimi charakteristikami podnikateľského prostredia v krajinách EÚ v nasledujúcom texte sa pokúsime charakterizovať súčasný stav a kvalitu podnikateľského prostredia v SR, ako sa ona javí z hľadiska empirických prieskumov prezentujúcich názory samotných podnikateľov, ako aj na základe hodnotenia vlády a príslušných inštitúcií.<sup>3,4,5</sup>

Na rozdiel od doterajších členských štátov EÚ na Slovensku *propodnikateľské vzdelávanie* ešte dostatočne nepreniklo do školskej vzdelávacej sústavy. Ide skôr o ojedinelé pokusy než o cieľavedomý proces v krajinách EÚ.

Zo slovenských inštitúcií sa vzdelávacou činnosťou v podnikateľskom prostredí zaoberá najmä *Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania* (NARMSP) a *Centrum pre patronát a dlhodobú starostlivosť o začínajúcich podnikateľov*. Okrem nich v tejto oblasti pôsobia aj asociácie a združenia podnikateľov, zamestnávateľské zväzy, ako aj všeobecné a profesionálne komory. Dôležitú úlohu tu zohráva i Národný úrad práce. Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania uplatňuje viacero podporných programov pre fungujúcich i potenciálnych podnikateľov. Vzdelávacie aktivity sa uskutočňujú prostredníctvom 12 regionálnych informačných a poradenských centier (RIPC). Okrem toho Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania uskutočňuje mnohé ďalšie vzdelávacie a výcvikové programy pre rôzne záujmové skupiny (mládež, ženy...).

<sup>2</sup> Report from the Commission, 2002.

<sup>3</sup> Pripravenosť malých a stredných podnikov na vstup Slovenska do Európskej únie. NARMSP, 2002.

<sup>4</sup> Správa o stave podnikateľského prostredia. Slovenská republika. Podnikateľská aliancia Slovenska, 2002.

<sup>5</sup> Analýza stavu podnikateľského prostredia a rušenia spoločností. MH SR, 2003.

Administratíva spojená so *začatím podnikania* je na Slovensku v porovnaní s krajinami EÚ časovo i finančne veľmi náročná. Najviac kritizovaná je etapa registrácie na obchodných súdoch. Zápis do obchodného registra je spojený s pried'ahmi, ne-transparentnosťou, a často i s korupčnými správaním. Čas spojený so začatím podnikania sa pohybuje od dvoch mesiacov až do pol roka.

Finančná náročnosť tiež nie je zanedbateľná. Živnostenské oprávnenie stojí síce iba 1 000 Sk, ale zápis do obchodného registra je už 10 000 Sk. Ak má deklarovaná podpora podnikania prestať byť iba frázzou a stať sa realitou, je potrebná i v tomto smere zásadná zmena.

Ak sledujeme výsledky rôznych empirických prieskumov, zistíme, že k zlepšeniu podnikateľského prostredia a tým i k zvýšeniu kvality podnikania na Slovensku dostatočne neprispieva ani *legislatíva*. Naopak, sú to práve legislatívne bariéry, ktoré sa v názoroch podnikateľov objavujú na popredných miestach v negatívnych hodnoteniach kvality podnikateľského prostredia. Je to predovšetkým častá zmena zákonov, najmä *Obchodného zákonníka* a iných právnych noriem. Túto právnu nestabilitu popri objektívnych faktoroch, akým je aj samotný proces transformácie, spôsobujú i subjektívne faktory ako nedostatočná odborná úroveň pri príprave právnych noriem, ich prijímanie v skrátanom legislatívnom procese, nedostatok politického konsenzu, presadzovanie skupinových záujmov a pod. Permanentnej kritike je podrobená nízka vymáhateľnosť práva. *Občiansky súdny poriadok* je často novelizovaný, čo neprispelo k stabilizácii podnikateľského prostredia. *Živnostenský zákon* bol od roku 1991 novelizovaný dokonca viac ako 40-krát. Takáto frekvencia zmien zaťažuje malých podnikateľov. Pozitívnym krokom bola novelizácia *Obchodného zákonníka*, ktorou sa zjednodušila procedúra založenia obchodnej spoločnosti, zriadenia podniku a jeho registrácie. Rovnako zmeny v *zákone o konkurze a vyrovnaní* čiastočne napravili nerovnovážne postavenie dlžníkov a veriteľov, keď výrazne posilnili postavenie veriteľa. Napriek týmto opatreniam sa nepodarilo zabezpečiť hladké fungovanie konkurzného vyrovnacieho konania, preto sa v súčasnosti pripravujú ďalšie zmeny tohto zákona.

Pokiaľ ide o stav a kvalitu ďalšieho významného komponenta podnikateľského prostredia, ktorým u nás nepochybne je *finančná situácia, resp. prístup k financiám* a s tým súvisiaci *daňový systém*, v tomto smere SR, napriek určitému zlepšeniu

v poslednom období, ešte stále výrazne zaostáva za členskými štátmi. Je to aj naďalej pretrvávajúci nedostatok finančných prostriedkov, ktorý je hlavným limitujúcim faktorom rozvoja najmä MSP. Ak sa k nemu pripojí ešte daňová záťaž a vysoké odvodové zaťaženie, výrazné znevýhodnenie MSP oproti veľkým podnikom je evidentné. Tento hendikep ešte umocňuje nefunkčný kapitálový trh. Napokon, chronický a permanentný deficit zdrojov je hlavnou príčinou deformácií v súčasnom podnikateľskom prostredí. Na zvýšenie kvality podnikateľského prostredia je preto nevyhnutné urobiť pokrok v prístupe k financiám.

Časť problémov sa už vyriešila reštrukturalizáciou bánk. To však bola iba nutná, nie dostačujúca podmienka ozdravenia podnikateľskej sféry. Slovenská záručná a rozvojová banka a NARMSP sa usilujú vypracovať schémy a rozvíjať finančné instrumenty. Slovenská záručná a rozvojová banka (SZRB) realizuje formu podpory podnikateľských subjektov prostredníctvom 9 záručných, 7 príspevkových a 3 úverových programov; programy zabezpečuje v spolupráci s príslušnými ministerstvami. V kooperácii s príslušnými komerčnými bankami SZRB realizuje úverové produkty prostredníctvom úverových programov.

*Podporný úverový program (Loans-based Support Programme)* je jeden z tých, v rámci ktorých sa poskytujú úvery MSP podnikajúcim v oblasti výroby, remesiel a služieb a v oblasti cestovného ruchu.

*Mikropôžičkový program (Micro Loans Scheme)* je určený taktiež malým podnikateľom na investičné zámery a pôžičky na zásoby obchodného charakteru.

*Fond štartovacieho (zárodkového) kapitálu (Seed Capital Company)* je určený na podporu priemyselnej výroby, výrobných služieb a aktívneho cestovného ruchu. Okrem toho je tu niekoľko ďalších podporných programov zameraných na špecifické ciele ako *Schéma podpory medzinárodnej kooperácie, Program podpory transferu technológií a implementácie systémov riadenia kvality, Program podpory poradenstva a vzdelávania pre MSP* a pod.

Nepriama pomoc sa poskytuje podporou takého prostredia, v ktorom existuje dostatok voľných finančných zdrojov použiteľných pre rozvoj MSP. Kľúčovým zdrojom financovania pre nové a inovačné podniky je tzv. *venture kapital – rizikový investičný kapitál*. Je to dočasný zdroj kapitálu, poskytnutý rizikovou kapitálovou

spoločnosťou výmenou za majetkovú účasť vo firme. Kapitálový investor sa stáva menšinovým vlastníkom vo firme. Pozitívom tohto druhu kapitálu je významná príležitosť pre kapitálový trh vyplniť medzeru medzi dopytom podnikov po finančných zdrojoch a ponukou zo strany tradične konzervatívnych bánk. Rizikový kapitál investujú buď jednotlivci, alebo spoločnosti zriadené na tento účel. V oblasti podpory rizikového kapitálu sa môže významne angažovať aj štát. V Slovenskej republike zatiaľ v oblasti rizikového kapitálu významnejšie pôsobia tieto spoločnosti SEED Capital, s. r. o., Slovensko-americký podnikateľský fond, Slovenský postprivatizačný fond a SLOVCA (*Slovak Venture Capital Association*).

Ďalším špecifickým nástrojom finančnej podpory sú i tzv. *anjeli podnikania* (*business angels*). Ide o bohatých individuálnych investorov s ponukou kapitálového financovania pre nové a začínajúce podniky. Na Slovensku sa tieto aktivity realizujú pod gesciou SZRB. Okrem uvedených zdrojov sa v súčasnosti obzvlášť pertraktujú možnosti financovania zo štrukturálnych fondov, z kohézneho fondu, ktoré sú viazané na predkladanie príslušných projektov. Na ilustráciu možno uviesť, že za obdobie 2000 – 2003 sa počet podnikateľov zvýšil. Počet fyzických osôb vzrástol z 296 520 ku koncu roka 2000 na 329 720 ku koncu roka 2003; počet malých a stredných podnikov (právnických osôb) vzrástol z 55 722 ku koncu roka 2000 na 60 448 ku koncu roka 2003.<sup>6</sup> Špecifikovať, do akej miery bol tento nárast dôsledkom úspešného pôsobenia uvedených programov pomoci a do akej miery pôsobením iných faktorov, je však veľmi problematické.

Na záver však treba povedať, že napriek všetkým týmto aktivitám, programom a formám dopyt po finančných zdrojoch naďalej vysoko prevyšuje ich ponuku.

Dôležitú úlohu vo finančnej oblasti podnikateľského prostredia hrá *daňový systém*. Problém najmä zo strany decizívnej sféry zvyčajne osciluje okolo výšky daní. Samotní podnikatelia, ako vyplýva z viacerých empirických prieskumov, nepovažujú však redukciu daňových sadzieb, ani daňové úľavy za najdôležitejší spôsob podpory podnikania. Preferujú skôr zjednodušenie daňových zákonov a menej časté zmeny daňovej legislatívy, pretože nemalé náklady im spôsobuje neustále prispôbovanie

---

<sup>6</sup> Bulletin ŠÚ SR 2000, 2003.

každoročne sa meniacim daňovým predpisom. Základný zákon o správe daní a poplatkov menili zákonodarcia za posledných desať rokov až 20-krát a zákony o daniach z príjmov upravoval štát až 30-krát. Znižujú sa sadzby daní z príjmov a vzápätí stúpa zaťaženie napríklad v nepriamych daniach. Pritom treba zdôrazniť, že len veľmi malá časť týchto zmien súvisela s harmonizáciou daňových zákonov s právom EÚ.

Pretože príprava a realizácia reformy daňovej sústavy, ktorú pripravilo MF SR, je veľmi vážny a v súčasnosti výsostne aktuálny problém, jeho posúdenie si vyžaduje osobitnú pozornosť.

### **7.3. Daňová reforma v Slovenskej republike a podnikateľské prostredie**

Súčasný návrh daňovej reformy má vo fáze vstupu do Európskej únie niekoľko významných účinkov práve na podnikateľské prostredie.

Už samotné zjednodušenie daňových zákonov znamená zásadnú zmenu oproti doterajšiemu stavu, pretože neustále novelizácie daňových zákonov vytvárali značne neprehľadné podnikateľské prostredie a tým zhoršovali situáciu pre rozhodovanie podnikov. Druhým vážnym reformným krokom je prijatie jednotnej sadzby dane z príjmov fyzických a právnických osôb na úrovni 19 %, ktoré znamená pre podnikateľské subjekty pokles daňového zaťaženia oproti súčasnosti o 6 bodov.

Napokon je to postupné znižovanie odvodových povinností do verejnoprávnych fondov (zhruba o 3 body oproti súčasnosti) vo väzbe na reformu sociálnej sféry.

Problémom daňovej reformy je však to, že síce zjednodušuje daňové predpisy, ale na druhej strane ruší celý rad nástrojov, ktoré boli významnou súčasťou daňovej politiky (napríklad v oblasti stimulácie odpisovania, v oblasti započítateľných a nezapočítateľných položiek pri zdaňovanom základe a v niektorých ďalších okruhoch).

Zmena možnosti započítavať do výkonov určité položky znamená paradoxne určité zvýšenie finančnej záťaže pre podnikovú sféru.

Problémom sa stáva aj skutočnosť, že doteraz odpočítateľné položky (napr. prispievanie zamestnávateľov do druhého doplnkového piliera dôchodkového poistenia) sa strácajú. Nahrádza ich síce štátna prémie, ale pre zamestnávateľa sa stráca daňová

odpočítateľnosť, a teda určité zvýhodnenie prístupu zamestnávateľa k podpore dôchodkového sporenia pracovníkov.

Na druhej strane návrh daňovej reformy vytvára na zjednodušenie započítavania niektorých položiek (napr. nákladov na dopravné prostriedky atď.) jednoduchší systém predpisov.

V oblasti stanovovania výšky dane z príjmu fyzických a právnických osôb sa 19 % daň jednoznačne stane jednou z najnižších daní v porovnaní s okolitými krajinami strednej a východnej Európy. Znamená to teda, že 19 % daň z príjmu fyzických a právnických osôb by mohla pôsobiť ako významný stimulačný nástroj pre zahraničných investorov, keďže rozdiel oproti okolitým krajinám je 10 – 20 %. Výhodou by mohla byť aj skutočnosť, že stanovenie jednotnej 19 % dane z príjmov fyzických osôb bude znamenať pokles zdanenia (ktoré sa doteraz pohybovalo v rozpätí 12 – 38 %), a zároveň ponechanie väčšieho objemu peňazí pre pracovníkov. Negatívom tohto kroku bude skutočnosť, že pre niektoré vybrané kategórie občanov pokles dane z príjmu fyzických osôb nebude znamenať úsporu. Ide predovšetkým o kategóriu dôchodcov, kategóriu sociálne odkázaných ľudí a kategóriu domácností s malými deťmi.

Druhou stránkou navrhovanej daňovej reformy je zavedenie nových spotrebných daní, osobitne jednotnej sadzby dane z pridanej hodnoty vo výške 19 %.

Zároveň treba pozitívne oceniť aj skutočnosť, že daň z pridanej hodnoty sa bude platiť až po uskutočnenom vyfakturovaní a zaplatení dodávky, nie pri fakturovaní dodávky, ako to bolo doteraz.

Predpokladá sa, že uskutočnením týchto krokov by mohol podnikateľskej sfére zostať navyše priebežný kapitál v objeme 3 – 5 miliárd Sk.

Problémom však je, že zavedenie jednotnej sadzby dane z pridanej hodnoty sa zásadným spôsobom prejaví vo zvýšení daňovej sadzby a cien mnohých skupín tovarov. Pre obyvateľstvo bude veľmi nepríjemné, pretože výrazné zvýšenie dane z pridanej hodnoty zasiahne predovšetkým základné potraviny a niektoré základné služby spojené s bývaním, ktoré predstavujú až 2/3 zo spotrebných výdavkov domácností.

Navyšovanie spotrebnej dane sa teda premietne aj do rastu cien a tým zároveň zmenší celkový rozsah manévrovacieho priestoru pre väčšinu obyvateľstva, takže

prostriedky ušetrené znížením priamych daní sa budú viac vynakladať na spotrebu základných potravín a služieb spojených s bývaním.

Ďalší významný problém predstavuje skutočnosť, že k výraznému zvýšeniu dane z pridanej hodnoty dôjde aj v stavebníctve, v doprave a v energetických médiách. Slovensko síce získalo na základe vyjednávania s Európskou úniou 5-ročné prechodné obdobie na nízku sadzbu dane z pridanej hodnoty pre plyn, elektrickú energiu na vykurovanie a niektoré ďalšie položky. Zavedením jednotnej 19 % sadzby dane sa Slovensko tejto výhody a tohto prechodného obdobia vzdáva.

Zavedenie 19 % dane z pridanej hodnoty na plyn a elektrickú energiu bude znamenať zároveň ďalšie navyšovanie ceny služieb týchto systémových odvetví, čo sa prejaví nielen v oblasti spotrebiteľského dopytu a nákladov domácností, ale zásadným spôsobom zasiahne aj podnikateľskú sféru. Ak sa v súčasnosti predpokladá, že ďalšie zvýšenie cien plynu pre domácnosti by sa malo pohybovať na úrovni 40 – 42 % a pre podnikateľskú sféru na úrovni 2 – 10 %, potom schválenie jednotnej 19 % dane z pridanej hodnoty bude tlačiť na ďalšie navyšovanie týchto cien, ako aj ďalších cien výrobkov a služieb.

Pritom 19 % daň z pridanej hodnoty na dopravu a niektoré ďalšie služby zásadne ovplyvní aj flexibilitu obyvateľstva a dochádzku za prácou. To v konečnom dôsledku opätovne zhorší situáciu podnikateľskej sféry. Plošné zvýšenie sadzby dane z pridanej hodnoty bude znamenať teda sťaženie pre podnikateľský sektor a v konečnom dôsledku môže viesť k výraznému zvýšeniu nákladov podnikateľského sektora.

To ale znamená, že na jednej strane podnikatelia síce získajú poklesom priamych daní 6 %, ale na druhej strane kumulatívny negatívny efekt zvýšenia spotrebných daní a dane z pridanej hodnoty môže byť podstatne väčší.

V súvislosti s navrhovanou daňovou reformou je v súčasnosti dôležitých ešte niekoľko ďalších skutočností:

- v tom istom roku, ako sa zavádza daňová reforma, dokončuje sa aj proces deregulácie sieťových odvetví; je síce pravda, že po dokončení deregulácie by sa už ceny mali pohybovať iba na základe pohybov cien komodít na svetových trhoch a v nadväznosti na rozhodnutia Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, avšak v každom prípade tento krok zasiahne tak obyvateľstvo, ako aj podnikateľskú sféru;

- predpokladaný rok zavedenia daňovej reformy je aj rokom vstupu do Európskej únie; hoci proces harmonizácie cien a cenových hladín medzi Európskou úniou a Slovenskom môže byť pomalý, v každom prípade po vstupe dôjde k postupnému rastu a k zrýchleniu nárastu zvyšovania cien;
- súčasne so zavádzaním daňovej reformy sa spúšťa aj dôchodková reforma, reforma sociálneho zabezpečenia a reforma služieb zamestnanosti.

V spojitosti s týmito reformami, ako aj s reformou verejnej správy treba očakávať kumuláciu viacerých negatívnych efektov, čo ale bude znamenať výraznú záťaž tak pre podnikateľský sektor, ako aj pre pracovníkov a obyvateľstvo. To sa v konečnom dôsledku môže taktiež veľmi rýchlo kumulatívne prejaviť predovšetkým na poklese domáceho kúpyschopného dopytu.

Úprava spotrebných daní v roku 2003 je toho varovným signálom. V dôsledku úpravy spotrebných daní sa totiž už v roku 2003 očakáva pokles maloobchodného obratu o 9 – 12 miliárd Sk. Ak k tomu pripočítame pokračovanie zvyšovania nákladov a výdavkov domácností, je možné očakávať analogický vývoj aj v roku 2004. To však bude znamenať podstatne menší výber spotrebných daní a dane z pridanej hodnoty a podstatné zúženie odbytového priestoru pre domáci podnikateľský sektor.

Treba upozorniť aj na ďalší významný aspekt dopadu navrhovanej daňovej reformy.

Okolité krajiny ako stimuly pre zahraničných investorov používajú nielen daňové prázdniny, príspevky na tvorbu pracovných miest či rekvalifikáciu pracovníkov, ale významný nástroj napríklad v Poľsku alebo v Maďarsku predstavuje aj nulová sadzba dane z pridanej hodnoty na dovoz technologických celkov a surovín a minimálna colná sadzba pri dovoze komponentov pre technologické celky či pre výrobu. Nulová sadzba dane z pridanej hodnoty v takomto prípade znamená podstatné zlacnenie výroby.

Ak sa na Slovensku zavedie 19 % sadzba dane z pridanej hodnoty bez výnimky aj na dovoz komponentov, bude to znamenať značné problémy pre podniky finálneho montážneho typu, ako je Volkswagen a Peugeot. Ale ak tieto podniky dostanú výnimku, treba sa potom zamyslieť nad tým, či navrhované riešenie daňovej reformy je naozaj systémovým opatrením.

*Od navrhovaného daňového mechanizmu nie je možné oddeliť ani systém reformy verejnej správy a miestnych daní.*

Hlavným zdrojom príjmov miestnych samospráv by sa postupne mala stať daň z nehnuteľností, ktorá by neskôr mala byť transformovaná na daň z pôdy. Pôvodne sa predpokladalo, že už v roku 2004 (teda od spustenia daňovej reformy) by došlo k rozdeleniu slovenského teritória podľa cenových máp na územia s vysokou a nízkou cenou pôdy, v ktorých by boli stanovené aj odlišné sadzby dane z nehnuteľností. Posledne prijaté zákony však odsúvajú úpravu dane z nehnuteľností do budúcnosti.

Na jednej strane to znamená úsporu finančných prostriedkov pre podnikateľský sektor i pre obyvateľstvo, ale na druhej strane to dostáva miestne samosprávy do neriešiteľnej situácie, keďže väčšina súčasných miestnych daní a poplatkov sa má postupne zrušiť. Jediným poplatkom a zdrojom príjmov (okrem dotačnej subvencie pre regionálne i miestne samosprávy), ktorý sa má zachovať aspoň 1 až 2 roky, by mala byť daň z nehnuteľností.

To samosprávam obmedzí možný priestor na získavanie finančných prostriedkov a prefinancovanie vlastného hospodárenia. A čo je najzávažnejšie, v konečnom dôsledku to môže zásadným spôsobom zasiahnuť aj do schopnosti samospráv spoluzúčastňovať sa kofinancovaním na využití štrukturálnych fondov Európskej únie.

Okrem toho si treba v tejto finančnej situácii uvedomiť, že platí smernica Európskej únie o rozpočtovom hospodárení miest a obcí, ktorá zo zákona vyžaduje, aby priebežné financovanie bolo vyrovnané.

Ak sa na Slovensku nevytvorí v daňovom mechanizme priestor na dostatočné modifikovanie príjmov samospráv, tie nebudú schopné svoje záväzky plniť. Potom sa budú musieť snažiť nejakými novými formami (napr. ekologickými alebo inými typmi miestnych daní) vyrovnať svoje finančné hospodárenie a získať finančné prostriedky na pokrytie základných kompetencií, ktoré na ne boli prevedené.

V tomto kontexte možno teda očakávať postupný a pomerne rýchly nárast miestnych daní a poplatkov, čo opätovne zasiahne domácu podnikateľskú sféru. V prípade veľkých investorov zo zahraničia tento vplyv nebude významný, pretože miestne samosprávy väčšinou od nich nevyžadujú platenie miestnych daní a poplatkov práve výmenou za získanie pracovných príležitostí, vyplývajúcich zo zahraničnej investície.

Zmyslom navrhovanej daňovej reformy je, že daňová reforma musí byť fiškálne a rozpočtovo neutrálna. To znamená, že výpadok daňových príjmov v štátnom rozpočte v priamych daniach musí byť kompenzovaný zvýšeným výberom spotrebných daní a dane z pridanej hodnoty.

Pre obyvateľstvo (osobitne pre tie skupiny, na ktoré nemá vplyv posun sadzby dane z príjmov) to však znamená výrazné zhoršenie sociálnej situácie so všetkými tlakmi na následné sociálne kompenzácie. Aj keď sa v súčasnosti pripravujú návrhy reformy v oblasti sociálnych dávok (výrazné sprísnenie podmienok na získanie a pobranie sociálnych dávok, úprava výšky sociálnych dávok), je zrejmé, že tento spôsob znižovania výdavkov štátneho rozpočtu má svoje prirodzené hranice a že dôjde k tomu, že situáciu veľkej časti obyvateľstva bude potrebné riešiť sociálnymi kompenzáciami.

Ak sa ukazuje, že v súčasnosti je 11 % obyvateľov sociálne odkázaných, pri systémových účinkoch daňovej reformy na obyvateľstvo z hľadiska príjmov a výdavkov možno rátať s tým, že ich počet sa zvýši na 15 – 18 %. To ale bude znamenať ďalšie výdavky štátneho rozpočtu, a zároveň to bude vyžadovať aj ďalšie reštrukturalizovanie celkových rozpočtových tokov.

Ak zoberieme do úvahy skutočnosť, že verejný sektor môže byť významným objednávateľom výkonov od súkromného sektora (tak ako v ktorejkoľvek trhovej ekonomike Európskej únie), treba si položiť otázku, či daňová reforma vytvorí priestor na to, aby štátny rozpočet a samotný verejný sektor boli naozaj schopné plniť svoje záväzky a pokračovať naďalej v línii významného investora a objednávateľa služieb.

Ak ďalej zoberieme do úvahy riziko nedostatočných daňových príjmov, ktoré vyplýva z problémov v oblasti výberu priamych a nepriamych daní, je reálne, že rozpočtová politika bude podstatne opatrnejšia ako doteraz. Na druhej strane splnenie mastrichtských kritérií a snaha dostať sa do európskej menovej únie (EMÚ) budú naďalej vyžadovať reštrikcie v oblasti fiškálnej politiky. To ale znamená, že sa bude radikálnym spôsobom zužovať priestor pre objednávky verejného sektora minimálne v strednodobom horizonte. Keďže objednávky verejného sektora sú významným stabilizujúcim faktorom pre oblasť podnikania, môže to pre mnohé malé a stredné firmy znamenať značné problémy. Pre malé a stredné podniky regionálneho prierezu sa potom jedinou záchranou stane spolupráca so zahraničnými investormi (pričom nie všetky

podniky budú tejto spolupráce schopné) a zavedenie takto konštruovanej daňovej reformy spôsobí v podnikovej sfére značné problémy.

Významným aspektom je aj skutočnosť, že zisková marža väčšiny slovenských podnikov sa pohybuje v rozpätí od 3 – 5 %. Pri takejto ziskovej marži je z hľadiska dopadov daňových reforiem reálna flexibilita podnikov značne úzka.

Preto varovania Európskej únie a Medzinárodného menového fondu nabádajú vzhľadom na reálnu výťažnosť vyšších spotrebných daní k opatrnejšiemu zavádzaniu reformy priamych daní.<sup>7</sup>

Samozrejme, takéto asymetrické spúšťanie daňovej reformy môže mať negatívne dopady tak na obyvateľstvo, ako aj na podnikateľskú sféru. Na druhej strane však eliminuje riziko významných dopadov na fiškálnu pozíciu štátu (pričom príjmy z privatizácie, ktoré očakáva súčasná vláda a ktoré by mali pomôcť aj pri riešení tohto bloku problémov, budú z technického hľadiska reálne k dispozícii zhruba o 9 mesiacov až o 1 rok).

Opatrnejšia stratégia v oblasti fiškálnej politiky, ktorá by neviedla k ohrozeniu prijateľného deficitu štátneho rozpočtu, je podľa mienky zahraničných inštitúcií mimoriadne významný aspekt na udržanie makroekonomickej stability pri zavádzaní daňovej reformy.<sup>8</sup>

Okrem toho celý rad ďalších povinností (napr. prispievanie do kapitalizačného piliera, platby na nemocenské poistenie, platby v oblasti školského systému atď.) bude vytvárať podstatne vyšší tlak aj na výdavky obyvateľstva, čo bude zrýchľovať proces prepadu domáceho kúpyschopného dopytu, a to ohrozí reálny domáci trh pre väčšinu malých a stredných firiem a živnostníkov, ktorí nespolupracujú so zahraničnými firmami.

V tomto ohľade je teda možné hodnotiť dôsledky daňovej reformy veľmi rozporne:

- môže byť významným stimulačným nástrojom k príchodu zahraničných investorov na Slovensko,
- pre podnikovú sféru môže v súvislosti s posunom spotrebných daní a dane z pridanej hodnoty znamenať podstatný nárast problémov pri ich prefinancovaní,
- môže znamenať významný pokles domáceho kúpyschopného dopytu, a teda podstatné zúženie reálneho domáceho trhu,

---

<sup>7</sup> Stanovisko monitorovacej misie MMF, 2003.

<sup>8</sup> Stanovisko Európskej únie k problémom fiškálnej politiky SR, 2003.

- bude zvyšovať tlak na spoluprácu domáceho sektora so zahraničnými investormi (buď vo forme priamej obchodnej spolupráce, alebo vo forme dodávateľských systémov).

Treba si pritom uvedomiť skutočnosť, že uvedený proces bude zároveň prebiehať vo fáze, keď sa sprísňujú podmienky legislatívnych noriem pre podnikanie v Európskej únii.

Možno konštatovať, že najďalej pokročil stupeň koordinácie spotrebných daní. Proces finalizácie harmonizácie dane z pridanej hodnoty postupne smeruje k zúženiu pásma na 15 – 20 %, s minimálnou sadzbou 5 % a so základnou sadzbou 18 %. Z národného hľadiska zatiaľ najväčší priestor zostáva v oblasti systému priamych daní. Slovenská republika si preto môže zvoliť 19 % sadzbu dane z príjmov právnických a fyzických osôb. Otázka však je, či takto stanovený systém priamych daní (kompenzovaný z hľadiska fiškálnej výťažnosti výrazným posunom dane z pridanej hodnoty a spotrebných daní) naozaj povedie k oživeniu ekonomiky a k zvýšeniu konkurencieschopnosti väčšiny domácich subjektov, alebo naopak (vzhľadom na úzky manévrovací priestor daný nízkou kapitalizáciou, významnou dlhovou službou, problémami s odbytom a nízkou ziskovou maržou), či nepotlačí mnohé podniky do polohy „červených čísiel“, a teda aj do konkurzného konania.

Z tohto hľadiska je teda nevyhnutné hodnotiť vplyv daňovej reformy ako významne rozporný a protikladný. Je stále zrejmejšie, že daňová reforma nie je systémovo a podporne prepojená na ostatné reformy, predovšetkým na reformu verejnej správy, dôchodkovú a sociálnu reformu. Táto nízka miera prepojenosti môže vyvolať sériu ďalších problémov, ktoré sa objavia predovšetkým v reálnej konkurencieschopnosti podnikateľských subjektov.

#### **7.4. Úlohy hospodárskej politiky zamerané na inštitucionálne zmeny a reguláciu procesov priblíženia stavu podnikateľského prostredia Slovenskej republiky štandardom Európskej únie**

Vo všeobecnosti sa štátu, a teda jeho hospodárskej politike vo vzťahu k podnikaniu pripisuje *regulačná funkcia*. Reguláciou sa pritom rozumie riadený zásah, úprava, usmerňovanie. Je to teda akékoľvek úsilie usmerňovať správanie občanov,

podnikov alebo samosprávnych orgánov, pričom štát disponuje širokou škálou možností a nástrojov na kontrolu či zmenu správania jednotlivých subjektov. Regulácia sa zameriava na správanie predovšetkým súkromného sektora prostredníctvom primeraného motivačného systému na smerovanie či obmedzovanie ekonomických rozhodnutí. Na druhej strane však nadmieru regulácie, resp. jej neprimerané uplatňovanie vytvára tzv. *regulačné bariéry*, ktoré potom bránia konkurencii, alebo jej vytvárajú prekážky, a v konečnom dôsledku sú kontraproduktívne a negatívne ovplyvňujú kvalitu podnikateľského prostredia.

Ani tento moment však nemožno absolutizovať, pretože aj tieto bariéry môžu byť *nevyhnutné*, zámerne vytvorené a udržiavané z celospoločenských hľadísk, ktoré zabezpečujú ekonomickú a sociálnu vyváženosť podnikania a svojím synergickým efektom vytvárajú optimálne vzťahy medzi jednotlivými subjektmi. Medzi takéto bariéry patrí napríklad systém stanovenia a aplikácie všeobecne záväzných technických predpisov a noriem na výroby.

Na druhej strane, medzi bariéry evidentne nežiaduce, ktoré treba odstrániť, patria: politická a právna nestabilita, korupcia, deficit vedomostí, kriminalita, nedostatok finančných prostriedkov a mnohé ďalšie. Regulácia je teda len nutná, nie dostačujúca podmienka zásahu štátu. Hlavná úloha štátu, najmä prostredníctvom *Enterprise policy* spočíva v tom, že v rozhodujúcej miere participuje na skvalitňovaní všetkých komponentov podnikateľského prostredia, ako sme ich už charakterizovali.

Významnú úlohu v tomto smere štát plní prostredníctvom svojich *inštitúcií*, presnejšie, *administratívnych štruktúr*.<sup>9</sup> Predovšetkým od ich efektívneho fungovania závisí kvalita podnikateľského prostredia. Inštitúcie vytvárajú a reprodukovujú súbory pravidiel a noriem správania ekonomických subjektov, ktoré uľahčujú ich rozhodovanie a vedú k ich vyššej výkonnosti a konkurencieschopnosti. A preto práve inštitucionálne zmeny patria k hlavným úlohám hospodárskej politiky v etape vstupu SR do EÚ. Podkladom na ich realizáciu sú ročné správy o administratívnych štruktúrach, vypracované na základe auditu, využívajúceho princíp explicitného odôvodnenia existencie

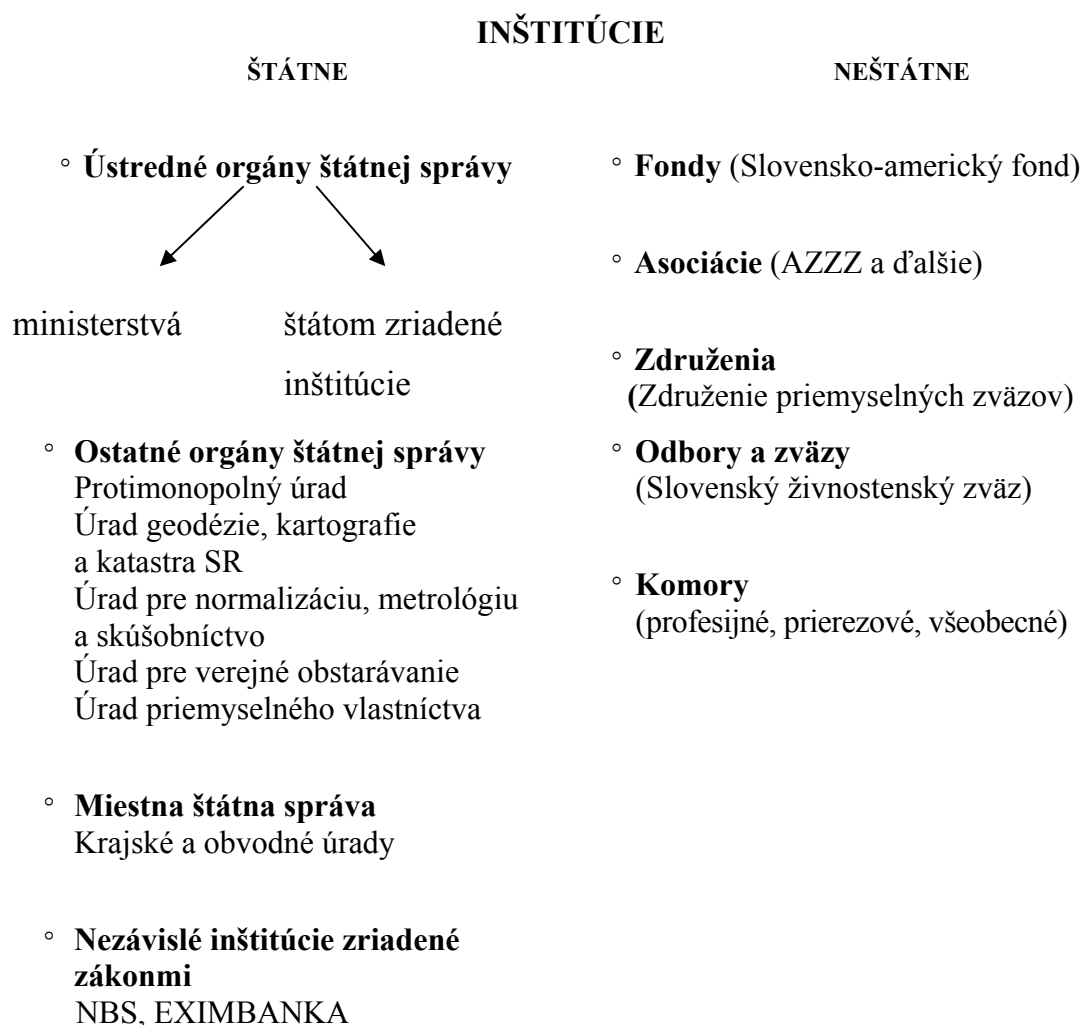
---

<sup>9</sup> *Inštitúcie* sú pomerne komplexnou kategóriou, ktorá taktiež nie je jednoznačne definovaná. Popri samotných administratívnych štruktúrach tento pojem zahŕňa aj legislatívu, zvyky atď. Rovnako neexistuje jednoznačné vymedzenie *inštitucionálneho rámca*. V kontexte našej štúdie pojem *inštitúcia* zahŕňa administratívne štruktúry participujúce na tvorbe a zlepšovaní podnikateľského prostredia.

jednotlivých inštitúcií ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie. Správy každoročne predkladá Ministerstvo hospodárstva SR.

Audit sa zameriava predovšetkým na špecifikáciu činnosti jednotlivých inštitúcií vo vzťahu k podnikateľskému prostrediu, ktoré vyvolávajú synergické efekty buď stimulačné, alebo aj bariérové. Na základe nich sa posúdi opodstatnenosť ich existencie. To je nevyhnutné najmä preto, aby nevznikali nové duplicity kompetencie a nerástol rozsah administratívy.

**Administratívne štruktúry**  
(systém inštitúcií pôsobiacich na podnikateľské prostredie)



*Prameň:* Podrobnejší prehľad o sieti jednotlivých inštitúcií pozri Správu o administratívnych štruktúrach ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie. MH SR, 2003.

Vrcholovým orgánom štátnej správy vo vzťahu k podnikateľskému prostrediu je *Ministerstvo hospodárstva SR* (MH SR), ktoré priamym a nepriamym spôsobom, koncepcnou a normotvornou činnosťou výrazne ovplyvňuje podnikateľské prostredie. Je nositeľom stratégie tvorby podnikateľského prostredia a podpory podnikania. Medzi významné aktivity, resp. kompetencie MH SR patrí napríklad rozhodovanie v oblasti realizácie licenčnej politiky vlády.

V gescii MH SR pôsobia tieto inštitúcie: *Slovenská energetická agentúra* (SEA), *Slovenská agentúra pre cestovný ruch* (SACR), *Slovenská agentúra na rozvoj investícií a obchodu* (SARIO), *Slovenská obchodná inšpekcia* (SOI), *Úrad pre reguláciu sieťových odvetví* (ÚRSO), *Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania* (NARMSP), *SLOVAKPRO – národné koordinačné centrum na uľahčovanie obchodu a elektronický obchod*, *Slovenský postprivatizačný fond* (SPPF) a ďalšie.

Ďalšou významnou inštitúciou z oblasti decíznej sféry, ktorá má veľký dosah na podnikateľskú sféru, je *Ministerstvo financií SR*. Jeho vzťah k podnikateľskému sektoru a tým i jeho vplyv na podnikateľské prostredie sa realizuje najmä prostredníctvom takého významného segmentu, akým je *daňová politika*. Tú ministerstvo realizuje prostredníctvom siete daňových úradov. Medzi ním zriadené inštitúcie patrí aj *Úrad pre finančný trh* (ÚFT), ktorý vykonáva dohľad nad finančným trhom, sleduje dodržiavanie podmienok.

Ministerstvo financií SR je zakladateľom aj *Slovenskej záručnej a rozvojovej banky* (SZRB), *Slovenskej konsolidačnej agentúry* (SK) a zriaďovateľom *Strediska cenných papierov* (SCP SR).

Úzky vzťah k podnikateľskému prostrediu má aj *Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR* (MPSVR SR). Na podnikateľské prostredie, okrem rozsiahlej legislatívnej činnosti súvisiacej s pracovnou legislatívou vplýva i prostredníctvom technickej inšpekcie a dôchodkového zabezpečenia. To súvisí najmä s odvodovým zaťažením, ktoré má bezprostredný vplyv na podnikateľské prostredie. Pre tieto jednotlivé úseky MPSVR SR zriadilo v zmysle príslušných zákonov *Národný úrad práce* (NÚP), *Sociálnu poisťovňu* (SP), *Národný inšpektorát práce* (NIP) a *Technickú inšpekciu* (TI). *Ministerstvo pôdohospodárstva SR* je regulátorom podnikateľských aktivít v poľnohospodárstve a *Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR* najmä podnikateľských subjektov v stavebníctve. Z hľadiska budovania infraštruktúry ako významnej podmienky rozvoja podnikania je to *Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR*. Dost' rozhodujúci vplyv, najmä z hľadiska legislatívneho rámca podnikania, má *Ministerstvo spravodlivosti SR* a z hľadiska zmenšovania administratívnych bariér, najmä pri registrácii, nezastupiteľnú úlohu má *Ministerstvo vnútra SR* a jemu podriadené živnostenské úrady. Do podnikateľského prostredia realizáciou projektov na ochranu životného prostredia vstupuje i *Ministerstvo životného prostredia SR* a ním zriadené inštitúcie.

Nezastupiteľné miesto najmä v zabezpečovaní propodnikateľského a celoživotného vzdelávania má pri zlepšovaní podnikateľského prostredia *Ministerstvo školstva SR*. Toto ministerstvo je aj zriaďovateľom *SARC – centra pre rozvoj, vedu a technológie*, ktoré významnou mierou organizovaním odborných a vzdelávacích akcií prispieva k zlepšeniu odbornej úrovne inovačného manažmentu v oblasti vedy, techniky a transferu technológií.

*Ministerstvo zdravotníctva SR* sa na ovplyvňovaní podnikateľského prostredia podieľa nepriamo napríklad tým, že povoľuje vznik poisťovne, gestoruje výšku poisťného pre zamestnávateľov a pod.

*Ministerstvo kultúry SR* je ústredným orgánom štátnej správy aj pre autorské právo a jemu príbuzné práva, ako aj pre médiá a audiovizíu, ktoré majú vplyv na podnikateľské prostredie.

Na základe uvedených charakteristík možno teda parafrázovať známy výrok Olofa Palmeho: „Všetci ministri sú ministrami pre zamestnanosť“ na „Všetci ministri sú ministrami pre podnikateľské prostredie“.

Medzi ďalšie významné orgány štátnej správy, pôsobiace na podnikateľské prostredie, patrí *Protimonopolný úrad SR* (PÚ SR), ktorého hlavnou úlohou je zamedzovať vznik a udržiavanie monopolného alebo dominantného postavenia podnikateľských subjektov, pokiaľ by znemožňovali, alebo obmedzovali hospodársku súťaž.

*Úrad geodézie, kartografie a katastra SR* (ÚGKK SR) má významný dosah najmä z hľadiska korektného usporiadania vlastníckych vzťahov ako základnej podmienky investovania, ktoré ešte stále nie sú dostatočne vysporiadané.

*Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR* (ÚNMS SR) má veľmi dôležité postavenie z hľadiska zabezpečovania technických požiadaviek na výrobky. Určuje slovenské technické normy a oznamuje zmeny v zoznamoch európskych noriem, čo je nesmierne dôležité z hľadiska uplatnenia slovenských výrobkov a vstupu slovenských podnikateľov na jednotný trh.

Zriadenie *Úradu pre verejné obstarávanie* (ÚVO) znamená významnú zmenu v regulácii účasti podnikateľských subjektov na štátnych objednávkach a regulácii postupu obstarávateľov pri nadobúdaní výrobkov, zariadení a služieb.

*Úrad priemyselného vlastníctva SR* (ÚPV SR) zabezpečuje právnu ochranu patentov, vynálezov, dizajnov a pod.; vykonáva publikačnú činnosť v oblasti priemyselného práva.

Osobitnú kategóriu administratívnej štruktúry tvoria *miestne a regionálne orgány štátnej správy*. Zahŕňa rôzne úseky štátnej správy nižšieho a stredného stupňa na základe kompetencií prenosených z ústredných orgánov štátnej správy. Viaceré z nich, ako finančné, právne, školské a pod., majú buď priame, alebo nepriame prepojenie na podnikateľské prostredie.

Členstvo v EÚ si vyžaduje zefektívniť fungovanie verejnej správy. Bez efektívneho fungovania tejto zložky nie je možné očakávať ani znižovanie nákladov na fungovanie podnikateľských subjektov odbúravaním administratívnych prekážok podnikania. Po 1. januári 2004 prejde pôsobnosť doterajších krajských úradov jednak na samosprávne orgány, jednak na špecializované orgány štátnej správy. Zostane 8 krajských úradov a namiesto 79 okresných úradov bude 50 obvodných úradov.

V súčasnosti na seba narážajú rozporuplné stanoviská, pokiaľ ide o výkon špecializovanej štátnej správy orgánmi so všeobecnou pôsobnosťou, alebo samostatnými špecializovanými orgánmi. Obe dva prístupy majú svoje pre a proti. Čas ukáže, ktorý z nich sa prejaví ako racionálnejší, a najmä efektívnejší.

Ďalšiu kategóriu tvoria *nezávislé inštitúcie* a ich dosah na podnikateľské prostredie. Významnú úlohu tu zohráva *Národná banka Slovenska* (NBS). Do podnikateľského prostredia vstupuje NBS ako *nepriamy* aktér podpory podnikateľov prostredníctvom zriaďovania zahraničných úverových liniek. Konkrétne NBS sprostredkovala dohody s Európskou investičnou bankou o pôžičkách, s *Export-Import Bank of Japan* a s komerčnými bankami VÚB, Tatra banka, Creditanstalt a Istrobanka – na základe sprostredkovateľských zmlúv v NBS na podporu MSP.

*Exportno-importná banka SR* (EXIMBANKA SR) je inštitúcia plne vo vlastníctve štátu, ktorá je poverená v súlade so štátnymi politikami podporovať dovozné a vývozné aktivity podnikateľov financovaním a poisťovaním vývozných a dovozných úverov s cieľom zvýšiť konkurenčnú schopnosť tuzemských výrobkov. Rozsah pôsobnosti EXIM-banky je vymedzený rozsahom jej rozpočtu.

Poslednú, v súčasnosti obzvlášť veľmi pertraktovanú kategóriu administratívnych štruktúr (inštitucionálneho rámca) podnikateľského prostredia tvoria *neštátne inštitúcie*. K nim patria asociácie,

zväzy, združenia a komory. Ich základným cieľom je účasť ich členov na legislatívnom procese a ovplyvňovanie štátnych inštitúcií.

*Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení SR (AZZZ)* je záujmovým združením s právnou subjektivitou. Jej cieľom je vytváranie podmienok na dynamický rozvoj podnikania a ochrana a presadzovanie záujmov svojich členov, t. j. zamestnávateľov vo vzťahu k výkonnej a zákonodarnej moci, ale aj k iným subjektom, napríklad odborom.

Poslanie *Združenia priemyselných zväzov (ZPZ SR)* je podobné, t. j. vytváranie podmienok na podnikanie a ochrana záujmov podnikateľských subjektov v oblasti priemyslu. Vyvíja rozsiahle aktivity pri vypracúvaní koncepčných materiálov hospodárskej politiky, priemyselnej politiky; poskytuje servis, poradenstvo a iné služby v rámci podnikateľského sektora.

*Združenie podnikateľov Slovenska (ZPS)* na zlepšenie podnikateľského prostredia navrhuje zracionalizovať legislatívny proces, zintenzívniť a zefektívniť boj s korupciou, kriminalitou, zvýšiť vymožitelnosť práva, zharmonizovať daňový systém so systémom EÚ, pripraviť podnikateľov na vstup na európsky a svetový trh.

Popri týchto pomerne široko koncipovaných inštitúciách pôsobí na podnikateľské prostredie aj kategória *všeobecných, prierezových a profesijných komôr*.<sup>10</sup> Práve ony sú v súčasnosti tou najdiskutabilnejšou kategóriou. Preto snaha o objektívne hodnotenie ich vplyvu na podnikateľské prostredie musí byť založená na princípe, že efektívnosť ich činnosti možno odvodzovať z konfrontácie so stavom, v akom sa jednotlivé zložky podnikateľského prostredia, ktoré ony ovplyvňujú, v danom čase nachádzajú.

Už samotný pojem *komora* je však vzhľadom na jednotlivé druhy komôr dosť nejednoznačný.

*Komory s povinným členstvom* majú charakter nezávislých profesionálnych inštitúcií pôsobiacich na princípe samosprávy. Všetky tieto komory deklarujú, že ich cieľom je ochrana záujmov svojich členov a presadzovanie ich profesionálnych záujmov. Na uvedené komory je prenesená aj časť pôsobnosti štátnej správy.

Osobitnú, menej diferencovanú kategóriu tvoria tzv. *všeobecné a prierezové komory*. Takými sú *Slovenská obchodná a priemyselná komora (SOPK)* a v podstate všetky obchodné komory a *Slovenská živnostenská komora (SŽK)*. Tie, na rozdiel od profesijných, nezdužujú podnikateľov len z jedného odvetvia. Slovenská obchodná a priemyselná komora zastupuje a koordinuje spoločné záujmy svojich členov vo veciach podnikateľskej činnosti doma i v zahraničí, teda sprostredkuje prístup na európske i svetové trhy. Zhromažďuje a rozširuje poznatky a informácie o právnych, obchodných a iných podmienkach v zahraničí, na tento účel vydáva odborné publikácie. Poskytuje aj poradensko-konzultačné služby na rôznych úsekoch podnikateľského prostredia. Slovenská živnostenská komora podporuje predovšetkým živnostenské podnikanie, ale zabezpečuje mnohé aktivity v oblasti propodnikateľského vzdelávania. Podieľa sa na príprave právnych noriem pre príslušnú oblasť a pod.

Rozsah a obsah inštitucionálneho rámca pre podnikateľské prostredie v SR je veľmi široký a rozmanitý. Popri administratívnych štruktúrach ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie zo strany štátu sú to nezávislé inštitúcie zriadené zákonmi a neštátne inštitúcie.

<sup>10</sup> Analýza vplyvu všeobecných, profesijných a prierezových komôr na podnikateľské prostredie s návrhom ďalšieho vstupu. MH SR, 2003.

Ťažisko inštitucionálneho rámca pre podnikateľské prostredie tvoria *ústredné orgány štátnej správy*, teda predovšetkým ministerstvá a nimi zriadené inštitúcie, a paralelne s nimi fungujú aj neštátne inštitúcie.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že náš súčasný inštitucionálny systém z hľadiska podpory MSP, a teda jeho vplyvu na zlepšenie podnikateľského prostredia je ako celok veľmi *neprehľadný*, zahŕňa množstvo aktérov a je charakteristický *zložitými väzbami*, a najmä je drahý.

Bazálnou zložkou administratívnej štruktúry sú ústredné orgány štátnej správy, najmä ministerstvá, ktorých úlohy sa koncentrujú spravidla okolo tvorby politik, v danom prípade najmä politiky podpory MSP a získavania zdrojov na ich realizáciu. Už samotnou realizáciou týchto politik sa zaoberajú špecializované inštitúcie zriadené ústrednými orgánmi štátnej správy. Sú to rôzne agentúry, bankové inštitúcie a fondy, ako sme ich už charakterizovali, spolu so záujmovými, s profesijnými a so stavovskými organizáciami (komorami). Hlavným nedostatkom tohto inštitucionálneho zabezpečenia je vysoká miera fragmentácie, v dôsledku čoho prichádza k duplicitám a k prelínaniu cieľov. Dôsledkom tohto nekoordinovaného a fragmentovaného prístupu je potom nízka miera efektivity a transparentnosti ich vplyvu na podnikateľské prostredie.

K týmto problémom pribudol ešte i fakt, že aj v rámci implementácie smerníc EÚ do slovenského právneho poriadku boli viaceré z nich zapracované nekvalifikovane. Medzi také patria aj smernice týkajúce sa inštitucionálneho rámca. Pod zámenkou aplikovania smerníc EÚ sa vytvorili niektoré nové úrady, ktoré Únia v skutočnosti nevyžaduje. Za taký sa považuje napríklad *Úrad pre štátnu pomoc*, ale aj *Úrad pre verejné obstarávanie*. Výsledkom je neefektívnosť, potreba opätovného spájania len nedávno vzniknutých úradov a s tým súvisiaca nestabilita podnikateľského prostredia.

Chýba aj mechanizmus, ktorý by efektívnym spôsobom zaručil účasť MSP na normotvornom procese. Za pozitívny pokus v tomto smere možno považovať, žiaľ len krátkodobé, pôsobenie *Rady vlády pre malé a stredné podnikanie* (RV MSP).

Všetky uvedené nedostatky a s nimi spojené problémy svedčia o tom, že inštitucionálne zmeny, a to nielen z hľadiska priblíženia sa k štandardom EÚ, ale predovšetkým z hľadiska zlepšenia stavu podnikateľského prostredia v SR, sú nevyhnutné a akútne. To

vyžaduje *nové formy inštitucionálnych štruktúr a vzťahov*, nový systém inštitucionálneho zabezpečenia.

Potrebný je hlavne koordinovanejší prístup, založený na spolupráci medzi jednotlivými zložkami administratívnej štruktúry – od ústredných orgánov štátnej správy až po neštátne inštitúcie, aby sa dosahoval synergický efekt ich činnosti stimulujúci rozvoj podnikania. Taktiež by sa mali dôkladnejšie zvažovať podmienky včleňovania novovznikajúcich inštitúcií do existujúcej štruktúry, aby naďalej nevznikali ďalšie duplicity kompetencií a nerástol rozsah administratívy a s ním i administratívnych bariér.

K tomu je potrebné vydať novú právnu normu upravujúcu vznik a pôsobnosť najmä neštátnych inštitúcií a vylúčiť združovanie právnických osôb na základe zákona o združovaní občanov.<sup>11</sup> Existuje totiž veľký počet inštitúcií v treťom sektore, najmä na regionálnej úrovni, ktoré sú alternátmi viacerých štátom zriadených inštitúcií.

V nadväznosti na tieto i ďalšie nezrovnalosti súčasného inštitucionálneho systému vo vzťahu k podnikateľskému prostrediu za dôležité považujeme striktné a jednoznačné vymedzenie právomocí a činností, ktoré zostávajú v kompetencii štátu a ktoré sú delegované na neštátne inštitúcie, aby nedochádzalo k duplicite.

---

<sup>11</sup> Proti takémuto opatreniu však existuje námietka, že vylúčenie združovania právnických osôb v zmysle zákona o združovaní občanov bráni demokratickému vytváraniu vyšších organizačných štruktúr cestou „zdola nahor“. Čiže akékoľvek bránenie združovania je de facto protizákonné.

## 8. PRIEMYSELNÁ POLITIKA

### 8.1. Nevyhnutnosť inovovať priemyselnú politiku

Plná integrácia Slovenska do Európskej únie (EÚ) predpokladá formulovanie a uskutočnenie celého radu národných politík orientovaných na približovanie výkonnosti ekonomiky a prosperity obyvateľstva Slovenska k úrovni doterajších členských štátov EÚ. Iba tak bude môcť Slovensko naplniť očakávania obyvateľstva spojené so vstupom do EÚ, a zároveň stať sa plne integrovaným členským štátom EÚ, ktorý je schopný podieľať na plnení základných rozvojových cieľov, ktoré si EÚ vytýčila na prvé desaťročie tohto storočia.<sup>1</sup>

Pre slovenskú hospodársku politiku je to najmä výzva po novom formulovať priemyselnú politiku zodpovedajúcu integrácii do EÚ, ale vytvoriť aj nové programové koncepcie v ďalších oblastiach, ktoré doteraz ostali úplne nepovšimnuté. Medzi ne patrí najmä technologická a inovačná politika, bez ktorej je dosahovanie kvalitatívnych zmien v priemysle nemysliteľné.<sup>2</sup>

Rozšírenie EÚ o 10 nových členov predstavuje pre pôvodné, aj nové členské štáty EÚ z hľadísk naplňovania prijatých cieľov celý rad nových príležitostí, ale aj zložitých problémov vo všetkých oblastiach hospodárskeho, sociálneho a environmentálneho rozvoja. Orgány EÚ preto v súčasnosti svoje politiky znovu prehodnocujú a prispôbujú na podmienky rozšírenej EÚ.<sup>3</sup> Medzi politiky, ktorým v danej súvislosti EÚ venuje osobitnú pozornosť, patria v podstate všetky politiky, ktoré môžu byť priamo, alebo nepriamo ovplyvňovať konkurenčnú schopnosť EÚ, osobitne *politika podpory výskumu a vývoja, inovačných aktivít a podnikania*. V rámci prehodnotenia uplatňovaných politík Komisia ES začala formulovať nové prístupy k priemyselnej

<sup>1</sup> Zásadný význam majú najmä ciele stanovené Európskou radou v Lisabone v roku 2000. Podľa nich sa má Európa do roku 2010 stať najkonkurencieschopnejším a najdynamickejším, na poznatkoch založeným hospodárskym priestorom, ktorý je schopný udržiavať rast s viac a lepšimi pracovnými miestami a so silnejšou sociálnou súdržnosťou. Tieto ciele Európska rada v Göteborgu v roku 2001 rozšírila o stratégiu udržateľného rozvoja; ciele EÚ boli teda komplexne stanovené v troch hlavných vzájomne prepojených oblastiach: v hospodárskom, sociálnom a environmentálnom rozvoji.

<sup>2</sup> Zisťovanie inovačných trendov z marca 2002 za Slovensko viackrát uvádza, že SR dosiaľ nemá oficiálny program, ani explicitnú politiku v oblasti inovácií (European Commission, DG Enterprise, 2002)

<sup>3</sup> Nejde, pravda, len o aspekty súvisiace s rozšírením, ale aj o hľadanie nových prístupov, ktoré by umožnili plnenie ambiciózných cieľov účinnejšie podporiť. Analýzy vývojových trendov, osobitne v komparácii s USA, totiž naznačujú, že postup v ich plnení je nedostatočný a ich dosiahnutie ohrozené.

politike,<sup>4</sup> ktoré prezentovala v dokumente *Priemyselná politika v rozšírenej Európe* (Commission of the EC, 2002) a v naň nadväzujúcom pracovnom materiáli *Vplyv rozšírenia na priemysel* (Commission of the EC, 2003a). K týmto otázkam v súčasnosti prebieha diskusia a o jej výsledkoch chce Komisia koncom roka 2004 podať správu, resp. navrhnúť ďalšie iniciatívy. Členské štáty zároveň vyzvala, aby v zmysle zverejnených dokumentov tiež prehodnotili svoju priemyselnú politiku.

Vzhľadom na diskusie, ktoré u nás, aj inde, spochybnili oprávnenosť priemyselnej politiky, treba istú pozornosť venovať tomu, ako EÚ zdôvodňuje jej potrebu. V dôsledku zmien v štruktúre produkcie v prospech sektora služieb a v neprospech spracovateľského priemyslu sa totiž všeobecne rozšírila zjednodušená predstava, že v hospodárstve, v ktorom dominujú poznatky, informácie, resp. služby, spracovateľský priemysel už nezohráva kľúčovú úlohu v hospodárskom rozvoji, a preto mu politika nevenovala ani prislúchajúcu pozornosť. Korektné posúdenie vzájomnej závislosti sektora služieb a spracovateľského priemyslu však preukazuje, že bez životaschopného priemyslu sa prakticky nedá dosiahnuť želaný pokrok v životnej úrovni, ani v realizácii sociálnych a environmentálnych cieľov. Celú paletu služieb vzťahujúcich sa alebo viazaných na produkty poskytujú špecializované firmy, ktoré plne závisia od spracovateľského priemyslu. Inovácie v spracovateľskom priemysle vytvorili priestor na vznik celkom nových foriem služieb, napríklad v spojení s telekomunikačnými a informačnými technológiami. Väčšina zavádzaných technických inovácií prináša ekonomické výsledky práve v spracovateľskom priemysle. Vynikajúce vedecké objavy majú len vtedy šancu pretaviť sa do nových produktov, ak existuje solídna a efektívna báza spracovateľského priemyslu na ich komerčné využitie.

Na druhej strane, pravda, konkurenčná schopnosť priemyslu závisí od kvality a hospodárnosti dopravných, finančných a na podniky zameraných služieb. Analýza hospodárskeho rastu vo vyspelých ekonomikách (Peneder – Kaniovski – Dachs, 2000) napríklad ukázala, že odvetvia spracovateľského priemyslu s vysokým dopytom po inpute externých poznatkovo náročných služieb vykazujú najvyšší rast produktivity

---

<sup>4</sup> Základná koncepcia súčasnej priemyselnej politiky vznikla v roku 1990 a jej základné črty sa v podstate nemenili. Postupne sa však spresňovala, najmä s cieľom zohľadniť centrálny význam poznatkov a inovácií v globálnej ekonomike.

práce. Tieto služby môžu teda zohrať veľmi špecifickú úlohu ako zdroj inovácií, diferenciácie výrobkov a rastu produktivity práce v ostatných odvetviach ekonomiky.<sup>5</sup> Úspešnosť priemyselnej politiky teda predpokladá aj vytváranie vhodných podmienok na rozvoj poznatkovo náročných služieb.

### ***Základné črty inovovanej koncepcie priemyselnej politiky Európskej únie***

- Priemyselná politika sa prioritne zameriava na posilnenie konkurenčnej schopnosti spracovateľského priemyslu na základe troch kľúčových faktorov – tvorby a akumulácie poznatkov, realizácie inovácií, podnikateľskej iniciatívy.
- Jej uplatnenie sa zakladá na horizontálnom prístupe – zameriava sa na tvorbu podporných rámcových podmienok konkurenčnej schopnosti priemyslu. Kladie si za cieľ – so svojím inštrumentárium, ktoré je identické s tým, ktoré používa politika podpory podnikania – vytvárať nevyhnutné rámcové podmienky umožňujúce podnikom rozvinúť iniciatívy, uskutočniť svoje idey a využiť svoje šance. Pritom sa, samozrejme, musia zohľadniť špecifické potreby a charakteristiky jednotlivých sektorov: „*Priemyselná politika teda nevyhnutne spája horizontálny základný prístup so sektorovým uplatnením.*“<sup>6</sup> (Commission of the EC, 2002, s. 3).
- Úlohou priemyselnej politiky je dbať o to, aby aj ostatné politiky prispeli ku konkurenčnej schopnosti európskeho priemyslu. Pokrýva teda značne široký priestor a časť inštrumentária používa z oblastí iných politík.<sup>7</sup> Zabezpečenie dynamickej interakcie medzi rôznymi politikami a ich vyváženého pôsobenia na priemysel si vyžaduje, aby priemyselná politika postupovala podľa striktno stanovených pravidiel.
- Priemyselná politika patrí prevažne do kompetencií členských štátov EÚ. *Otvorený koordinačný postup*, etablovaný Európskou radou v Lisabone, však vytvára rámec

<sup>5</sup> Práve v danej oblasti sa v EÚ v porovnaní s USA zisťujú značné štruktúrne deficity.

<sup>6</sup> Aplikácia politiky podľa špecifických vlastností každého sektora neznamená, pravda, roztrieštenie priemyselnej politiky, Naopak, predpokladá sa posúdenie zo širších hľadísk – uplatnenie priemyselnej politiky v určitom sektore musí byť v súlade so záujmami iných sektorov. Okrem toho, postupy, ktoré sa osvedčili v určitom sektore, môžu sa prevziať do inštrumentária priemyselnej politiky a použiť ako model pre sektory, ktoré sú konfrontované s rovnakými požiadavkami. V prílohe k priemyselnej politike v rozšírenej Európe sa z týchto hľadísk venuje pozornosť oceliarstvu, chemickému priemyslu, výrobe lietadiel a kozmických lodí, biotechnológiám a telekomunikačnému sektoru.

<sup>7</sup> Konkurenčná schopnosť priemyslu je ovplyvnená najmä politikami v oblasti hospodárskej súťaže, jednotného trhu, výskumu a vývoja (V&V), vzdelávania, obchodu a udržateľného rozvoja.

na prediskutovanie a skvalitnenie národných politík. Európska únia sa pritom usiluje rôznymi analýzami, prieskumami, hodnoteniami a porovnávaniami (*benchmarking*) poskytnúť všetkým zainteresovaným široký okruh informácií.

Kľúčovou otázkou priemyselnej politiky EÚ je posilnenie postupnej integrácie *nových členských štátov* do iniciatív a programov EÚ. Uznáva sa, že v týchto krajinách existuje ešte celý rad špecifik, ktoré sa odlišujú od EÚ. V úsilí o plné využitie potenciálu nových členských štátov na konvergenciu s vyspelými ekonomikami bude potrebné *horizontálne nástroje priemyselnej politiky doplniť o konkrétne opatrenia zamerané na špecifické slabé miesta ich priemyslu*. Majú predovšetkým zabezpečiť hladkú integráciu priemyslu do jednotného trhu a podporiť jeho prechod na dráhu udržateľného rastu a dlhodobého dobiehania v produktivite práce a konkurenčnej schopnosti. Komisia identifikovala 5 hlavných oblastí, v ktorých sú potrebné špecifické hospodárskopolitické aktivity:

1. *Kompletizácia reštrukturalizácie* – ide najmä o niektoré nízkoпродуктивne podniky, ktoré ešte neboli predané strategickým investorom a ani neboli vystavené tvrdému rozpočtovému obmedzeniu (v ČR a v Poľsku najmä hutníctvo).
2. *Posilnenie rozvoja malého a stredného podnikania (MSP)*. Napriek tomu, že MSP je zväčša rozvinuté,<sup>8</sup> jeho základné charakteristiky sú v porovnaní s EÚ spravidla menej priaznivé (koncentrácia MSP do úplne malých firiem v tradičných odvetviach služieb, nízky podiel inovatívnych firiem, nižšia miera prežitia ako v krajinách EÚ). Zlepšenie prostredia, v ktorom MSP operujú, sa považuje za kľúčové pre konkurenčnú schopnosť nových členských štátov.
3. Veľmi dôležitým faktorom zlepšenia konkurenčnej schopnosti je praktické uplatnenie všetkých požiadaviek *acquis communautaire* – zlepši sa tým spoľahlivosť a kvalita výrobkov a uľahčí to prístup na trhy EÚ. Prospech z tohto procesu je nespochybniteľný v dlhodobom rámci, krátko- a strednodobo si bude vyžadovať veľké dodatočné investície a zmeny vo výrobných procesoch a pracovných podmienkach.<sup>9</sup> Je preto veľmi dôležité, aby priemyselné podniky v tomto smere zrýchlili

<sup>8</sup> Na Slovensku dokonca viac ako v priemere EÚ – merané počtom aktívnych MSP na 1 000 obyvateľov.

<sup>9</sup> Ako zistili prieskumy v kandidátskych krajinách, slovenské podniky patria z tohto hľadiska medzi najmenej informované.

svoju prípravu a aby priemyselné zväzy s tým spojené uplatňovali oprávnené potreby podnikov v procese formovania priemyselnej politiky.

4. Napriek tomu, že *legislatívny rámec* je vo veľkej miere porovnateľný s EÚ, jeho dôsledná implementácia si vyžaduje skvalitniť aj príslušné administratívne kapacity. Ide najmä o oblasť intelektuálnych, obchodných a priemyselných vlastníckych práv, efektívne uplatnenie pravidiel konkurencie a environmentálnej legislatívy, ako aj kompletizáciu a uplatnenie politiky na ochranu spotrebiteľov.
5. *Kľúčová otázka* z hľadiska integrácie priemyslu nových členských štátov EÚ je zapojenie ich priemyselných podnikov do medzinárodnej výrobnjej kooperácie tak, aby sa v nich mohla rozvinúť špecializácia na produkciu s vysokou pridanou hodnotou. Od začiatku transformácie bol dominantným faktorom integrácie priemyslu kandidátskych krajín presun pracovne náročných aktivít z podnikov EÚ do kandidátskych krajín. To umožnilo európskym podnikom zachovať v EÚ segmenty výrobného reťazca náročné na vysokokvalifikovanú prácu (a tak v súťaži s krajinami s nízkou mzdovou úrovňou túto produkciu v rámci EÚ vôbec zachovať) a výrobcov v kandidátskych krajinách sprístupniť isté poznatky a technológie. Tento druh integračného procesu v priemysle však málokedy vedie k dlhodobému dobiehaniu. Jednoduchá montáž komponentov vyrobených v zahraničí alebo špecializácia na špecifické a izolované segmenty výrobného reťazca neumožňuje, aby domáce podniky získali nevyhnutné kompetencie na samostatný stredne- a dlhodobý rozvoj. Navyše, ak mzdy v nových členských štátoch budú konvergovať s EÚ, štandardizované pracovne náročné aktivity sa presunú ďalej na východ. Komparatívna výhoda založená prevažne na nízkych pracovných nákladoch *nie je teda strednodobo v týchto krajinách udržateľná, ale ani žiaduca.*

V súčasnosti sa v EÚ už zreteľne prejavuje formovanie komplexnejšej výrobnjej kooperácie s priemyselnými podnikmi v nových členských štátoch, ktorá sa približuje *komplementárnym modelom špecializácie* a viac zapája miestne technologické vstupy a kvalifikované pracovné sily. Uvedený *druhý smer priemyselnej integrácie* umožňuje priemyslu EÚ plne využiť možnosti vzájomne sa dopĺňajúcich kompetencií, ktoré existujú v rozšírenej EÚ, a zároveň podporiť dlhodobé technologické a ekonomické dobiehanie v nových členských štátoch.

Otázkou zostáva, ako podporovať rozvoj takejto medzinárodnej kooperácie.<sup>10</sup> Aj keď existuje priestor pre hospodársku politiku ako rozširovať tento proces, hlavná úloha v tomto smere pripadá *podnikom najmä v smere aktívneho vyhľadávania strategických partnerov*. Komisia EÚ preto vyzýva podniky, ale aj európske podnikateľské organizácie v doterajších členských štátoch, aby venovali pozornosť príležitostiam, ktoré poskytuje komplementárna priemyselná stratégia v rozšírenej Európe.

Rozvoj medzinárodnej kooperácie závisí najmä od dostupnosti miestneho ľudského kapitálu. Podpora investícií do ľudského kapitálu má preto priamy účinok na konkurenčnú schopnosť priemyslu. Kľúčový význam má aj schopnosť miestnych producentov vytvárať spojenia s medzinárodnými korporáciami, ktoré maximalizujú technologické a poznatkové transfery a rozvoj klastrov (*clusters*) miestnych inovatívnych firiem. V čase, keď rast je vo zvýšenej miere založený na inováciách, postupný posun výrobných zdrojov k technologicky a poznatkovo náročným sektorom je najistejšia cesta na dosiahnutie neprerušenej ekonomickej konvergencie.

Stručná charakteristika priemyselnej politiky v rozšírenej Európe, a osobitne jej špecifických úloh v kandidátskych štátoch jednoznačne dokumentuje, že tvorba a efektívne uskutočnenie priemyselnej politiky v nových členských štátoch bude aj vzhľadom na jej doterajšie slabé pôsobenie<sup>11</sup> mimoriadne náročnou úlohou.

To v plnej miere platí aj o Slovensku. Po vzniku samostatného slovenského štátu boli prijaté tri vládne dokumenty k priemyselnej politike – *Priemyselná politika SR* (1995), *Aktualizovaná priemyselná politika* (1997), *Rozpracovanie princípov priemyselnej politiky Európskej Únie na podmienky Slovenskej republiky* (1999) – žiadna z nich však nevedla k očakávaným výsledkom.

Prvé dva dokumenty sa svojím obsahovým zameraním príliš neodlišovali, aj keď druhý dokument bol z hľadiska identifikácie nástrojov priemyselnej politiky spracovaný podstatne kvalitnejšie. Ich charakteristickým znakom bolo úsilie o revitalizáciu slovenského priemyslu *v celej jeho šírke*. Uvedená koncepcia objektívne nemohla uspieť, predovšetkým pre nedostatok vlastných podnikových (v priemyselnej politike

<sup>10</sup> K tejto otázke sa v ďalšom texte ešte vrátíme.

<sup>11</sup> Pokiaľ ide o doterajšiu priemyselnú politiku *v kandidátskych štátoch*, EÚ viac-menej akceptuje, že v období transformácie prioritu malo úsilie o makroekonomickú stabilizáciu a štruktúrne reformy. Pokusy o etablovanie priemyselnej politiky rôzneho obsahu síce existovali, reálne však jej vplyv zostal zanedbateľný.

sa rátalo predovšetkým s nimi), ale i verejných rozpočtových a mimorozpočtových zdrojov. Dosiahnutie nereálnych cieľov uvedenej priemyselnej politiky bolo ovplyvnené aj ďalšími faktormi, hlavne priebehom privatizácie štátnych podnikov (najmä malou účasťou zahraničných investorov na tomto procese) a celkovou makroekonomickou politikou. Jej výsledky v podstate plne potvrdzujú, že priemyselná politika ponímaná ako izolovaná časť hospodárskej politiky, ktorá nie je dostatočne previazaná s menovou a finančnou politikou, a teda tieto politiky ju v konkrétnych hospodársko-politických postupoch ani neuplatňujú, nemôže v žiadnom prípade uspieť.

Iný prístup k priemyselnej politike sa uplatnil v *Rozpracovaní princípov priemyselnej politiky Európskej únie na podmienky Slovenskej republiky* (1999). Chápanie priemyselnej politiky tu vychádzalo z moderných trendov v priemyselných politikách vyspelých ekonomík, ktoré ju chápu hlavne ako politiku zameranú na podporu konkurenčnej schopnosti. S tým súvisí aj uvedenie si miesta priemyselnej politiky v celkovej hospodárskej politike a jej podmienenosti celkovým makroekonomickým a inštitucionálnym prostredím. Slabou stránkou uvedenej koncepcie však bolo rozpracovanie jej veľmi všeobecných cieľov do konkrétnejších postupov a opatrení v jednotlivých oblastiach hospodárskej politiky zúčastnených na jej realizácii.<sup>12</sup> Jej účinky sa preto viac prejavili vo všeobecnom zlepšení ekonomického prostredia (napr. zníženie úrokových sadzieb a ich vplyv na zlepšenie finančných výsledkov podnikov, zintenzívnenie prílevu zahraničných investícií prevažne však privatizačných a pod.), riešenie stredne- až dlhodobých rozvojových otázok slovenského priemyslu však ponechala daná koncepcia v prevažnej väčšine na samotné podniky.<sup>13</sup>

Zásadnejšie zmeny v prístupoch vlády k priemyselnej, technologickej a inovačnej politike, ale aj k iným politikám, ktorých úlohou je predovšetkým poskytnúť

<sup>12</sup> Uznesenia vlády k danému materiálu napríklad neuložili žiadnemu členovi vlády zodpovednosť za koordináciu aktivít súvisiacich s realizáciou priemyselnej politiky, a ani žiadne také konkrétne úlohy, ktoré by zabezpečili efektívne pôsobenie priemyselnej politiky. Samotná vláde SR si zrejme uvedomila nedostatočnú akčnosť daného materiálu a na svojom rokovaní rozhodla do pôvodného názvu materiálu doplniť slovo „princípov“. Viac zrejme išlo o to, dokumentovať, že sa stotožňujeme s princípmi priemyselnej politiky EÚ, a menej o jej realizáciu.

<sup>13</sup> Nedostatky tohto dokumentu sa zvyraznia, ak ho porovnáme napríklad s priemyselnou politikou Českej republiky zo septembra 2001, ktorá formuluje dlhodobú stratégiu priemyselnej politiky do roku 2010. V nadväznosti na ňu a na *Sektorový operačný program (SOP) Priemysel sa v strednodobom horizonte (2000 – 2006)* formulujú konkrétne opatrenia a iniciatívy, ako aj krátkodobé ciele na roky 2002 – 2003. Dôležité pritom je, že spracovaný dokument má presne stanovené, kedy sa jednotlivé čiastkové úlohy majú začať realizovať, ako aj precízny plán na ich financovanie podľa jednotlivých zdrojov (verejná a súkromná zdroje, zdroje z fondu PHARE, v rokoch 2005 – 2006 už ako súčasť financovania SOP – Priemysel).

podnikom strategickú orientáciu a cieľavedome a komplexne podporiť ich rozvojové aktivity zamerané na dosiahnutie výkonnostnej úrovne porovnateľnej s podnikmi vo vyspelých ekonomikách, nenaznačuje ani programové vyhlásenie súčasnej vlády (2001). Zámery formulované v časti venovanej podpore podnikania a konkurenčnej schopnosti majú skôr parciálny charakter. Navyše ich spracovanie do konkrétnych hospodárskopolitických postupov a opatrení sa značne oneskoruje. Najnovší *Predvstupový ekonomický program SR* (2003) v kapitole Priemyselná politika – konkurencieschopnosť priemyslu a služieb tiež okrem všeobecne prijateľných deklarácií neprichádza s novými podnetmi, keď sa konštatuje, že „Priemyselná politika v SR bude i naďalej (podčiarkla H. G.) smerovať k podpore výkonnosti a efektívnosti v podnikaní...“. Výnimku v tomto smere tvoria iba avizované „opatrenia prijaté v *Národnej stratégii podpory investícií*“ (2003).

Celkove treba konštatovať, že v porovnaní so susednými krajinami Slovensko značne zaostáva v rozvíjaní aktivít zameraných na podporu rastu a konkurenčnej schopnosti ekonomiky, a to tak z hľadiska komplexnosti, ako aj rozmanitosti. Negatívne dôsledky s tým spojené sa prejavujú vo viacerých rovinách:

- Celý rad príležitostí, ktoré sa v dôsledku nedostatočnej aktivity vlády nevyužili, treba považovať za nenávratne stratené. Mnohé opatrenia, ktoré susedné štáty realizovali v predchádzajúcich rokoch, napríklad na získavanie zahraničných investorov, alebo na podporu reštrukturalizácie podnikov, Slovensko – už ako členský štát EÚ – nebude môcť v takej forme a šírke uskutočniť.
- Tým, že Slovensko v priebehu transformačného procesu nerozvíjalo podporné vládne aktivity s potrebnou intenzitou, sa stratil aj vzácny čas na „učenie sa“, ako v konkrétnej podobe uplatňovať jednotlivé politiky. Politiky na podporu rastu a konkurenčnej schopnosti pritom tvoria vo vyspelých ekonomikách široko rozvinutý vejár rozmanitých vládnych i nevládnych aktivít, ktoré vznikali postupne, prispôbovali sa potrebám ekonomiky a korigovali sa v súlade s nadobudnutými skúsenosťami pri zaobchádzaní s nimi. V tomto procese sa formujú aj inštitúcie a kvalifikovaní odborníci, ktoré realizáciu jednotlivých aktivít zabezpečujú. Susedné krajiny, ktoré, či už s väčším alebo menším úspechom, začali podstatne skôr

rozvíjať aktivity na podporu rastu a konkurenčnej schopnosti, sú v súčasnosti už podstatne skúsenejší a disponujú aj kompetentnejšími inštitúciami.<sup>14</sup>

- Reálne výsledky dosiahnuté na báze uplatňovania podporných politík výrazne zvyšujú ambície daných krajín pri formulovaní ďalších náročnejších cieľov v podporných politikách.

Slovensko teda stojí, tak ako už viackrát v posledných rokoch, pred úlohou zameškané do istej miery dobehnúť. To je však možné len vtedy, ak si uvedené meškanie s plnou vážnosťou uvedomia aj predstavitelia vlády.

## **8.2. Zhodnotenie aktuálnych tendencií vo vývoji spracovateľského priemyslu SR**

Formovanie priemyselnej politiky adekvátnej pre etapu integrácie Slovenska do EÚ musí, prirodzene, popri zohľadnení základných priorít, ktoré si v danej oblasti vytýčila EÚ, vychádzať zo zhodnotenia aktuálnej situácie v spracovateľskom priemysle SR. V nasledujúcej časti štúdie sa preto pokúsime porovnať vývojové tendencie v slovenskom spracovateľskom priemysle s vybranými kandidátskymi krajinami, resp. s krajinami EÚ.

### **8.2.1. Štruktúrne charakteristiky**

Základný prehľad o postavení spracovateľského priemyslu v porovnaní s krajinami Vyšehradskej skupiny (V 4) uvádzame v tabuľke 8.1. Na základe neho možno konštatovať, že podiel spracovateľského priemyslu tak na zamestnanosti, ako aj na HDP sa v podstate pohybuje v istom koridore, ktorý je typický aj pre členské štáty EÚ.<sup>15</sup> Pokiaľ ide o tempá rastu pridanej hodnoty, počtu pracovníkov a produktivity práce, spracovateľský priemysel v SR dosahoval v sledovanom období nižšiu dynamiku ako v Poľsku a Maďarsku, najmä v raste produktivity práce. Relatívne veľká disproporcia, ktorá existuje na Slovensku medzi podielom spracovateľského priemyslu na

<sup>14</sup> Ako príklad možno uviesť napríklad časový posun vo fungovaní slovenskej a českej agentúry na podporu investícií. Podľa vyjadrenia v predloženej *Národnej stratégii podpory investícií* sa slovenská agentúra dostala „v roku 2001 zhruba tam, kde bol CZECHINVEST v roku 1993“.

<sup>15</sup> V členských štátoch EÚ (OECD, 2001) sa podiel spracovateľského priemyslu ku koncu 90. rokov pohyboval v značne širokom rozpätí, a to medzi 13 – 27 % (podiel na zamestnanosti), resp. 12 – 31 % (podiel na pridanej hodnote).

HDP a na zamestnanosti, naznačuje, že úroveň produktivity práce je tu celkovo nižšia ako v ostatných krajinách V 4, v ktorých diferencie medzi týmito podielmi sú značne nižšie. Vcelku možno konštatovať, že vo všetkých krajinách sa v sledovanom období dosahovalo pomerne solídne tempo rastu produktivity práce, ktoré je vyššie než v krajinách EÚ, a teda umožňuje konvergenciu s týmito krajinami. Prekonanie výrazných rozdielov v úrovni produktivity práce medzi krajinami V 4 a vyspelými krajinami EÚ je, pravda, dlhodobý proces.

T a b u ľ k a 8.1

**Polícia spracovateľského priemyslu v ekonomike a vývoj jeho výkonnosti (v %)**

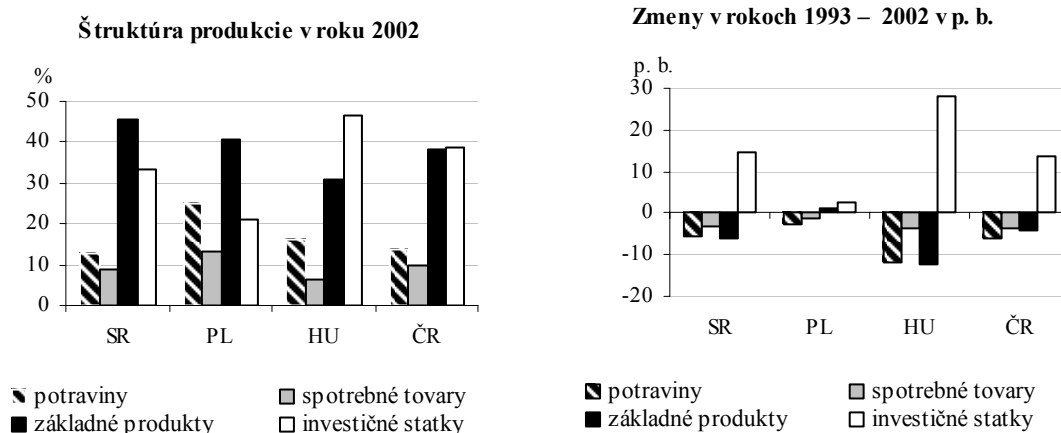
	Podiel spracovateľského priemyslu na				Priemerné tempo rastu v rokoch 1995 – 2002			
	HDP		zamestnanosti		pridaná hodnota	pracovníci	produktivita práce z	
	1994	2002 <sup>1</sup>	1994	2002			prid. hodnoty	produkcie
Slovensko	20,3	20,5	26,8	27,0	6,8	0,2	6,6	8,3
ČR	24,1	24,7	29,0	27,7	4,0	-0,9	5,0	7,4
Maďarsko	19,4	20,0	23,7	24,8	7,3	0,7	6,7	10,8
Poľsko	24,3	15,2	20,5	17,2	7,1	-1,9	9,1	9,1

<sup>1</sup> Za Maďarsko rok 2001.

*Prameň:* Vlastné prepočty na základe (WIIW, 2003).

Pre všetky krajiny je charakteristické zvyšovanie podielu výroby investičných statkov na celkovej produkcii spracovateľského priemyslu (pozri graf 8. 1).

G r a f 8.1



Vysvetlivky:

*Investičné statky* – výroba strojov a zariadení, elektrických a optických zariadení, dopravných prostriedkov.

*Spotrebné tovary* – textilná a odevná výroba; spracovanie kože a výrobky z kože; výroba i. n..

*Potraviny* – výroba potravín a nápojov, spracovanie tabaku.

*Základné produkty* – ostatné odvetvia.

*Prameň:* Vlastné prepočty na základe (WIIW, 2003).

V tomto smere dosiahla Slovenská republika veľmi solídny výsledok – podiel výroby investičných statkov sa medzi rokmi 1993 a 2002 zvýšil z 18 % na 33 %, a to predovšetkým na základe výrazného zvýšenia podielu výroby dopravných prostriedkov (z necelých 5 % na vyše 18 %), a sčasti aj v dôsledku rastu podielu výroby elektrických a optických zariadení (z 5 % na takmer 9 %). V raste podielu výroby investičných statkov vedie, prirodzene, Maďarsko – zvýšenie z necelých 19 % na vyše 47 %; v ČR sa tento podiel zvýšil z 25 % na 38 %. Na rozdiel od Slovenska sa tak v Maďarsku, ako aj v ČR výraznejšie podieľal na raste podielu investičných statkov aj elektrotechnický priemysel.

Menej priaznivý pre Slovenskú republiku je pretrvávajúci vysoký podiel výroby základných produktov, ktorý sa síce znížil o 6 percentných bodov (p. b.), jeho súčasná úroveň však zostáva zhruba o 15 p. b. vyššia ako v Maďarsku a o 5 p. b., resp 7 p. b. vyššia ako v Poľsku a v ČR. Vo výrobe potravín a nápojov, ako aj vo výrobe spotrebných tovarov sa vo všetkých krajinách v sledovanom období zaznamenal diferencovaný pokles jej podielu na produkcii spracovateľského priemyslu.

Zmeny v štruktúre produkcie sa v plnej miere odrážajú *na zmene štruktúry vývozu* Slovenska a jeho smerovaní k tovarom menej náročným na primárne surovinové a energetické vstupy a náročnejším na ľudský kapitál. Na základe podrobnejšej analýzy vývozu v členení podľa náročnosti na výrobné faktory<sup>16</sup> možno medzi rokmi 1993 a 2002 zaznamenať podstatné zmeny v podiele jednotlivých segmentov tovarov na celkovom vývoze priemyselne spracovaných tovarov:

- Výrazne sa zvýšil podiel tovarov prevažne náročných na ľudský kapitál – z 33 % na 46 %. V členení na podskupiny technológií však tento prírastok bol vyvolaný predovšetkým v skupine stredných technológií a v prevažnej miere prudkým rastom podielu vývozu osobných motorových vozidiel. V skupine vysokých technológií zostal podiel tovarov nízky (okolo 4 %).
- Podiel tovarov prevažne náročných na surovinové zdroje sa znížil z 37 % na 21 %.
- Mierne sa zvýšil podiel tovarov náročných na ľudskú prácu (z 27 % na 32 %).

<sup>16</sup> Popis použitej klasifikácie pozri v práci (Gabrielová, 2002, s. 654).

Intenzita zmien v štruktúre vývozu priemyselne spracovaných tovarov bola pritom, ako vidieť z údajov v tabuľke 8.2, podstatne vyššia vo vzťahu k členským štátom EÚ než k ostatným krajinám, s ktorými SR obchoduje.

T a b u ľ k a 8.2

**Štruktúra vývozu SR podľa náročnosti na výrobné faktory (v %)**

(priemyselne spracované tovary – SITC 5 – 8)

Tovarové skupiny prevážne náročné na	Vývoz									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
do všetkých štátov										
Ľudský kapitál	33,4	33,0	32,8	34,6	37,4	45,1	46,7	48,2	46,2	46,3
<i>z toho vysoké technológie</i>	5,4	5,2	4,6	4,0	4,4	4,0	4,8	4,5	4,1	4,0
vecný kapitál	2,1	1,7	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9
Ľudskú prácu	27,2	27,0	26,5	28,3	30,2	27,9	29,7	27,9	30,3	31,8
surovinové zdroje	37,3	38,1	39,0	35,8	31,2	25,9	22,6	23,0	22,5	21,0
do členských štátov EÚ										
Ľudský kapitál	26,7	29,1	29,7	34,8	38,9	51,3	51,3	53,3	49,9	49,3
<i>z toho vysoké technológie</i>	2,8	3,3	2,7	2,4	3,1	2,9	3,8	3,8	3,2	3,1
vecný kapitál	2,5	2,0	1,6	1,2	1,1	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7
Ľudskú prácu	29,6	30,0	28,8	30,2	34,9	29,2	32,1	30,1	32,9	34,9
surovinové zdroje	41,1	38,7	39,3	33,8	25,2	18,5	15,7	15,8	16,4	15,1
do ostatných štátov										
Ľudský kapitál	35,8	35,3	34,8	34,4	35,9	36,0	38,8	39,5	39,6	40,7
<i>z toho vysoké technológie</i>	6,3	6,4	5,9	5,4	5,7	5,6	6,6	5,8	5,7	5,5
vecný kapitál	2,0	1,6	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,3	1,2
Ľudskú prácu	26,3	25,3	25,1	26,9	25,6	26,1	25,7	24,1	25,7	26,2
surovinové zdroje	35,9	37,7	38,8	37,4	37,2	36,6	34,3	35,3	33,4	31,9

*Prameň:* Vlastné prepočty podľa databázy zahraničného obchodu v 3-miestnom kóde.

Uvedené tendencie naznačujú, že štruktúroadaptive procesy v štruktúre zahraničného obchodu prebiehajú predovšetkým vo väzbe na hospodársky vyspelejšie členské štáty EÚ. Preto je zaujímavé zistiť, v akej miere zmeny v štruktúre vývozu Slovenska znamenajú aj isté priblíženie k úrovni v EÚ. Pri posudzovaní týchto otázok sa opierame o výsledky niektorých najnovších široko koncipovaných analytických prác (Podkaminer et al., 2003; Landesmann, 2003), posudzujúcich proces konvergenencie (divergencie) a špecializácie v spracovateľskom priemysle za kandidátske krajiny. Na základe účelového rozčlenenia odvetví spracovateľského priemyslu podľa náročnosti na jednotlivé výrobné faktory a podľa kvalifikačnej úrovne pracovníkov<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Systém členenie na skupiny pozri bližšie v práci (Peneder, 2001).

do skupín možno porovnaním štruktúry exportu nových členských štátov do EÚ v porovnaní so štruktúrou exportu vyspelých členských štátov EÚ (EÚ – Sever, t. j. všetky štáty okrem Portugalska, Španielska a Grécka) zistiť medzi rokmi 1995 a 2000 *značné zúženie medzery* medzi týmito porovnávanými krajinami. Základný prehľad výsledkov medzinárodného porovnania uvádzame v tabuľke 8.3.

T a b u ľ k a 8.3

**Diferencie v exportnej štruktúre kandidátskych krajín v porovnaní s EÚ – Sever**  
(v percentných bodoch)<sup>1</sup>

	Slovensko		Česká republika		Maďarsko		Poľsko	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
	Skupiny odvetví podľa základných charakteristík produkcie							
Tradičné <sup>2</sup>	-1,3	2,0	7,7	9,0	-0,8	-3,4	-4,4	-0,6
Náročné na prácu	13,6	8,9	14,4	8,1	11,1	2,1	25,9	19,4
Náročné na kapitál	13,8	2,0	0,4	-4,1	-3,1	-10,2	1,7	-3,4
Marketingovo orientované	-7,8	-4,9	-6,2	-4,5	-1,1	-4,9	-5,4	-2,7
Technologicky orientované	-18,2	-8,0	-16,2	-8,5	-6,1	16,4	-17,8	-12,8
	Skupiny odvetví podľa prevažujúceho typu kvalifikácie pracovnej sily							
Nízka kvalifikácia	12,7	1,4	6,5	-3,3	9,4	-7,8	17,1	4,8
Stredná kval. – <i>blue collar</i>	5,8	13,8	7,3	16,5	3,9	9,4	11,3	20,2
Stredná kval. – <i>white collar</i>	-5,4	-7,5	-7,1	-8,1	-2,3	0,9	-14,1	-11,9
Vysoká kvalifikácia	-13,1	-7,7	-6,8	-5,1	-11,0	-2,5	-14,3	-13,0

<sup>1</sup> Mínusové hodnoty naznačujú menší podiel kandidátskej krajiny ako EÚ – Sever, plusové naopak vyšší.

<sup>2</sup> Reziduálna skupina.

Prameň: Landesmann, 2003.

Na základe prezentovaných údajov možno konštatovať, že diferencie v štruktúre slovenského exportu do EÚ (v členení *podľa náročnosti na výrobné faktory*) voči štruktúre exportu vyspelých štátov EÚ sa za sledované obdobie značne zmenšili: v kapitálovo náročných odvetviach, ktoré sú spravidla náročné aj energeticky a surovinovo, sa diferenciu znížila o 12 p. b, v pracovne náročných odvetviach o 5 p. b. a v technologicky orientovaných odvetviach až o 10 p. b. Najúspešnejšie v približovaní sa k štruktúre exportu vyspelých štátov EÚ podľa náročnosti na výrobné faktory je, prirodzene, Maďarsko. V porovnaní s ostatnými uvádzanými krajinami je pozícia Slovenska porovnateľná s Českom a je priaznivejšia ako pozícia Poľska.

V štruktúre exportu SR podľa náročnosti odvetví *na úroveň kvalifikácie pracovníkov* možno zaznamenať výrazné zníženie diferencie v odvetviach s nízkou kvalifikáciou pracovníkov (o 11 p. b.), ako aj značné zníženie diferencie v odvetviach

s vysokou kvalifikáciou – odstup k vyspelým štátom EÚ tu však ešte stále zostáva pomerne vysoký (a vyšší ako v ČR a Maďarsku).

Positívne zmeny sa dosiahli aj v kvalite vyvážanej produkcie SR a ďalších kandidátskych krajín do EÚ. V posledných dvoch citovaných prácach sa na charakteristiku rozdielov v kvalite vyvážanej produkcie používa indikátor cenovej/kvalitatívnej medzery vo forme percentuálnej odchýlky jednotkových hodnôt vývozu kandidátskych krajín do EÚ od priemerných jednotkových hodnôt dovozu EÚ.<sup>18</sup> Za istých podmienok (zákon jednej ceny) možno tento ukazovateľ interpretovať ako diferenciu v kvalite produkcie. Základné údaje uvádzame v tabuľke 8.4.

T a b u ľ k a 8.4

**Indikátor cenovej/kvalitatívnej medzery v exporte kandidátskych krajín do EÚ v porovnaní s importom EÚ a jeho zmeny v rokoch 1995 – 2001**

Spracovateľský priemysel	ČR	Maďarsko	Poľsko	SR
Priemer 2000/2001 – odchýlka v %	-16,4	7,3	-14,9	-10,3
Zmeny v r. 1995 – 2001 v percentných bodoch	7,6	13,5	7,4	9,4

*Prameň:* Podkaminer, et al., 2003; výpočty R. Stehrer.

Na základe prezentovaných údajov možno pokrok, ktorý Slovensko dosiahlo v rokoch 1995 – 2001 v uzavieraní cenovej/kvalitatívnej medzery vo vývoze do EÚ, považovať za úspešný. Pri porovnaní s ostatnými krajinami však treba zobrať do úvahy, že slovenský export pokrýva len okolo 30 % obchodovaného sortimentu na trhu EÚ, t. j. zhruba o 20 p. b. menej ako v Maďarsku, v Českej republike a v Poľsku, čo môže daný indikátor dosť ovplyvniť. Zároveň treba upozorniť, že indikátor cenovej/kvalitatívnej medzery dosahuje veľmi rozdielne hodnoty v jednotlivých odvetviach SR. Najmenej priaznivé výsledky sa zistili vo výrobe strojov a zariadení i. n. a vo výrobe i. n. (ide najmä o nábytok), ktorých odchýlka dosahuje 30 – 35 %. Kladné hodnoty sa v podstate dosahujú len v troch odvetviach, a to vo výrobe dopravných prostriedkov, v textilnej a odevnej výrobe a v spracovaní kože a výrobkov z kože. Takmer vo všetkých ostatných odvetviach sa však v priebehu rokov 1995 – 2001 záporné diferencie vo vzťahu k úrovni EÚ znižovali.

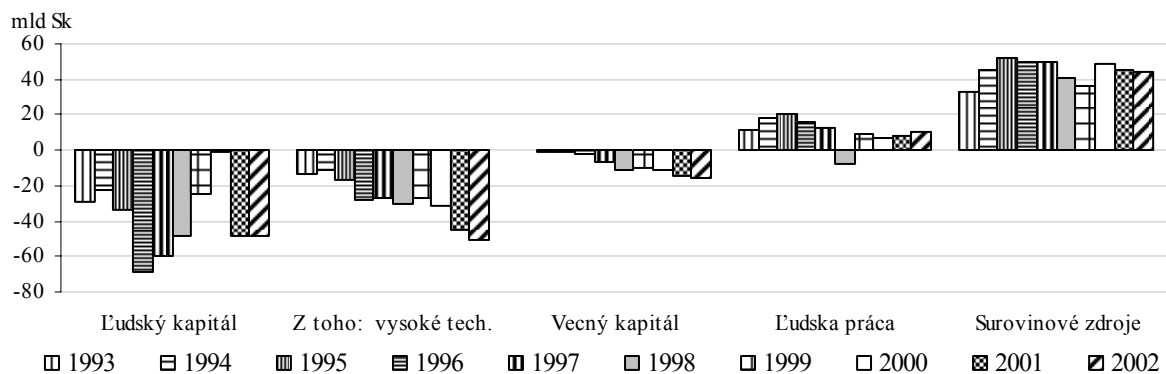
<sup>18</sup> Kvantifikácia indikátora cenovej/kvalitatívnej medzery je založená na vyčíslení jednotkových hodnôt vývozu za každú krajinu a každé odvetvie v najdetailnejšom (8-miestnom) členení tovarových skupín, ktoré sa potom postupne agregujú za pomoci váh (podielu hodnoty exportu príslušnej komodity na exporte priemyslu). Detailnejší popis metodologických otázok pozri (Havlík – Landesmann – Stehrer, 2001).

V štruktúrnych a kvalitatívnych charakteristikách spracovateľského priemyslu dosiahlo Slovensko celkove výsledky, ktoré sú z hľadiska smerovania spracovateľského priemyslu porovnateľné s ďalšími kandidátskymi krajinami.<sup>19</sup> Napriek tomu ide o výsledky, ktoré nie sú z hľadiska prekonávania celkového zaostávania výkonnosti spracovateľského priemyslu v porovnaní s vyspelými ekonomikami, a sčasti aj v komparácii s krajinami V 4 zďaleka dostačujúce. Evidentné sú najmä v oblasti zahraničného obchodu. Uvedieme len niektoré príklady:

- Zvyšovanie podielu tovarov náročných na ľudský kapitál na celkovom vývoze priemyselne spracovaných tovarov je jednoznačne späté s prudkým rastom podielu vývozu osobných motorových vozidiel. Hoci možno – aj okrem obchodu s produktmi automobilového priemyslu – vo vývoji obchodu s tovarmi náročnými na ľudský kapitál zistiť malé pozitívne zmeny, ich intenzita je krajne nedostatočná na to, aby sa na základe nich zmenila základná črta nášho zahraničného obchodu, t. j. výmena málo spracovaných tovarov s nízkou hodnotou pridanou spracovaním za technologicky náročné s vysokou hodnotou pridanou spracovaním.
- V skupine tovarov náročných na ľudský kapitál (napriek prebytku v automobilovom priemysle) stále existuje vysoký deficit, ktorého krytie zabezpečujú predovšetkým tovary náročné na surovinové zdroje, a čiastočne aj tovary náročné na málo kvalifikovanú prácu (pozri graf 8.2).

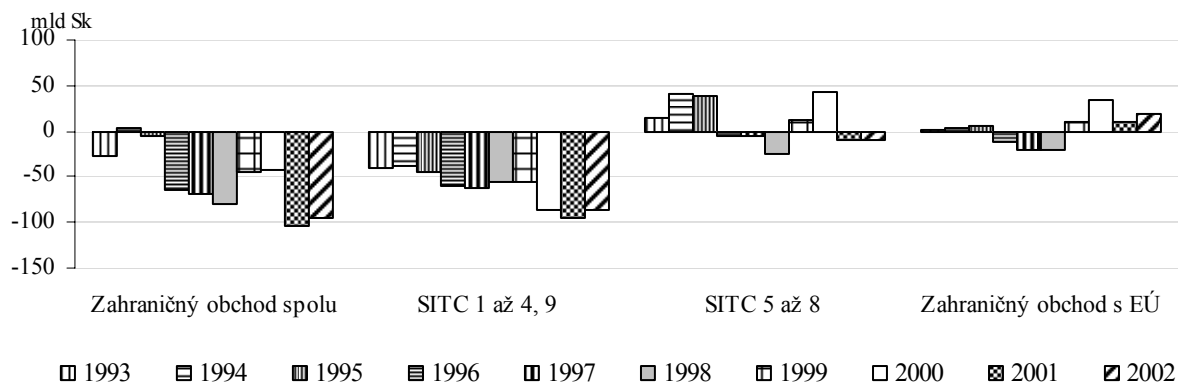
G r a f 8. 2

**a) Bilancia zahraničného s priemyselne spracovanými tovarmi  
(segmenty podľa náročnosti na výrobné faktory)**



<sup>19</sup> Pravda, s výnimkou Maďarska, ktoré vo všetkých ukazovateľoch preukazuje podstatne výraznejšiu dynamiku.

## b) Celková bilancia zahraničného obchodu a osobitne s EÚ



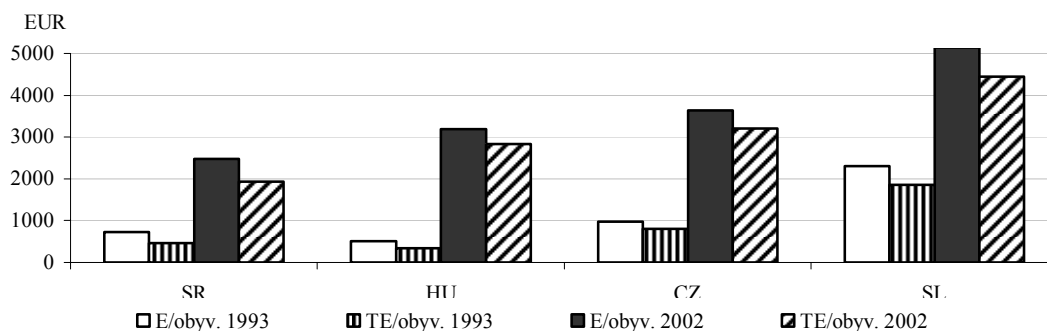
*Prameň:* Vlastné prepočty podľa databázy zahraničného obchodu v 3-miestnom kóde.

- Slovensko zatiaľ dosahuje spomedzi susedných krajín najnižšiu úroveň exportu na obyvateľa a aj najnižší transformačný efekt na obyvateľa (pozri graf 8. 3).

Ak teda v oblasti štruktúrnych zmien možno zaznamenať v priebehu posledných rokov pozoruhodné zmeny, ktoré vytvárajú relatívne dobrý základ pre ďalší rozvoj tohto sektora ekonomiky a umožňujú do istej miery orientáciu na náročnejšie dlhodobé ciele, v oblasti zvyšovania celkovej výkonnosti spracovateľského priemyslu dosahuje Slovensko zatiaľ slabšie výsledky.

Graf 8. 3

**Vývoz priemyselne spracovaných tovarov (E) a dosiahnutý transformačný efekt (TE) v prepočte na obyvateľa v EUR**



Vysvetlivka:

Transformačný efekt – vývoz priemyselne spracovaných tovarov (SITC 5 – 9) znížený o dovoz surovín a palív (SITC 2 a 3).

*Prameň:* Vlastné prepočty na základe (WIIW, 2003).

Prekonávanie naznačených problémov by mala priemyselná politika podporiť najmä v dvoch smeroch:

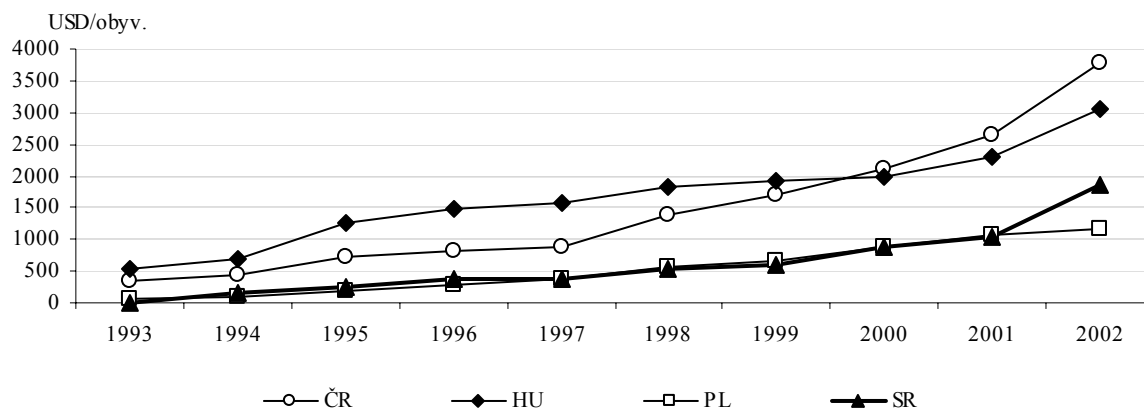
- Rozšírením spektra vyrábaných a vyvážaných tovarov a jeho obohacovaním o komodity s vyššími kg cenami, a to predovšetkým na základe nových investícií (najmä PZI) do spracovateľského priemyslu a rozširujúcej sa výrobnjej kooperácie so strategickými investormi.
- Na základe inovačného procesu zameraného na zvyšovanie kvalitatívnych parametrov vyvážaných technologicky náročných tovarov a zvyšovanie ich podielu v štruktúre vývozu. To si, pravda, vyžaduje sústredenú aktivitu nielen zo strany výrobcov, ale aj zo strany hospodárskej politiky štátu zameranej na podporu výskumu, vývoja a vzdelania, ako aj na vytváranie nevyhnutného manévrovacieho priestoru pre podniky na uskutočňovanie inovácií a na zakladanie nových, na inovácie orientovaných firiem.

### 8.2.2. Priame zahraničné investície a ich vplyv na výkonnosť priemyslu

Vývoj výkonnosti a priebeh štruktúrnych zmien v spracovateľskom priemysle jednotlivých kandidátskych krajinách zásadne ovplyvnila diferencovaná intenzita prílevu priamych zahraničných investícií (PZI); pozri graf 8.4.

Graf 8.4

Stavu prílevu priamych zahraničných investícií ku koncu príslušného roka v USD/obyv.



Prameň: Vlastné prepočty na základe (Hunay – Stankovsky, 2003).

Ku koncu roka 2002 dosiahol objem PZI na obyvateľa na Slovensku zhruba 1 800 USD, v Maďarsku však vyše 3 000 USD a v Českej republike takmer 3 800 USD. Diferencie medzi krajinami v rýchlosti a intenzite štruktúroadaptívnych procesov, ktoré vznikali v dôsledku rozdielneho objemu PZI, boli umocnene aj časovým faktorom. Úroveň PZI/obyvateľa, ku ktorému Slovensko dospelo až v roku 2002, dosahovalo Maďarsko a ČR už v rokoch 1998 – 1999, čo znamená, že už prinášajú reálne výsledky.

Navyše, prevažná časť zahraničných investícií (až dve tretiny) smerovala na Slovensku do odvetví vyrábajúcich základné produkty (išlo najmä o privatizačné investície) a len necelých 15 % (oproti 32 – 37 % v porovnávaných krajinách) do výroby investičných statkov (pozri tab 8.5). Rastový a modernizačný vplyv zahraničných investícií je takto na Slovensku oslabovaný nielen celkovou nižšou úrovňou prílevu PZI, ale aj ich menej výhodnou štruktúrou v spracovateľskom priemysle. Chýbajú predovšetkým väčšie investície do výroby elektrických a optických zariadení, ktoré môžu vo väčšej miere prispieť k transferu nových technológií do ekonomiky a aj podnietiť dynamickú rast v ekonomike, pretože ide o výroby, ktoré patria v súčasnosti vo svete k najdynamickejšie sa rozvíjajúcim segmentom produkcie.

T a b u ľ k a 8.5

**Štruktúra PZI v spracovateľskom priemysle ku koncu roka 2001 (v %)**

	ČR	HU	PL	SR
<i>PZI v SP podľa skupín odvetví</i>				
Investičné statky	37,1	34,4	33,6	14,6
Základné produkty	45,1	34,9	32,0	67,8
Spotrebné tovary	6,0	6,5	9,3	3,7
Potraviny	11,8	24,2	25,2	13,9
<i>Podiel SP na celkovom stave PZI v %</i>	37,6	36,8	41,2	43,8

Vysvetlivky:

*Investičné statky* – výroba strojov a zariadení, elektrických a optických zariadení, dopravných prostriedkov.

*Základné produkty* – ostatné odvetvia

*Spotrebné tovary* – textilná a odevná výroba; spracovanie kože a výrobky z kože; výroba i. n..

*Potraviny* – výroba potravín a nápojov, spracovanie tabaku.

*Prameň:* Spracované podľa (Havlík et al., 2003).

Napriek istému oneskorovaniu sa Slovenska v príleve zahraničných investícií sa celkový dosah zahraničných investícií na vývoj slovenského spracovateľského priemyslu

v posledných rokoch výrazne zvyšuje. Základnú charakteristiku pozície a výkonnosti podnikov v zahraničnom alebo medzinárodnom vlastníctve (PZMV)<sup>20</sup> v priemysle<sup>21</sup> Slovenska uvádzame v tabuľke 8.6.

**T a b u ľ k a 8.6**  
**Pozícia PZMV v priemysle SR**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Podiel PZMV na</i>						
počte podnikov	15,0	15,2	16,8	19,1	20,7	22,7
počte zamestnancov	11,2	12,5	15,6	18,3	21,2	28,3
tržbách za vlastné výkony a tovar	16,9	18,6	27,0	28,8	30,9	45,1
produkci	16,4	18,1	25,4	28,8	30,2	44,8
pridanej hodnote	13,3	15,5	20,0	22,9	24,5	37,1
hmotných investíciách	13,5	11,9	14,7	28,4	30,1	51,9

*Prameň:* Vlastné prepočty na základe Ročenky priemyslu, 2002.

V sledovanom období (1996 – 2001) možno jednoznačne zaznamenať výrazný vzostup podielu PZMV na dosiahnutých hospodárskych výsledkoch v priemysle. Treba, pravda, poznamenať, že najväčší vplyv na jeho dynamiku mal predovšetkým priva-tizačný proces, keďže investorov na zelenej lúke bolo na Slovensku relatívne málo. V roku 2001 dosiahol podiel PZV v priemysle na produkcii i na tržbách za vlastné výkony a tovar okolo 45 % a na pridanej hodnote 37 %, v roku 1996 to bolo zhruba o dve tretiny menej. Od roku 1999 možno evidovať aj zvyšovanie podielu zahranič-ných podnikov na hmotných investíciách, ktorý dosahuje vyššie hodnoty, než je ich podiel na pridanej hodnote.

Z hľadiska rozdielov vo výkonnosti možno zaznamenať, že PZMV dosahujú spravidla lepšie výkonnostné parametre ako ostatné podniky.<sup>22</sup> Celkový prehľad o rozdieloch vo výkonnosti medzi nimi a ostatnými podnikmi uvádzame v tabuľke 8.7.

Najvýraznejšie a zvyšujúce sa diferencie možno zistiť predovšetkým v produk-tivite práce. V prípade jej vyčíslenia na báze tržieb za vlastné výkony a tovar je zhruba

<sup>20</sup> Podniky v zahraničnom a medzinárodnom vlastníctve (PZMV) zahŕňujú podniky vo vlastníctve zahraničnom a medzinárodnom súkromnom; ostatné podniky zahŕňujú všetky ostatné formy vlastníctva s výnimkou vlastníctva medzinárodného verejného, za ktoré oficiálna štatistika kvôli ochrane individuálnych dát neuvádza údaje.

<sup>21</sup> Vychádzame tu z údajov za celý priemysel, pretože iba také sú v oficiálnych štatistikách k dispozícii.

<sup>22</sup> Pri posudzovaní týchto rozdielov treba, pravda, brať do úvahy, že takmer všetky výkonnostné parametre sú spravidla ovplyvnené odvetvovou štruktúrou, ktorá môže byť v PZMV a v ostatných podnikoch rozdielna a z tohto dôvodu sú možné aj isté skreslenia.

dvojnásobne vyššia v PZMV ako v ostatných podnikoch. V produktivite práce vyčíslenej na báze pridanej hodnoty sú diferencie menšie – v sledovaných rokoch PZMV dosahovali o 20 % až 50 % vyššie hodnoty.

T a b u ľ k a 8.7

**Porovnanie výkonnosti PZMV v priemysle SR s ostatnými podnikmi**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Produktivita práce zamestnanca <sup>1</sup> v tis. Sk						
PZMV	1 463	1 552	2 067	2 411	2 712	3 313
Ostatné podniky	796	855	930	1 339	1 637	1 589
Pridaná hodnota na zamestnanca v tis. Sk						
PZMV	331	366	428	506	549	684
Ostatné podniky	274	285	318	381	457	458
Priemerná mesačná mzda v Sk						
PZMV	9 096	9 978	11 027	12 213	13 583	16 098
Ostatné podniky	8 454	9 447	10 295	11 160	12 406	13 235
Mzdová kvóta <sup>2</sup>						
PZMV	32,9	32,7	30,9	29,0	29,7	28,2
Ostatné podniky	37,1	39,7	38,8	35,1	32,6	34,7
Miera pridanej hodnoty v %						
PZMV	21,9	22,5	20,2	21,7	21,0	21,3
Ostatné podniky	28,1	27,1	27,7	29,4	28,2	29,4
Rentabilita nákladov v %						
PZMV	4,9	1,4	-0,7	2,6	3,4	5,5
Ostatné podniky	2,2	-0,6	-2,8	-1,1	0,8	3,2

<sup>1</sup> Produktivita práce z tržieb za vlastné výkony a tovar.

<sup>2</sup> Podiel miezd na pridanej hodnote.

*Prameň:* Vlastné prepočty na základe Ročenky priemyslu, 2002.

Rozdielna úroveň dovozených vstupov v PZMV a v ostatných podnikoch výrazne ovplyvňuje predovšetkým mieru pridanej hodnoty, ktorá je v PZMV zhruba o 7 – 8 p. b. nižšia ako v ostatných podnikoch.

Mzdová úroveň v PZMV síce predstihuje ostatné podniky, nie však v takej miere, ako by sa dalo očakávať podľa rozdielov v produktivite práce na báze pridanej hodnoty. V tomto smere sa PZMV správajú výsostne ekonomicky a pokiaľ sa situácia na trhu práce nezlepší, zrejme nemožno očakávať podstatne rýchlejšiu rast miezd ani v týchto podnikoch. Z národohospodárskeho hľadiska PZMV v zásade pomáhajú udržiavať zdravý pomer medzi úrovňou produktivity práce a miezd a v istej miere aj atraktivitu slovenskej ekonomiky pre ďalších zahraničných investorov.

Rozdiely vo výkonnosti priemyselných podnikov komplexne charakterizuje dosiahnutý hospodársky výsledok. Ako vidieť z tabuľky 8.7, predstih PZMV v rentabilite nákladov dosahuje zhruba 2 percentné body; podiel PZMV na celkovom hospodárskom výsledku v priemysle dosahoval pritom v posledných dvoch sledovaných rokoch až okolo 60 %. Prezentované výsledky jednoznačne charakterizujú pozitívny vplyv PZMV na ekonomický vývoj v priemysle Slovenska. V každom prípade akcelerácia zahraničného investovania s jeho pozitívnym vplyvom na reštrukturalizáciu a konkurenčnú schopnosť vytvára dobré predpoklady na ďalší rast. Celkove sa ukazuje, že podniky so zahraničnou investičnou participáciou dosahujú lepšie výsledky v produktivite, v exportnej výkonnosti, v kvalite produkcie a v nákladoch.

Priame zahraničné investície majú bezpochyby zásadný vplyv *na rozšírenie obchodu medzi EÚ a kandidátskymi krajinami* založeného na intraproductovej del'be práce. Tento proces sa uskutočňuje vo výrobách, v ktorých technológie umožňujú fragmentáciu výroby na základe priestorového rozdeleniu produkčných aktivít na menšie komponenty. Značná časť tohto obchodu je intrafiremný obchod, ktorý sa uskutočňuje medzi dcérskymi spoločnosťami transnacionálnych korporácií (TNC). Analýzu tohto procesu za 4 skupiny (kancelárske stroje a zariadenia, telekomunikačné zariadenia, osobné autá a nábytok) v detailnom členení (60 podskupín) spracovali B. Kaminski a F. Ng (2001). Podľa tejto analýzy rozvoj automobilového priemyslu sa stal hlavným motorom v obchode s EÚ pre sledované krajiny. Slovensko dosiahlo v tomto smere najvyšší rast, keď sa jeho podiel vývozu automobilov a častí vrátane súvisiacich komponentov na vývoze priemyselných tovarov medzi rokmi 1993 a 1998 zvýšil zo 4 % na 34 %; v ostatných krajinách predstavoval tento podiel v roku 1998 medzi 12 % (Poľsko) až 24 % (Maďarsko). Zároveň sa zvýšil aj podiel týchto tovarov na dovoze, a to na zo 7 % na 23 % (Slovensko). Vysoký podiel na vývoze, ale aj na dovoze svedčí o relatívne vysokej integrácii danej produkcie do medzinárodnej siete.

Ďalším segmentom, v ktorom tieto krajiny zaznamenali vstup do globálnej siete TNC, je produkcia kancelárskych strojov, telekomunikačných a audiovizuálnych zariadení (tzv. sieť informačnej revolúcie); najväčšie úspechy tu zaznamenalo Estónsko a Maďarsko, Slovensko v tejto skupine zaznamenalo iba malé zlepšenie. V niektorých krajinách (Slovensko túto šancu využilo málo) sa dosiahol významný rozvoj vo výrobe

nábytku na základe účasti v medzinárodných marketingových sieťach. Celkový pohľad na zmeny v účasti krajín SVE na intraproductovom exporte poskytuje tabuľka 8.9.

T a b u ľ k a 8.8

**Podiel exportu založeného na fragmentácii výroby do EÚ na exporte priemyselne spracovaných tovarov (bez chemikálií) v %**

	1993	1998	Index 1998 (1993=100)
Slovensko	10,2	41,8	409
Maďarsko	15,2	42,0	276
Estónsko	12,0	34,2	274
Česká republika	16,0	27,5	172
Slovinsko	20,1	32,5	162
Poľsko	21,2	30,0	142
Litva	8,0	9,6	112
Lotyšsko	11,2	8,9	79
Bulharsko	5,7	4,1	71
Rumunsko	18,1	9,4	52

*Prameň:* Kaminski – Ng (2001).

Ako dokumentujú prezentované údaje, iba prvým 6 krajinám sa podarilo dosiahnuť vysokú úroveň integrácie do európskych sietí. Medzi najúspešnejšie krajiny patrí Slovensko s vysokou koncentráciou na automobilový priemysel, viac diverzifikované Maďarsko a Estónsko špecializované na elektroniku.

Na pôsobenie priamych zahraničných investícií v tranzitívnych ekonomikách existujú, pravda, aj veľmi protichodné názory. Týkajú sa najmä transferu pridanej hodnoty vytvorenej v zahraničných podnikoch do zahraničia (pozri napr. Chlumský, 2003). Za jasný prípad transferu pridanej hodnoty do zahraničia možno, podľa nášho názoru, považovať manipuláciu s transferovými cenami v rámci intrafiremného obchodu, prostredníctvom ktorej sa investori usilujú dosiahnuť najvýhodnejšie zdanenie svojich príjmov. Ako istá forma transferu vytvorenej hodnoty sa uvádzajú aj poskytnuté finančné úľavy alebo subvencie zahraničným investorom; tie sú však v podstate iniciatívou hostiteľských krajín na ich získanie a pri uvážlivom poskytovaní týchto úľav by ekonomické efekty zo zahraničných investícií (zvýšenie zamestnanosti, technologickej úrovne produkcie, exportu, rôzne formy pozitívnych externalít) mali prevyšovať poskytnuté výhody. Existuje, pravda, celý rad ďalších výhod, najmä nižšia úroveň miezd a dane zo zisku (v relácii k materskej krajine), vyšší prospech z využitia

výskumu a lepší prístup k finančným zdrojom (v relácii k domácim firmám) a pod., ktoré prinášajú zahraničným investorom dodatočný zisk. Či možno v danej súvislosti hovoriť o transfere pridanej hodnoty do zahraničia, príznačného pre zahraničných investorov, je do istej miery otázne. A to aj v prípade, ak sa dodatočný (zdaňovaný) zisk presunie do inej krajiny.<sup>23</sup> Hostiteľská krajina by sa, pravda, vytváraním priaznivého podnikateľského prostredia, ponukou dobre pripravených pracovníkov, vhodnou technickou infraštruktúrou a pod., mala usilovať o to, aby zahraniční investori svoje zisky investovali v hostiteľskej krajine. Celkove treba konštatovať, že rozdiel medzi firmami zrejme nie je tak v krajine pôvodu, ale skôr v ich ekonomickej sile a schopnosti využiť komparatívne výhody existujúce v tranzitívnych ekonomikách. A v tomto smere majú bezpochyby firmy so zahraničným kapitálom značný predstih pred domácimi firmami.

Rôzne formy väzieb medzi zahraničnými a domácimi firmami – zmluvy so subdodávateľmi, obchod založený na vonkajšom spracovaní, pobočky alebo dcérske spoločnosti transnacionálnych korporácií – v Maďarsku, podľa M. Szanyiho (2002), jednoznačne prispeli k úspešnej reštrukturalizácii a obnove mnohých domácich firiem. V priebehu času sa tieto väzby rozširujú a standardizujú. Pritom PZI podstatne zmenili rozsah a štruktúru obchodu s EÚ a prispeli k rozvoju intraindustriálneho obchodu. Aj keď koncentrácia na výrobné fázy (a menej na pred- a povýrobné fázy) nie je pre domáce firmy vždy najvýhodnejšia, participácia v globalizovanom hodnotovom reťazci TNC prináša pre domáce firmy podstatne viac modernizačných impulzov ako v prípade, že zostanú mimo tejto siete.<sup>24</sup> Dokumentuje tiež, že zahraničné firmy sú v Maďarsku aktívne aj v oblasti V&V (na celkových výdavkoch na priemyselný V&V sa v roku 1997 podieľali 45 % a tento podiel sa zvyšuje). Viaceré spoločnosti tiež presunuli svoje V&V kapacity do Maďarska, a dokonca existujú firmy, ktoré v Maďarsku umiestnili svoje V&V centrá. Samozrejme, tieto aktivity sa začali rozvíjať až po istom čase, keď sa zahraničné spoločnosti „udomácnili“. Vytváranie väzieb medzi zahraničnými spoločnosťami,

---

<sup>23</sup> V podmienkach voľného pohybu kapitálu túto voľbu v podstate majú aj domáce firmy.

<sup>24</sup> Na podporu dodávateľských väzieb medzi domácimi firmami, najmä MSP, a zahraničnými firmami vznikli v Maďarsku postupne dva osobitné programy – v roku 1998 a inovovaný v roku 2000.

domácimi firmami a univerzitami s cieľom zvýšiť kapacity V&V je, mimochodom, významnou súčasťou maďarskej priemyselnej politiky.

### **8.3. Priemyselná politika a integrácia spracovateľského priemyslu do medzinárodných produkčných a odbytových sietí**

Za jeden z významných determinantov zvýšenia výkonnosti spracovateľského priemyslu SR považujeme rozšírenie a skvalitnenie procesu jeho začleňovania do medzinárodných produkčných a odbytových sietí tak, ako na to upozorňujú aj dokumenty Európskej komisie k priemyselnej politike v rozšírenej Európe. Tento proces môžu účinne podporiť predovšetkým priame zahraničné investície.

Predpokladáme, že intenzita prílevu PZI sa v nadväznosti na prijatie Slovenska do EÚ môže zvýšiť. Podľa ukazovateľov UNCTAD (World Investment Report, 2003), ktoré hodnotia výkonnosť krajín, ako aj ich potenciál z hľadiska prílevu PZI za obdobie 1999 – 2001, Slovensko patrí medzi skupinu krajín, ktoré sa vyznačujú v tomto smere tak vysokou výkonnosťou, ako aj vysokým potenciálom.

Šance na prítiahnutie PZI do tranzitívnych ekonomík centrálnej Európy môže, pravda, tlmieť konkurencia zo strany krajín južnej Európy (Rumunsko a Ukrajina), kde mzdová úroveň je ešte podstatne nižšia, a najmä v prípade, ak mzdové náklady vyjadrené v EUR budú v súčasných kandidátskych krajinách rásť tak v dôsledku rastu nominálnych miezd, ale aj v dôsledku zhodnocovania ich mien.<sup>25</sup>

Prítiahnutie PZI, najmä tzv. *greenfield* investícií, jednotlivé krajiny ovplyvňujú rôznymi hospodárskopolitickými opatreniami. S cieľom zvýšiť efektívnosť generovania investícií, a najmä šancu na prítiahnutie exportne orientovaných PZI väčšina krajín už prišla k podpore PZI na základe cieľového prístupu (World Investment Report, 2002). Cieľový prístup môže pomôcť dosiahnuť strategické ciele vzťahujúce sa napríklad na zamestnanosť, technologické transfery, rozvoj exportu a pod. v súlade s celkovými rozvojovými cieľmi. Efektívne ciele teda vyžaduje komplexný a koordinovaný

---

<sup>25</sup> V rokoch 2001 – 2002 už k takémuto zhoršeniu konkurenčnej pozície v niektorých krajinách došlo; rast miezd a zhodnocovanie meny boli v tomto období osobitne rýchle v Maďarsku, kde priemerné mesačné mzdy v EUR vzrástli o 49 %, zatiaľ čo produktivita práce vzrástla len o 10 %. Niektorí investori na danú situáciu reagovali odchodom z krajiny.

postup vládných orgánov pri definovaní investičných priorít a balíka ponúkaných výhod v rámci celkovej rozvojovej stratégie.

Ak sa krajina rozhodne uplatňovať cielený prístup k hľadaniu vhodných investorov, je dôležité vykonať dôkladnú analýzu komparatívnych výhod krajiny, štruktúry odvetví, obchodu, ako aj trendov vo svetovom obchode, a tak identifikovať, pre aké odvetvia či aktivity, a pre akú časť krajiny by sa mali investori získať. Mnohé krajiny využívajú aj existujúce alebo novo sa formujúce klastre na pritiahnutie PZI. Napokon, podporné investičné agentúry by mali byť schopné vybrať skupinu individuálnych spoločností, ktorá je pre krajinu najzaujímavejšia.

Zvolenie správnej stratégie v orientácii na zahraničné investície je pomerne zložitá problematika (pozri napr. Vincentz – Knogler, 2003). Ako ukazujú doterajšie skúsenosti, rýchla integrácia tranzitívnych ekonomík do svetového hospodárstva sa vo veľkej miere dosiahla účasťou na celosvetovo rýchlo rastúcej vertikálnej deľbe práce. Prílev exportne orientovaných zahraničných spoločností viedol zároveň k rýchlemu nárastu importovaných dielcov a komponentov, ktoré podniky využívajú ako vstupné produkty. V tejto súvislosti nie je najvýznamnejší rast hrubého exportu, ale skôr to, v akom rozsahu sa hostiteľské krajiny podieľajú na reťazci tvorby pridanej hodnoty. Aj zaznamenané zlepšenie exportnej štruktúry smerom k technologicky náročnejším produktom nemusí zároveň viesť k zvýšenej tvorbe pridanej hodnoty v hostiteľskej krajine a to vtedy, ak sa v týchto krajinách zhotovujú len pracovne náročné časti produkcie s nízkou tvorbou pridanej hodnoty.<sup>26</sup>

Úspešná rastová stratégia založená na exporte a PZI sa preto musí usilovať zvýšiť domácu tvorbu pridanej hodnoty na exportnej produkcii. Najdôležitejším momentom teda je, či sa podarí zamerať domácu priemyselnú produkciu na stále náročnejšie procesy a tovary náročnejšie na kvalifikovanú prácu. Iba tak by sa domáca tvorba pridanej hodnoty mohla zvýšiť.

Nie je však jedno, aké druhy výrobkov sa vyrábajú. Nemusí totiž vždy platiť, že technologicky náročnejšie produkty sa musia vyznačovať vyššou mierou pridanej

---

<sup>26</sup> Aj v Maďarsku, ktoré možno považovať za jednu z najúspešnejších tranzitívnych krajín z hľadiska prílevu PZI, rast pridanej hodnoty v priemysle výrazne zaostáva za rastom exportu; tempo rastu pridanej hodnoty v priemysle dosahuje za roky 1994 – 2002 zhruba len dve pätiny tempa rastu exportu tovarov a služieb (prepočty v stálych cenách).

hodnoty na zamestnanca ako vo výrobách kapitálovo alebo pracovne náročných. Skutočnosťou však je, že dynamika dopytu po technologicky náročnejších výrobkoch je podstatne vyššia ako pri výrobkoch pracovne náročných alebo s nízkym obsahom kvalifikovanej práce.<sup>27</sup> Jednoznačne sa teda treba orientovať na trhy výrobkov s vysokou dynamikou. Keďže na zvýšení exportnej výkonnosti sa majú podieľať PZI, existuje veľmi úzka väzba medzi *vývojom exportnej výkonnosti a charakterom prílevu PZI*.

Úspech vývozne orientovanej rastovej stratégie teda závisí od toho, *či sa podarí rozvinúť produkciu, spravidla za pomoci PZI, pre dynamické exportné trhy, a zároveň dosiahnuť, aby sa domáca ponuka subdodávok a služieb pre túto produkciu sústavne zvyšovala a skvalitňovala*. Jeden z hlavných cieľov priemyselnej politiky by teda mala predstavovať práve komplexná podpora takejto orientácie. Jej realizácia pozostáva z viacerých postupných a vzájomne sa podmieňujúcich úloh.

Na prvé miesto patrí cielené vyhľadávanie a prioritné získanie zahraničných investorov vhodných na realizáciu tejto orientácie. To, pravda, neznamená, že ďalších investorov prejavujúcich záujem o investovanie na Slovensku by bolo možné odmietat' – pri nezamestnanosti, ktorá je na Slovensku, napriek jej poklesu, stále vysoká, je každé nové pracovné miesto vítané, dokonca aj v prípade, že zahraničný investor po nejakom čase odíde z krajiny.

Získaním strategického zahraničného investora sa starostlivosť o neho nemôže skončiť. Priemyselná politika sa musí pričiniť o to, aby sa zahraničné spoločnosti „udomácnili“ a zaujímali sa aj o ďalšie investovanie, a to nielen do hmotných investícií, ale aj do V&V<sup>28</sup> a do ľudského kapitálu. Osobitne treba podporovať reinvestovanie zisku na účely rozvoja.

<sup>27</sup> Podľa údajov UNCTAD (World Investment Report, 2002) podiel primárnych produktov a zdrojovo náročných produktov klesol v roku 2000 na 28 %. Motorom rastu exportu sa stali zdrojovo nenáročné produkty, pričom sa menila pozícia produktov podľa ich technologickej náročnosti. Zdrojovo náročné produkty dosiahli svoj bod obratu v roku 1980, výrobky s nízkou technológiou na začiatku 90 rokov. To znamená, že pre krajiny, ktoré sa špecializovali v týchto segmentoch, bude problémom udržať vysoký rast exportu. Aj na stagnujúcich trhoch možno rásť, ale len na úkor iných exportérov. Celkove export rastie tým rýchlejšie, čím vyššia je technologická úroveň a čím menšia je závislosť od prírodných zdrojov. Vysoko technologicky náročné produkty sú najdynamickejšou kategóriou exportu nielen v priemyselných krajinách, ale aj v rozvojových krajinách, ktoré tradične konkurovali v zdrojovo a pracovne náročných produktoch. Mimoriadne sa zvyšuje podiel častí a komponentov v celkovom obchode. To azda sčasti vysvetľuje aj dynamický rast exportu, pretože časti a komponenty predtým, než sa stanú súčasťou finálneho produktu, môžu prechádzať viacerými cezhraničnými obchodnými operáciami.

<sup>28</sup> Podnetný je z tohto hľadiska v Maďarsku pripravovaný nový zákon o V&V. Má špecifikovať, aké finančné zdroje budú na tieto účely k dispozícii a ako sa na tom má podieľať verejný a privátny sektor. Predpokladá sa, že v budúcnosti budú spoločnosti povinné prispieť istým percentom (0,1 % alebo 0,15 % z čistých príjmov) do budúceho národného fondu pre výskum a jeho aplikáciu. Spoločnosti, ktoré budú aktívne aplikovať V&V, si budú môcť 75 % z ich nákladov na V&V odpočítat' z tohto príspevku (Budapest Business Journal, 7. 4. 2003).

Sústredenú pozornosť treba venovať maximálnemu zvýšeniu participácie domácich podnikov, najmä malých a stredných, na spolupráci so zahraničnými firmami.<sup>29</sup> Priame efekty tejto spolupráce vznikajú na základe spätných väzieb medzi exportujúcimi zahraničnými pobočkami a miestnymi firmami, ktoré sa takto stávajú nepriamymi exportérmi. Zahraničné pobočky môžu sprostredkovať aj užitočné kontakty s inými pobočkami siete TNC. Exportné úsilie dodávateľov podporuje aj prístup k poznatkom a informáciám zahraničnej pobočky, ako napríklad poznatky o podmienkach na zahraničných trhoch týkajúcich sa dizajnu, obalovej techniky a kvality tovaru. Nezanedbateľné je v tomto smere aj získanie dobrého mena (povesť). Internacionalizácia miestnych dodávateľov je najefektívnejšia, ak spolupráca medzi domácimi dodávateľmi a investormi nie je len vysoká, ale zahŕňa aj aktivity s vysokou pridanou hodnotou. Na efektoch z prítomnosti zahraničných pobočiek sa môžu podieľať nepriamo aj ďalšie domáce firmy, ak sú schopné napodobniť prevádzku zahraničných pobočiek, zamestnať personál vyškolený v týchto pobočkách a využiť kvalitnejšiu infraštruktúru, príp. iné zmeny vykonané v ekonomike pôsobením zahraničných spoločností.

Istým problémom je, že Slovensko zatiaľ nemá (okrem súčasných a budúcich investorov v automobilovom priemysle) veľa zahraničných spoločností sídliačich na Slovensku, ktoré by boli vhodné na takúto spoluprácu (možnosť fragmentácie produkcie). Chýbajú predovšetkým silní investori, za pomoci ktorých by na Slovensku mohlo vzniknúť to, čo Kaminski a Ng (2001) nazývajú *sieťou informačnej revolúcie* (zahŕňa najmä produkciu kancelárskych strojov, telekomunikačných a audiovizuálnych zariadení).

Podporovať preto treba aj úsilie domácich firiem, a osobitne MSP prenikať do dodávateľských reťazcov nadnárodných spoločností prostredníctvom spolupráce so zahraničnými odberateľmi častí a komponentov produkcie. Vzhľadom na to, že jednotlivý podnik sa čím ďalej tým ťažšie dokáže presadiť v medzinárodnej súťaži, sa žiada aj u nás (tak ako vo vyspelých ekonomikách) zintenzívniť dlhodobú medzifiremnú kooperáciu, ktorá v značnej miere rozširuje strategický manévrovací a rozhodovací priestor pre manažment jednotlivých firiem. Efekty takejto kooperácie sú najmä pozitívne

---

<sup>29</sup> Mimoriadne efektívne rozvíja spoluprácu s domácimi subdodávateľmi Volkswagen Slovensko. Ich počet presiahol už 60 a viacerí z nich dodávajú aj ďalším spoločnostiam v koncernu; ich podiel na produkcii sa neustále zvyšuje – Polo 41 % a Touareg až 58 %. Ekonóm, 2003, č.20.

efekty zo vzájomného učenia sa, úspory nákladov na vývoj novej produkcie a zvýšená konkurenčná schopnosť. Z národohospodárskeho hľadiska je zaujímavé najmä to, že v rámci tejto kooperácie dochádza spravidla k bezodplatnému transferu poznania. Formovanie a fungovanie medzifiremej kooperácie si, samozrejme, vyžaduje aj isté počiatkové i priebežné náklady (najmä personálne).<sup>30</sup> Podniky teda musia zvážiť aj jej očakávaný prínos. V rámci priemyselnej politiky by verejné inštitúcie (najmä na regionálnej a miestnej úrovni) mali proces formovania medzifiremej kooperácie podnecovať, a sčasti prevziať aj súvisiace náklady.

Na spoluprácu s medzinárodnými firmami, či už sídliačich na Slovensku alebo v zahraničí, musia byť podniky štandardne pripravené po každej stránke.<sup>31</sup> Jednou z významných úloh priemyselnej politiky, ale najmä politiky podpory MSP (spolupráca s medzinárodnými firmami predstavuje jednu z najdôležitejších možností rastu MSP) sa musí stať podpora prípravy subdodávateľov pre medzinárodné spoločnosti.<sup>32</sup>

Úsilie o získanie zahraničných investorov podľa istých priorít a o intenzívnejšie začleňovanie domácich firiem, vrátane MSP, do medzinárodných produkčných sietí nemôže, pravda, samo osebe priniesť očakávané výsledky. Musia ho doplniť ostatné súčasti priemyselnej politiky.<sup>33</sup> Ide predovšetkým o vytváranie trhovo konformného, predvídateľného (v zmysle právnej a plánovacej istoty) a transparentného podnikateľského prostredia, čo je v podstate určujúcim kritériom atraktivity krajiny pre zahraničné investície a nevyhnutným predpokladom investičnej aktivity vôbec. Ďalšie politiky – podpora vedy a výskumu, rozvoj ľudského kapitálu a inovačných aktivít – sú na jednej strane tiež dôležitým faktorom atraktivity lokality, vo vzťahu k PZI sú však predovšetkým podmienkou absorbovania externých efektov PZI.

Práve v spojení s vlastným rozvíjaním V&V, so zvyšovaním kvalifikácie a zručnosti pracovných síl a podporou inovačných aktivít môžu procesy spojené

<sup>30</sup> Niektorí autori v danej súvislosti hovoria o investíciách do tzv. sieťového kapitálu.

<sup>31</sup> Nedostatok efektívnych miestnych dodávateľov je najčastejšou prekážkou vytvárania lokálnych väzieb medzi TNC a domácimi firmami (World Investment Report, 2001).

<sup>32</sup> Česká vláda už od roku 2000 rozvíja program na podporu subdodávateľov spomedzi MSP, ktorý financuje spolu s EÚ. Všetky firmy, ktoré sa zúčastnili prvej etapy, už získali nového odberateľa. Na realizáciu druhej fázy, ktorá sa začína v tomto roku, vláda vyčlenila 46,5 mil. CZK a EÚ 1,5 mil. EUR. Podobné programy sa uplatňujú vo Veľkej Británii, v Írsku a vo Švédsku. Najdôležitejšie pritom je, že program pripravil firmy na konkurenciu v EÚ, pretože podmienky, ktoré museli splniť, sú rovnaké, aké budú musieť splniť všetky spoločnosti po vstupe do EÚ (Ekonom, 2003, č. 11).

<sup>33</sup> V tejto časti sme otázkam, ktoré sa analyzujú v osobitných kapitolách štúdie, nevenovali pozornosť.

s internacionalizáciou produkcie vo vzájomnej interakcii viesť postupne k prekonaniu technologického<sup>34</sup> a inovačného zaostávania Slovenska v porovnaní s vyspelými ekonomikami EÚ, zabezpečiť úspech v procese dobiehania, a tak vytvoriť aj podmienky na rast reálnych miezd a príjmov obyvateľstva.

Neoddeliteľnou súčasťou priemyselnej politiky je aj úsilie o vytváranie predpokladov *na rast zamestnanosti*. Naznačená orientácia priemyselnej politiky na zintenzívnenie procesu začlenenia spracovateľského priemyslu do medzinárodných produkčných a odberateľských sietí predpokladá, prirodzene, aj pozitívne potenciálne účinky na rast zamestnanosti. Treba však zdôrazniť, že úspešnosť tejto orientácie tak z hľadiska výkonnosti spracovateľského priemyslu, ako aj z hľadiska rastu zamestnanosti je v značnej miere determinovaná vzájomnou interakciou medzi politikou zamestnanosti a priemyselnou politikou.

Potenciál na tvorbu nových pracovných miest vidíme jednak v spojitosti so vznikom nových firiem (najmä na báze PZI). Vzhľadom na to, že predpokladáme orientáciu na technologicky náročnejšie tovary, priamy prínos pre rast zamestnanosti bude zrejme značne obmedzený. Väčší potenciál vidíme v kooperácií existujúcich, a prípadne novovznikajúcich domácich firiem so zahraničnými dcérskymi spoločnosťami, ktorá, ako predpokladáme, môže viesť k dynamickému rastu produkcie v dodávateľských firmách, a teda aj k rastu zamestnanosti. Najväčší potenciál pre rast zamestnanosti však vidíme v rozvíjaní sektora podnikateľských služieb pre spracovateľský priemysel, ktorý sa bude rozširovať v nadväznosti na celkové zvýšenie technologickej úrovne spracovateľského priemyslu.

Realizácia naznačenej orientácie priemyselnej politiky predpokladá značné zvýšenie adaptačnej schopnosti, a to tak na strane zamestnávateľov, ako aj zamestnancov. Podniky musia byť schopné pružne anticipovať príležitosti pre svoj rozvoj, využiť a absorbovať ich a tomu prispôsobovať aj svoj dopyt po pracovných silách. Nedostatok vhodných pracovných síl alebo neschopnosť a neochota zamestnancov (podporovaná

---

<sup>34</sup> Transfer technológií prostredníctvom zahraničných investícií môže v zásade existujúcu technologickú medzeru postupne uzatvárať. Získanie technologických poznatkov sa však ešte nerovná vlastnej inovačnej schopnosti. Ak chýbajú štruktúrne faktory, ktoré podporujú transponovanie prenesených poznatkov do formovania vlastných schopností, nemôžu vznikáť komparatívne výhody v oblasti inovačných tovarov. Transfer technológií sám osebe nie je pre úspešný proces dobiehania dostačujúci. Formovanie vlastnej inovačnej schopnosti potrebuje osobitné úsilie a iba kombinácia tohto úsilia s transferom technológií môže vytvárať základ úspešnej rozvojovej stratégie. Bližšie pozri Šikula a kol. (2002).

neraz aj odborovými organizáciami) prispôbiť sa pripravovaným zmenám by v žiadnom prípade nemali byť príčinou nevyužitia daných príležitostí. V tomto procese sa, samozrejme, nemožno vyhnúť ani veľmi bolestivým zmenám, ako je napríklad výmena málo alebo nevhodne kvalifikovaných pracovníkov za primerane kvalifikovaných pracovníkov a pod., s cieľom zvýšiť celkovú produktivitu firmy a jej konkurenčnú schopnosť. Štruktúrne zmeny, ktoré sú v našom spracovateľskom priemysle potrebné, možno teda úspešne realizovať len vtedy, ako pracovný trh bude dostatočne pružný a pracovné sily podstatne mobilnejšie (profesionálne i priestorovo) ako v súčasnosti.

Zo skúseností vyspelých ekonomík vyplýva, že pracovníci, ktorí si v budúcnosti budú chcieť udržať svoje pracovné miesto, alebo získať lukratívnejšie, budú si musieť pravidelne osvojovať nové poznatky a zručnosti a existujúce aktualizovať. Celoživotné vzdelávanie, ktoré sa u nás v súčasnosti poníma skôr ako istá výzva, sa bude musieť stať realitou za súčinnosti zamestnancov, zamestnávateľov, ale aj štátu.

Jednoznačne viac a cielenejšie treba investovať do ľudského kapitálu. Produktivita priemyselných podnikov a ich konkurenčná schopnosť sú značne determinované tým, či budú mať k dispozícii dobre vzdelané, kvalifikované a adaptabilné pracovné sily, ktoré budú schopné vyrovnáť sa aj so zmenami. Pre zahraničných investorov je to jedno z rozhodujúcich kritérií pri rozhodovaní o investovaní v danej krajine. Napriek tomu, že Slovensko dosahuje v tomto smere relatívne dobrú úroveň, existujú isté problémové oblasti. V dokumente Európskej komisie (Commission of the EC, 2003c) k pokroku dosiahnutému na Slovensku v oblasti politiky zamestnanosti sa upozorňuje najmä na nízke a klesajúce výdavky na vzdelávanie (4 % z HDP v roku 2000), ako aj na prílišnú šírku študijných programov. Za nedostatočný sa považuje pokrok dosiahnutý pri obmedzovaní počtu študijných programov a pri prechode na širšie kvalifikačné profily, ktoré viac zodpovedajú požiadavkám trhu práce. Nie je tiež jasné, ako sa Slovensko chce vyrovnáť s alarmujúcou vysokou nezamestnanosťou mladistvých, ktorá je spravidla spojená s neukončenou školskou dochádzkou. Riešenie týchto problémov je nevyhnutné, ak v budúcnosti nedostatok kvalifikovaných pracovníkov nemá obmedzovať modernizačné úsilie podnikov.

#### 8.4. Súvislosti medzi priemyselnou politikou a ochranou hospodárskej súťaže

Podľa chápania Európskej komisie, priemyselná politika je v podstate aplikáciou všeobecnej politiky podpory podnikania na špecifické potreby priemyslu; má zvýrazniť osobitný význam priemyslu pre dosahovanie ekonomických, sociálnych a environmentálnych cieľov Spoločenstva. Vzájomné vzťahy medzi priemyselnou politikou a ochranou hospodárskej súťaže preto analyzujeme zo širších, všeobecnejších hľadísk, a to ako súvislosti medzi politikou na podporu podnikania a politikou na ochranu hospodárskej súťaže.

Ochrana hospodárskej súťaže a politika na podporu podnikania sa v úsilí o zvyšovanie spoločenskej prosperity vzájomne dopĺňajú.<sup>35</sup> Hlavným cieľom tejto ochrany je predchádzať deformáciám hospodárskej súťaže, ktoré znemožňujú, aby konkurenčný proces fungoval. Politika na podporu podnikania je zameraná na zvýšenie konkurenčnej schopnosti firiem a všetkých odvetví formovaním priaznivého podnikateľského prostredia a identifikovaním trhových zlyhaní. Obe politiky teda hrajú významnú úlohu pri dosahovaní cieľov EÚ.

Právne rámce pre vzájomné vzťahy oboch politík sú presne zakotvené v Zmluve o ES, ako aj v sekundárnej legislatíve týkajúcej predovšetkým protimonopolnej politiky a štátnej pomoci. V zásade platí, že všetky politiky EÚ majú prispieť k dosiahnutiu cieľov politiky podnikania, ale zároveň aj to, že sa nemajú uplatňovať také opatrenia politiky podnikania, ktoré by mohli viesť k narušeniu súťaže. To v plnej miere platí aj pre priemyselnú politiku.

*Politika podnikania* je založená na štyroch vzájomne spätých princípoch:

- na povzbudzovaní podnikateľskej aktivity,
- na podpore malého a stredného podnikania,
- na podnecovaní inovácií,
- na udržiavaní otvorených trhov.

Celé podnikateľské prostredie má smerovať k tomu, aby umožňovalo podnikom posilniť svoju konkurenčnú schopnosť a rásť a rozvíjať sa spôsobom, ktorý je kompatibilný

<sup>35</sup> Bližšie pozri European Competitiveness Report (2002).

s cieľmi udržateľného rastu. Tento prístup umožňuje definovať jasné ciele politiky na podporu podnikania, ale aj identifikovať oblasti trhového zlyhania. V politike podnikania sa osobitne zdôrazňuje, že ide o podporu všetkých podnikov, a to rôznej veľkosti a typov. Vychádza sa pritom z toho, že zdravá ekonomika potrebuje široké spektrum podnikov rôznej veľkosti a so špecifickými komparatívnymi výhodami. Práve existencia veľkého počtu rôznorodých firiem, ktoré konajú nezávisle a sledujú svoje vlastné ciele, je zárukou toho, že neočakávané zmeny v ekonomickom prostredí a radikálne novosti nebudú môcť destabilizovať ekonomiku.

Tak ako politika podnikania, medzi základné piliere aktivity EÚ v ekonomickej oblasti patrí aj politika na ochranu hospodárskej súťaže (POHS), ktorá síce netvorí vlastný rozhodujúci cieľ ekonomickej politiky EÚ, ale akcentuje dodržiavanie „systému otvorených a súťaživých trhov“ pri dosahovaní ekonomických cieľov. Súťaž sa teda považuje za fundamentálny princíp, ktorý umožňuje ekonomike EÚ dosiahnuť optimálnu alokáciu zdrojov a najvyššiu možnú prosperitu. Princíp otvorenej trhovej ekonomiky neznamená, pravda, slepú oddanosť alebo nevšímavosť voči fungovaniu trhového mechanizmu. Požaduje, naopak, zvýšenú starostlivosť zameranú na ochranu tohto mechanizmu. Ekonomické zdôvodnenie politiky na ochranu hospodárskej súťaže je založené na troch základných predpokladoch:

- súťaž stimuluje ekonomickú aktivitu,
- POHS prispieva k formovaniu reálneho jednotného trhu bez narúšania súťaže tak zo strany podnikov, ako aj členských štátov,
- POHS sa musí sústavne prispôsobovať tak, aby reflektovala realitu na nových trhoch a v podnikových praktikách; musí teda nadobúdať dynamický charakter a ochraňovať „efektívnu súťaž“.

Z hľadiska analyzovanej problematiky najvýznamnejšia je oblasť *štátnej pomoci*. Komisia ES stanovuje určité oblasti, v ktorých možno štátnu pomoc akceptovať. Patria medzi ne predovšetkým horizontálne ciele, najmä tie, ktoré sa týkajú trhových zlyhaní. Identifikácia a prekonanie trhových zlyhaní sú v podstate aj cieľom politiky podnikania. Všeobecne sa uznáva, že trhové zlyhania existujú spravidla v oblasti *výskumu a vývoja, financovania MSP a investícií na environmentálnu ochranu*. Veľké

objemy pomoci poskytnuté jednotlivým podnikom alebo pomoc poskytnutá v senzi-tívnych sektoroch sú spravidla menej zdôvodnené trhovým zlyhaním, ale skôr inými dôvodmi. Vyvážený prístup k cieľom v oblasti ochrany hospodárskej súťaže a podpory konkurenčnej schopnosti, resp. v iných oblastiach je pomerne zložitou záležitosťou, najmä ak ide o sektory s nadbytočnými kapacitami alebo s upadajúcimi trhmi, kde deformácie vyvolané štátnou pomocou sú závažnejšie a na ktoré sa uplatňujú prísnejšie pravidlá kontroly.

Štokholmské zasadnutie Európskej rady zdôraznilo relatívne vysokú úroveň štátnej pomoci v EÚ a vyzvalo k jej redukcii. Z hľadiska ekonomického, pravda, nie každá pomoc je rovnaká. Niektoré kategórie pomoci vyvolávajú väčšie deformácie než iné. Táto skutočnosť sa v pravidlách o štátnej pomoci uznáva, napríklad prostredníctvom veľkorysejšej úrovne pomoci prípustnej na vzdelávanie, V&V a environmentálnu ochranu. Ten istý typ pomoci môže byť oprávnený v niektorých sektoroch a vyvolávať škodlivé účinky v iných. Investičná pomoc môže byť opodstatnená napríklad v rýchlo rastúcich sektoroch, nie však v sektoroch s absolútnym poklesom.

Pokiaľ ide o vzájomné vzťahy medzi politikou podnikania a súťažnou politikou, osobitnú pozornosť si zasluhujú viaceré otázky:

1. Bez ohľadu na celkové úsilie o redukciiu štátnej pomoci, nástroje štátnej pomoci treba používať čo najefektívnejšie. To možno dosiahnuť na základe preskúmania efektívnosti opatrení štátnej pomoci z makro- a mikroekonomického hľadiska, ako aj za pomoci *benchmarkingu*.
2. Rastúca medzera medzi výdavkami na V&V v Európe a jej konkurentmi naznačuje, že tejto oblasti by sa redukcia v žiadnom prípade nemala týkať. Naopak, inovačný proces v podnikoch by sa mal stať nepretržitým, čo vyžaduje vzájomné prepojenie všetkých oblastí výskumu.
3. Ďalšou oblasťou je financovanie MSP, najmä pokiaľ ide o získanie vlastného kapitálu. Úroveň financovania *start-ups* a počiatočných fáz inovatívnych MSP je v EÚ slabá. Komisia pripisuje preto veľký význam vytváraniu trhu EÚ s rizikovým kapitálom. Stanovila aj nové kritériá umožňujúce realizovať opatrenia štátnej pomoci na podporu rizikového kapitálu financujúceho *start-ups* a začiatkové štádiá MSP.

4. Jednu z opakujúcich sa otázok v politike podnikania a POHS predstavuje existencia tzv. senzitívnych sektorov, t. j. sektorov, ktoré sú postihnuté nadbytočnými kapacitami alebo upadajúcimi trhmi. Dosiaľ sa tieto sektory posudzovali oveľa prísnejšie. Nový prístup k štátnej pomoci bude tieto otázky posudzovať v tzv. multisektorovom rámci.
5. Napokon Zmluva o ES explicitne poskytuje možnosť schváliť štátnu pomoc na projekty, ktoré predstavujú „spoločný európsky záujem“. Projekty tohto druhu by mali mať pozitívny účinok na inovácie a konkurenčnú schopnosť na úrovni EÚ.

Podľa poslednej správy o štátnej pomoci (Commission of the EC, 2003b) sa celkove darí znižovať štátnu pomoc poskytnutú jednotlivými členskými štátmi, a to zo 103 mld EUR v roku 1997 na 86,1 mld EUR v roku 2001 (v stálych cenách), čo predstavuje 0,99 % HDP. Medzi jednotlivými štátmi však existujú značné rozdiely: od 0,66 % HDP vo Veľkej Británii po 1,58 % HDP vo Fínsku.

Na celkovej štátnej pomoci sa podieľal sektor dopravy 45 %, spracovateľský priemysel 25 % a poľnohospodárstvo a rybolov 15 %, ťažba uhlia 7 %, služby 4 % a ostatné nešpecifikované sektory 3 %. Zo štátnej pomoci (bez poľnohospodárstva, rybolovu a dopravy) sa na horizontálne ciele poskytlo 71 %, na ťažbu uhlia pripadalo 19 % a na špecifické sektory v spracovateľskom priemysle, resp. v službách 10 %.

Ak porovnáme rozsah a štruktúru štátnej pomoci poskytnutú v roku 2002 (Úrad pre štátnu pomoc, 2003) na Slovensku so štátnou pomocou v EÚ, možno zistiť značné odchýlky od politiky štátnej pomoci v EÚ. Predovšetkým jej úroveň je značne nižšia v porovnaní s priemerom EÚ – v analyzovanom roku dosahovala iba 0,57 % HDP (6,1 mld Sk).<sup>36</sup> Zásadne rozdiely však existujú v účeloch, na ktoré bola štátna pomoc poskytnutá. Prevažná časť štátnej pomoci je v podstate určená na odvetvovú pomoc konkrétnym podnikom (viac ako 87 %) a iba necelých 6 % pripadá na horizontálnu pomoc a zhruba 7 % na regionálnu pomoc. V zásade bude odvetvovo zameraná pomoc zrejme v danom rozsahu pokračovať (do roku 2008, resp. 2009 sú udelené výnimky). Ak sa má zvýšiť štátna pomoc horizontálneho charakteru (najmä na podporu V&V, MSP, vzdelávania, tvorby pracovných miest, úspory energií a pod.), bude nevyhnutné podstatne zvýšiť prostriedky určené na štátnu pomoc zhruba na 1,2 % – 1,5 % HDP.

<sup>36</sup> Na rozdiel od EÚ nie je v nej zahrnutá štátna pomoc pre poľnohospodárstvo a rybolov, pretože na tieto odvetvia sa nevzťahuje Európska dohoda o pridružení.

## 9. TECHNOLOGICKÁ A INOVAČNÁ POLITIKA

### 9.1. Súčasný stav a potreba technologickej a inovačnej politiky

Technologické zmeny, ktoré sa opierajú o tvorivý potenciál ľudí, označilo zasadnutie Európskej rady v Lisabone v marci 2000 za základný generátor nových produktov a služieb a za najúčinnejší prostriedok krajín EÚ vyrovnat' sa s konkurenčným tlakom zo strany USA a Japonska. Zasadnutie súčasne zdôraznilo, že inovácie s príslušným vedeckovýskumným zázemím sa musia stať súčasťou tak politiky podnikov a národných vlád, ako aj Európskej únie ako celku. Týka sa to aj nových členských štátov Európskej únie.

Ak v tejto súvislosti hodnotíme pozíciu Slovenska, zisťujeme, že nie je najpriaznivejšia. Svoje konkurenčné výhody dosahuje hlavne v komoditách s nízkou, resp. so strednou technologickou úrovňou a za dovezenú hmotnosť výrobkov platí vyššou hmotnosťou vývozu. Je to dôsledok náročnosti domácej výroby na suroviny a fyzický kapitál a nedostatočného podielu inovačných výrobkov a služieb náročných na kvalifikovanú prácu využívajúcich výsledky vedecko-technického pokroku.

Podiel inovujúcich podnikov je v porovnaní s hospodársky vyspelými krajinami EÚ nízky. Zatiaľ čo v týchto krajinách EÚ predstavuje uvedený podiel v spracovateľskom priemysle 51 %, na Slovensku je to iba 16,9 %. Rovnako veľké rozdiely vykazuje Slovensko aj v podiele inovujúcich podnikov podľa technologickej úrovne. V krajinách EÚ v kategórii podnikov s vysokou technológiou je 71 % inovujúcich, na Slovensku iba 9,5 %. Medzi podnikmi s vysokým podielom exportu na tržbách predstavuje podiel inovujúcich podnikov v krajinách EÚ 61 %, na Slovensku iba 12,4 % (Economic Commission, 2001; Štatistický úrad SR, 2001a). Rovnako nízky je aj podiel inovujúcich malých a stredných podnikov, ktorým sa v Európskej únii pripisuje zvlášť veľký význam. Medzi inovujúcimi podnikmi spracovateľského priemyslu predstavujú malé podniky v EÚ 44 % a stredné 58 %, zatiaľ čo na Slovensku je to v uvedených kategóriách iba 7,3 % a 16,9 %.

Ak sa Slovensko nemá stať zaujímavým pre zahraničných investorov len svojou lacnou pracovnou silou, ale chce aktívne participovať na svetovom pokroku a k nemu aj aktívne prispievať, je potrebné prijať komplexné a zosúladené opatrenia na odstránenie

súčasného technologického zaostávania. Z uskutočnených analýz (Klas, 2000) vyplýva, že vzdelanostná úroveň Slovenska v porovnaní s priemerom malých hospodársky vyspelých krajín dosahuje 87 %. Avšak úroveň technológie, manažmentu a ďalších faktorov dosahuje iba 38 %.<sup>1</sup> Práve táto skupina faktorov znižuje výkonnosť slovenskej ekonomiky oproti malým hospodársky vyspelým krajinám zhruba na polovičnú úroveň.

Ako vidno, ľudský kapitál v porovnaní s ostatnými faktormi vykazuje najmenšie zaostávanie voči hospodársky vyspelým krajinám. Jeho kľúčový význam pre perspektívny rozvoj ekonomiky ho predurčuje, aby zaujal centrálnu pozíciu v rozvojovej stratégii SR. Treba však odstrániť zaostávanie tých faktorov, ktoré podmieňujú jeho efektívne využitie (technologické vybavenie, manažment atď.).

V minulosti technologický vývoj prebiehal viac-menej spontánne bez nárokov na formulovanie osobitnej technologickej politiky. V súčasnosti, keď sa inovácie stali jedným z kľúčových faktorov konkurenčnej schopnosti, musí sa aj ich tvorba a zdroje zabezpečovať systematicky, prostredníctvom osobitne formulovanej technologickej a inovačnej politiky.<sup>2</sup>

Naliehavosť potreby technologickej a inovačnej politiky potvrdzuje aj *Správa o globálnej konkurencieschopnosti* (Svetové ekonomické fórum, 2002 – 2003), v ktorej sa konštatuje, že najvýznamnejšie zmeny v poslednom období sa týkajú zdrojov konkurenčných výhod, v ktorých kľúčovým faktorom sa stávajú nie nízke náklady a prírodné

<sup>1</sup> Vychádzame zo zistenej štatistickej závislosti medzi výkonnosťou ekonomiky, znalosťami a ostatnými faktormi. Podiel výkonnosti slovenskej ekonomiky v porovnaní s malými hospodársky vyspelými krajinami predstavuje hodnotu 0,47; podiel koeficientov vzdelanosti 0,87. Ak na odhad váhy znalostí využijeme podiel výdavkov na vzdelanie, výskum a vývoj na celkových nehmotných a hmotných investíciách, ktorý predstavuje hodnotu 0,22; potom váha ostatných faktorov predstavuje hodnotu 0,78. Závislosť medzi výkonnosťou ekonomiky, znalosťami a ostatnými faktormi vyjadruje vzťah:  $0,47 = 0,87^{0,22} \cdot 0,38^{0,78}$ . Z uvedeného vzťahu vyplýva, že úroveň ostatných faktorov (technologické vybavenie, manažment atď.) v SR v porovnaní s malými hospodársky vyspelými krajinami možno odhadnúť na 38 %.

<sup>2</sup> Pojem *technológia* zahrnuje v sebe zmeny v produktívnej technike a produktívnych procesoch spôsobených aplikáciou znalostí. Pôvodne sa však *znalosti* chápali ako remeselná zručnosť založená na fyzických schopnostiach a praktických skúsenostiach, ktoré sa prenášali z generácie na generáciu zaučaním v praxi. Takéto poňatie však vývoj postupne prekonal. Rozvoj moderných technológií nemožno v súčasnosti zabezpečiť iba využívaním znalostí získaných z praktickej činnosti, ale predovšetkým z výsledkov vedy, výskumu a vývoja. Zrastanie technológie s výskumom a vývojom stále pokračuje a v niektorých odvetviach, ako napríklad v informačnej technike a v biotechnológii, je dnes ťažko odlišiť výskum a vývoj od technológie. Rozdelenie odvetví na kategórie vysokých a nízkych technológií je tiež založené na podiele výskumu a vývoja na vyrábanej produkcii. Neznamená to však, že by moderný priemysel bol v súčasnosti iba záležitosťou vedy a nevyužíval remeselnú zručnosť a skúsenosti.

*Inováciou* v zmysle *Manuálu Frascati* z roku 1993 (OECD 1994) sa rozumie transformácia myšlienky do nového alebo zdokonaleného výrobku zavedeného na trh (inovácia výrobku), do nového alebo zdokonaleného výrobného postupu využívaného v priemysle a obchode (inovácia procesu), alebo do nového spôsobu poskytovania služieb. Inovácie zahŕňujú celý rad vedeckých, technických, organizačných, finančných a obchodných činností. Výskum a vývoj je jednou z týchto aktivít a môže sa vyskytovať v rozličných fázach inovačného procesu, pričom pôsobí nielen ako originálny zdroj invenčných nápadov, ale aj ako forma riešenia problémov.

zdroje, ale inovatívnosť výrobkov a výrobných postupov. Spomedzi 80 sledovaných krajín zaujímal Slovensko v roku 2002 v tomto smere 60. miesto, pritom v úrovni školstva zaujíma 20. miesto a v dostupnosti vedcov a inžinierov technického smeru dokonca 5. miesto. Tento kontrast medzi intelektuálnym potenciálom a inovatívnosťou výrobkov možno vysvetliť zaostávaním ďalších faktorov, ktoré podmieňujú rozvoj inovačných aktivít. Dôkazom toho je skutočnosť, že vo vytváraní podmienok na zkladanie podnikov sa Slovensko nachádza na 46. mieste, v kvalifikácii top manažmentu na 41. mieste, v úrovni podnikateľskej etiky na 54. mieste, v rozvoji telekomunikačných služieb na 37. mieste, v právnych úpravách ovplyvňujúcich podnikanie na 63. mieste, v prístupe k rizikovému kapitálu na 54. mieste atď.

V posledných desaťročiach sa nároky na rozvoj technológie pod vplyvom rastúcej konkurencie na globálnom trhu značne zvýšili. Ako ukazujú zahraničné skúsenosti, vysoké náklady a riziká spojené s takýmto vývojom, ako aj možný únik výskumných pracovníkov a *know-how*, ktoré znižujú súkromným podnikateľom výnosy z ich investícií do inovácií, spôsobujú, že súkromné podniky investujú do tejto sféry menej, než je spoločensky žiaduce. Z uvedených dôvodov neponecháva v súčasnosti žiadna hospodársky vyspelá krajina technologický rozvoj iba na podnikovú sféru. Zabezpečuje jeho podporu aj na úrovni vlády, a to tým viac, že konkurenčné tlaky na medzinárodnom trhu sa stále zvyšujú, čím rastú aj nároky na technologický rozvoj.

*Napriek týmto skutočnostiam chýba na Slovensku ucelená technologická a inovačná politika. Boli síce vypracované čiastkové dokumenty pre oblasť vysokých škôl, vedy a výskumu, malých a stredných podnikov, priemyselných odvetví atď. Každý z týchto dokumentov však pristupuje k technologickému a inovačnému rozvoju z iného hľadiska. Chýba systémové poňatie problematiky.*<sup>3</sup> Jeden z cieľov tejto práce je práve pokus aj o takýto prístup. Nároky na vypracovanie takéhoto dokumentu nevyplývajú len z vnútorných potrieb rozvoja, ale aj z nárokov, ktoré vyplývajú pre Slovensko po vstupe do Európskej únie.

---

<sup>3</sup> Podnet k systémovému poňatiu technologickej a inovačnej politiky vytvára uznesenie vlády SR zo 16. 7. 2003 k *Predvstupovému ekonomickému programu SR* pre Komisiu EÚ.

## 9.2. Generácie inovačnej politiky

Pri koncipovaní technologickej a inovačnej politiky treba zohľadniť aj zmeny, ku ktorým došlo v jej ponímaní. V posledných desaťročiach prekonalí krajiny EÚ pri jej koncipovaní tri generačné zmeny.

Prvá generácia technologickej politiky bola založená na predpoklade, že proces medzi výskumom a vývojom a realizáciou ich výsledkov prebieha viac-menej lineárne, t. j. že zvyšovanie výdavkov na vedu a výskum sa automaticky prejaví v raste komerčne realizovaných výsledkov. Zabúdalo sa na prevodové mechanizmy potrebné na premenu získaných výsledkov vedy a výskumu na komerčne využiteľné výrobky, resp. služby. Preto podpora technologickeho a inovačného rozvoja zo strany štátu nemohla byť dostatočne účinná.

Druhá generácia technologickej politiky vychádzala z komplexnejšieho poňatia. Sústreďovala pozornosť aj na prevodové mechanizmy realizácie a zdôrazňovala generatívny charakter výsledkov výskumu a vývoja, t. j. že ich aplikácie vyvolávajú inovácie vo viacerých sférach národného hospodárstva. Najdôležitejší ekonomický efekt neprichádza obvykle od pôvodcu inovácie, ale od rýchlych nasledovateľov, ktorí ju dokážu šíriť a využiť jej prínosy aj v ďalších sférach národného hospodárstva. Preto opatrenia technologickej politiky sa rozšírili o podporu transferu získaných výsledkov výskumu a vývoja do praxe a ich difúzie do národného hospodárstva prostredníctvom relevantnej infraštruktúry, či už na úrovni národnej, regionálnej alebo sektorovej. Nedocenenou však zostala inovačná kultúra samotných tvorcov technologickej politiky na úrovni vlády, ich vzájomná spolupráca pri jej tvorbe a tým aj zladenosť príslušných oblastí politiky ovplyvňujúcich inovačné aktivity. Preto Európska komisia v dokumente *Innovation Tomorrow* ([www.cordis.lu](http://www.cordis.lu)) konštatovala, že „druhá generácia inovačnej politiky nebola schopná, ani nemohla dosiahnuť transformáciu v kultúre a myslení potrebnom na oživenie európskej konkurencieschopnosti. Je potrebné zmeniť myslenie tvorcov politiky, aby pri jej tvorbe komplexne zvažovali požiadavky inovatívnej spoločnosti“.

Tretia generácia technologickej a inovačnej politiky, ktorá je v súčasnosti aktuálna a je v štádiu implementácie, vychádza z prierezového charakteru inovácií a z ich

významu pre rozvoj znalostnej ekonomiky. Rozširuje svoj obsah za rámec výskumu a vývoja, t. j. o ďalšie faktory podporujúce rozvoj technológie a inovácií. Zohľadňuje skutočnosť, že nie každý výskum vedie k inováciám a nie všetky inovácie sú výsledkom výskumu. Tie môžu vzniknúť aj zavedením nových technológií alebo nových postupov z iných oblastí, z nových spôsobov podnikania, zo získavania nových materiálov, výrobkov a služieb na trhu, z novej organizácie výroby, distribúcie, financovania a prezentácie výrobkov zahrnujúcej oblasť dizajnu a marketingu. Rozšírený obsah inovačnej politiky spôsobuje, že aj zabezpečenie jej úloh sa rozširuje, a to na všetky oblasti hospodárskej politiky, ktoré formujú inovačnú výkonnosť ekonomiky. Takýto prístup zvyšuje nároky na koordinačnú činnosť vlády a vyžaduje zmenu štýlu jej riadenia, ktorý je v súčasnosti poznačený silným rezortizmom.

Túto skutočnosť zdôrazňuje aj dokument Európskej komisie *Innovation Tomorrow* ([www.cordis.lu](http://www.cordis.lu)), v ktorom sa uvádza: „Inovačná politika sa považuje za horizontálnu, ktorú treba integrovať do celého radu vertikálnych oblastí politiky. Inováciu treba považovať za centrálny problém politiky, týkajúci sa napríklad podnikovej sféry, daňového systému, konkurenčnej schopnosti, regionálnej politiky, vzdelávania, výskumu a vývoja, ochrany duševného vlastníctva, zamestnanosti, obchodu, životného prostredia.“ Konzervatívnosť národných vlád v oblasti inovačnej politiky, ako sa uvádza v citovanom dokumente, vyplýva práve z rezortnej izolácie, ktorú treba prekonať. Toto upozornenie sa týka aj Slovenska. V poslednej hodnotiacej správe Európskej komisie z júla 2003 sa v súvislosti s čerpaním eurofondov konštatuje, že koordinácia medzi jednotlivými ministerstvami je v SR veľmi slabá (Národná obroda, 17. 7. 2003).

Ak má byť technologická a inovačná politika efektívna, musí zohľadňovať dlhodobé záujmy spoločnosti a dopady budúceho vývoja na spoločnosť. Ich identifikácia sa však v podmienkach zrýchleného technologického pokroku stáva mimoriadne náročnou. Tradičné prognostické práce pre ich nedostatočnú komplexnosť neposkytujú potrebné podklady pre súčasné potreby technologickej a inovačnej politiky. Chýbajú im analýzy trendov vedecko-technického rozvoja z hľadiska spoločenských požiadaviek umožňujúce identifikovať priority budúceho vývoja a zohľadňujúce aj jeho vplyv na sféru ekonomickú, sociálnu, životné prostredie a občana. Rozšírením prognostických prác aj o tieto aspekty vznikol komplexnejší systém označovaný ako technologické

predvídanie (*technology foresight*), ktorý sa stal organickou súčasťou tvorby technologickej politiky. Zložitosť problematiky si však vyžaduje pri jej tvorbe účasť všetkých aktérov, t. j. štátnej správy a samosprávy, podnikateľskej sféry, výskumných a vysokoškolských inštitúcií.

Keďže technologický rozvoj a inovácie sú výsledkom tvorivej činnosti, jej priebeh a úspech sa nedá presne predvídať. Ako ukazujú skúsenosti krajín EÚ, žiaduce korekcie možno zabezpečiť iba osobným kontaktom a vzájomným ovplyvňovaním všetkých jej aktérov počas celého obdobia riešenia. Na zabezpečenie takejto spolupráce Európska komisia odporúča vytvárať národné, regionálne a miestne agentúry s cieľom zvýšiť intenzitu výmeny poznatkov a skúseností jednak v rámci ich pôsobnosti, jednak s ostatnými európskymi partnermi.

Od roku 2002 sa aj na Slovensku pristúpilo k vypracovaniu prognózy rozvoja a využívania vedy a techniky metódou technologického predvídania v rámci Štátneho programu výskumu a vývoja. Uplatňovanie technologického predvídania v asociovaných krajinách má však svoje špecifikosti. Asociované krajiny trpia nedostatkom finančných a iných zdrojov. Preto treba zohľadňovať aj možnosti tvorby nových trhov, rozvoja nových priemyselných odvetví, a najmä zvyšovania konkurenčnej schopnosti, ak chcú participovať na prínosoch z rozšírenej EÚ. O všetky tieto skutočnosti bude potrebné tvorbu technologického predvídania obohatiť, najmä v situácii, keď politici často uprednostňujú krátkodobé problémy pred dlhodobými záujmami spoločnosti.

Skúsenosti krajín EÚ ukazujú, že účinná technologická a inovačná politika vyžaduje komplexný prístup. Jej opatrenia musia stimulovať nielen tvorbu inovácií, ale napomáhať aj ich prenikanie na trh a zvyšovať záujem podnikovej sféry podstupovať riziko spojené s inovačnými aktivitami. Inými slovami, opatrenia musia byť zamerané jednak na ponukovú stránku technologického a inovačného rozvoja, jednak na jeho dopytovú stránku, ako aj na vytváranie priaznivého podnikateľského prostredia.

### **9.3. Opatrenia zamerané na ponukovú stránku technologického a inovačného rozvoja**

Politika zameraná na podporu ponuky inovačných produktov a procesov (tzv. politika technologického tlaku), sa týka zabezpečenia zdrojov pre vznik a rozvoj inovácií,

t. j. dostatku rizikového a rozvojového kapitálu,<sup>4</sup> kvalifikovanej pracovnej sily, výskumného zázemia, technických znalostí, manažerských schopností a dostupnosti k relevantným informačným zdrojom.

Rizikový a rozvojový kapitál (*venture capital*) predstavuje problém pre každú krajinu. Podniková sféra pre značné riziká nie veľmi ochotne uvoľňuje prostriedky na výskum a vývoj. Preto vo všetkých hospodársky vyspelých krajinách sa ochota podstúpiť zvýšené riziko spojené s investíciami do inovačných aktivít podporuje aj zo strany štátu, a to rôznymi opatreniami, či už ekonomickými, legislatívnymi alebo organizačno-inštitucionálnymi.

V súčasnosti najrozšírenejší spôsob financovania inovačných aktivít prostredníctvom rizikového a rozvojového kapitálu predstavujú cudzie zdroje. Tie však závisia od existencie investorov s dostatočnou zásobou kapitálu, či už sú to majetné súkromné osoby, tzv. investorskí anjeli<sup>5</sup> (*business angels*), alebo nezávislí investori, t. j. investičné subjekty zhromažďujúce kapitál z viacerých zdrojov, ako sú penzijné fondy, poisťovne a banky, alebo závislí investori, t. j. špecializované investičné subjekty sprostredkujúce investície zo zverených prostriedkov, resp. organizácie využívajúce rôzne formy podpory z vládnych zdrojov (Dvořák – Procházka, 1998, s. 27).

Pokiaľ ide o situáciu v SR, treba konštatovať, že oblasť rizikového a rozvojového kapitálu je iba v zárodočnom štádiu. Keďže na Slovensku nie je dostatok majetných občanov ochotných podstúpiť zvýšené riziko a podiel rizikového a rozvojového kapitálu

---

<sup>4</sup> Termín *rizikový a rozvojový kapitál* používame v zmysle anglického *venture capital*. Termín *venture* znamená v angličtine podnik, riskantný čin, hazard, pokus, dobrodružstvo a pod. Pre slovenský termín *podnik* má však angličtina aj ďalší ekvivalent, a to *enterprise*, ktorý sa tiež prekladá ako podnikanie, čin, energia, iniciatíva, resp. elán. Existencia týchto dvoch termínov umožňuje v angličtine rozlišovať „podnik“ (*enterprise*) v zmysle právneho a organizačného rámca podnikania, od podniku (*venture*) v zmysle spoločnej aktivity s určitým cieľom. Preklad termínu *venture capital* ako *podnikový kapitál*, resp. *podnikateľský kapitál*, nevyjadruje dostatočne jeho obsah. Termín *venture capital* sa postupom času rozšíril aj na kapitál investovaný nielen do nových rizikových podnikov, ale aj do rozvoja podnikov už existujúcich. Preto za najvhodnejší ekvivalent anglického *venture capital* možno považovať termín *rizikový a rozvojový kapitál*. V súčasnosti tento termín zahŕňa investície rôzneho typu. Ich spoločnou vlastnosťou je však to, že investície smerujú priamo do základného majetku firmy, a spravidla nie sú verejne obchodovateľné. Zároveň tento termín implicitne obsahuje aj úzku spoluprácu investora a manažmentu spoločnosti, ktorá investíciu prijíma, a to po celý čas jej trvania. Rozmach manažerských odkupov v prvej polovici 90. rokov spôsobil, že väčšina rizikových a rozvojových investícií smeruje dnes do relatívne menej rizikových tzv. transakčných operácií typu MBO (*management buy-out*, t. j. manažersky odkup podniku, pôvodnými manažérmi) a MBI (*management buy-in*, t. j. manažersky odkup podniku tímom nových manažérov).

<sup>5</sup> Na stimuláciu aktivít tzv. investorských anjelov podporuje Komisia EÚ vytváranie siete investorských anjelov, ktorá by umožnila zladíť navrhované projekty so záujmami investorov. Na pozdvihnutie ich spoločenského významu sa vytvára panel investorských anjelov na prediskutovanie relevantných problémov a na zabezpečenie verejných financií podporujúcich operácie tejto siete.

z vlastných zdrojov podniku je aj v celosvetovom meradle nízky, jeho zdroje treba hľadať v iných sférach, či už domácich alebo zahraničných.

Z domácich zdrojov rizikového a rozvojového kapitálu prichádzajú v SR do úvahy veľkí inštitucionálni investori, ktorí spĺňajú stanovené kritériá, napríklad minimálnu veľkosť spravovaných finančných prostriedkov a preukázanú skúsenosť investičných manažérov. Keďže investori investujú priamo do základného majetku firiem, ktorých akcie spravidla nie sú verejne obchodovateľné, takéto riešenie si vyžaduje legislatívnu úpravu umožňujúcu investovať investičným spoločnostiam aj do akcií obchodovateľných na neverejných trhoch. Stanovené percento investícií do akcií bez verejnej obchodovateľnosti by však malo brať zreteľ aj na únosnú mieru rizika.<sup>6</sup>

Bezpečnejším riešením by bolo zriadenie osobitného fondu rizikového a rozvojového kapitálu financovaného z verejných zdrojov. Uznesením vlády č. 354/95 z 23. 5. 1995 boli síce v rámci *Slovenského poprivatizačného fondu (SPPF)*<sup>7</sup> vyčlenené prostriedky na rizikový kapitál v objeme 51,3 mil. ECU, nie však na zakladanie inovačných podnikov, ale na reštrukturalizáciu a revitalizáciu podnikov, ktoré sa ocitli v krízovej situácii.

Najnovší návrh na vytvorenie *Slovenského fondu rizikového kapitálu*<sup>8</sup> vo výške jednej miliardy Sk v roku 2002 vláda neschválila napriek tomu, že ho odsúhlasilo valné zhromaždenie Združenia priemyselných zväzov, Investičný výbor Slovenskej konsolidačnej, a. s., aj Hospodárska rada vlády. Bez účasti štátu je však vznik takéhoto fondu aj v budúcnosti prakticky nerealizovateľný.<sup>9</sup> Existujúca legislatíva (zákon

<sup>6</sup> Direktíva Európskej únie z 20. 12. 1985 stanovuje maximálnu výšku 10 % aktív.

<sup>7</sup> Slovenský poprivatizačný fond vznikol v spolupráci s Európskou bankou pre obnovu a rozvoj (EBOR) a Európskou úniou. Prostriedky poskytli: program PHARE (12 mil. ECU), EBOR (30 mil. ECU) a Farmlington/CET (1,3 mil. ECU).

<sup>8</sup> Jeho zakladateľmi sa malo stať Ministerstvo hospodárstva SR s podielom 33 %, Slovenská konsolidačná, a. s., s podielom 33 % a Združenie priemyselných zväzov SR s podielom 34 %. Obdobné formy financovania vznikli prakticky vo všetkých krajinách EÚ. V Grécku je to rizikový fond na financovanie nových technológií, v Rakúsku finančný program zárodkového kapitálu určený na technologické inovácie, vo Švédsku ústredná nádacia na podporu inovácií, vo Veľkej Británii fond na financovanie vysokej technológie atď.

<sup>9</sup> Napríklad v Japonsku túto úlohu plní vládou podporovaná Japonská rozvojová banka s účinným zázemím komerčných bánk. Tento spôsob financovania umožnil japonským manažérom obrat od krátkodobého na dlhodobý orientovaný technický rozvoj a na jeho efektívnejšie komerčné využitie. Podobne aj v Nemecku tradične blízke a stabilné vzťahy medzi podnikmi a bankami umožňujú manažérom orientovať sa na dlhodobý technický rozvoj a ekonomický rast. Odlišná situácia je v Anglicku a USA, kde financovanie závisí od situácie na obchodných kapitálových trhoch. To núti manažérov sledovať krátkodobú výnosnosť, často na škodu dlhodobého technického rozvoja. Chýba tu účasť komerčných bánk na dlhodobom priemyselnom vývoji, ako je to v Japonsku a Nemecku.

o cenných papieroch a investičných službách z roku 2001, zákon o bankách z roku 2001, zákon o poisťovníctve z roku 2002 a zákon o burze z roku 2002), aj keď predstavuje krok dopredu, nerieši situáciu vytvárania zdrojov rizikového a rozvojového kapitálu a z tohto hľadiska neprispieva ani k atraktivnosti v očiach potenciálnych zahraničných investorov.

Pálčivý problém predstavuje výber vhodných projektov. Skúsenosti ukazujú, že podniky nie sú v tomto smere vždy najlepším garantom. Lepšie výsledky poskytujú inštitúcie špecializované na podnikanie v oblasti rizikového kapitálu, schopné sprostredkovať finančné prostriedky a na základe bohatších skúseností lepšie odhadovať výšku investičného rizika a lepšie zohľadňovať požiadavky partnerov jednak pri výbere vhodných investorov, jednak pri posudzovaní investičných zámerov.<sup>10</sup> Pomáhajú preklenúť aj bariéry spôsobované neraz komplikovaným a sťaženým tokom informácií medzi inovátorom a investorom, nedostatkom technických vedomostí u investora a neochotou inovátora vyzradiť všetky informácie.

Problém rizikového a rozvojového kapitálu nie je však iba záležitosťou zdrojov, ale aj prístupu zo strany slovenských podnikateľov. Investor, ktorý zamýšľa podporiť podnik svojím kapitálom, chce mať vplyv na jeho chod, aby získal záruku na návratnosť vložených prostriedkov. Podmienky, ktoré si kladie, často narážajú na odpor doterajšieho manažmentu, ktorý ich nie je ochotný akceptovať z obavy o svoje budúce postavenie. Táto obava je u nás niekedy väčšou prekážkou získania rizikového a rozvojového kapitálu než nájdenie jeho zdroja.

Okrem vytvárania zdrojov rizikového a rozvojového kapitálu existujú aj iné formy podpory počiatočných fáz inovačného podnikania. Napríklad subvencovanie režijných nákladov spojených s využívaním externých poradcov, s vypracovaním investičných projektov, ktoré sú v súlade s vládnymi cieľmi dlhodobého rozvoja a pod. Vhodnou formou poskytovania prostriedkov je aj úhrada úrokov z poskytnutého úveru, resp. úhrada časti úveru, prevzatie štátnej záruky, poskytnutie úľav na dani, resp.

---

<sup>10</sup> Postupom času sa vytvorili rôzne formy rizikového a rozvojového kapitálu, ako sú zárodočné financovanie (*seed capital*), štartovacie financovanie (*start-up capital*), rozvojové financovanie (*early or later stage development capital*), záchranné financovanie (*rescue capital*), náhradné financovanie (*debt replacement capital*), akvizíčné financovanie (*acquisition capital*) a manažérske odkupy (MBO, MBI a ich kombinácia BIMBO).

odklad jej platenia, ďalej granty a pôžičky, ak sa poskytujú s dostatočnou pružnosťou a bez zbytočnej byrokracie.<sup>11</sup> Týka sa to najmä malých a stredných podnikov.

Pozornosť treba venovať aj samotným inovátorom. Tí obvykle nemajú dostatočné vedomosti o potrebách trhu a skúsenosti z oblasti podnikania. Odhadnúť vkus budúcich spotrebiteľov, ich kúpyschopnosť, ako aj riziko možnej konkurencie vyžaduje špeciálne odborné vedomosti a skúsenosti. Významnú pomoc v tomto smere by mali zohrať špecializované podniky s rizikovým kapitálom, schopné poskytovať odborné poradenstvo manažmentu v oblasti organizácie, marketingu, ako aj kontroly a dohľadu nad vykonávanými finančnými operáciami. Podpora štátu pri budovaní takýchto služieb predstavuje v krajinách s tranzitívnou ekonomikou neoceniteľnú pomoc. Rovnako cenná je aj podpora štátu pri príleve rizikového a rozvojového kapitálu zo zahraničia, s ktorým súčasne prichádzajú aj zahraničné odborné a manažérske skúsenosti, najmä v oblasti exportnej politiky podniku.

Dôležité je, aby sa podpora zo strany štátu viazala na splnenie stanovených kritérií a priorít, napríklad viazaním podpory na stanovené percento účasti podniku z vlastných zdrojov, na investovanie do progresívnej technológie, na zvýšenie počtu pracovných miest, na dosiahnutie určitej úrovne exportu atď.

Pokiaľ ide o zahraničné zdroje, doterajší prílev priamych zahraničných investícií (PZI) nepredstavuje v súčasnosti prílev rizikového a rozvojového kapitálu. Orientuje sa predovšetkým na využívanie lacnejšej pracovnej sily a získavanie konkurenčnej výhody založenej na masovej produkcii. Slovensko sa dosiaľ nestalo dostatočne atraktívne pre zahraničných investorov usilujúcich sa získať komparatívne výhody zo vzdelanostného a vedeckovýskumného potenciálu krajiny, keďže upadajúca domáca výskumná základňa nie je schopná konkurovať výsledkom zahraničného výskumu.<sup>12</sup> Je to aj dôsledok nízkych investícií do znalostného potenciálu, ktorý spravidla predstavuje

<sup>11</sup> Podrobnosti u nás upravuje zákon o štátnej pomoci č. 231/99 Z. z. novelizovaný zákonom č. 434/01 Z. z.

<sup>12</sup> Názorne sa to prejavuje na obrate technologickej bilancie, ktorý je dôležitým ukazovateľom výkonnosti krajín v oblasti vysokoprogresívnych technológií a *know-how*, zahŕňujúcich patenty, licencie, výsledky výskumu, ochranné známky, vzory, dizajn a rôzne typy služieb náročných na znalosti atď. Príjmy technologickej bilancie na obyvateľa boli v roku 1999 v malých krajinách EÚ 60-krát vyššie než v SR a celkový obrat technologickej bilancie na obyvateľa 24-krát vyšší. Miera invenčnosti, t. j. počet patentových prihlášok rezidentov na 10 000 obyvateľov bola v krajinách EÚ 6,5-krát vyššia než v SR v roku 1998. Miera sebastačnosti, t. j. podiel počtu patentových prihlášok rezidentov k počtu patentových prihlášok rezidentov aj nerezidentov, bola 9-krát vyššia.

okrem investícií do výskumu a vývoja aj investície do softvéru a vysokoškolského vzdelávania.

T a b u ľ k a 9.1

**Podiel výdavkov na jednotlivé zložky znalostí v % HDP**

Krajina	Rok	Výdavky na jednotlivé zložky znalostí v % HDP			
		výskum a vývoj	softvér	vysokoškolské vzdelávanie	spolu
EÚ	1998	1,79	1,03	1,09	3,91
REÚ <sup>1</sup>	1998	0,70	0,37	1,12	2,19
SR	2001	0,65	0,50	0,72	1,87

<sup>1</sup> Rozvíjajúce sa krajiny EÚ: Grécko, Portugalsko a Španielsko.

*Prameň:* Vlastné výpočty podľa: OECD, 2002a, s. 285; Eurostat, 2002, s.18 a 39; Štatistický úrad SR, 2002, s. 62, 263 a 497; Ministerstvo školstva SR, 2001, tab. 12; TRENDTOP, 2000, s. 17.

Ako vidno z údajov tabuľky 9.1, podiel týchto investícií na HDP predstavoval v roku 1998 v členských štátoch EÚ 3,91 %, v rozvíjajúcich sa krajinách EÚ<sup>13</sup> 2,19 % a v SR v roku 2001 to bolo 1,87 %. Hlbší pohľad na jednotlivé zložky znalostí ukazuje, že najväčší podiel na tomto zaostávaní majú investície do výskumu a vývoja a vysokoškolského vzdelávania, ktoré sú nižšie nielen voči priemeru členských štátov EÚ, ale aj voči priemeru rozvíjajúcich sa krajín EÚ. Lepšie výsledky voči rozvíjajúcim sa krajinám EÚ vykazuje Slovensko v investíciách do softvéru.

Pokiaľ ide o investície do výskumu, predstavujú iba 0,65 % z HDP, čo je najnižší podiel spomedzi krajín Vyšehradskej skupiny (V 4): v ČR 1,3 %; v MR 0,80 % a v PR 0,70 %. Ešte väčší nepomer v porovnaní s krajinami západnej Európy, za ktoré sú údaje dostupné<sup>14</sup> (OECD, 2001a, tab. 2), predstavovali investície do technologického vybavenia výskumu (stroje a zariadenia), ktorých objem na milión obyvateľov bol zhruba 19-krát vyšší než v Slovenskej republike. Takéto materiálne a technologické podvyživenie priamo ohrozuje v niektorých oblastiach výskumu jeho výsledky, napríklad v chemickom, vo fyzikálnom, v medicínskom atď. Aj vo výskume sa teda tak ako v celej ekonomike potvrdzuje, že jednou z hlavných prekážok zvyšovania efektívnosti je nedostatočné technologické vybavenie.

Osobitne bol postihnutý výskum podnikateľského sektora, ktorý považuje Európska únia za kľúčový pre rozvoj inovačných aktivít, najmä vyššieho rádu. Podiel

<sup>13</sup> Grécko, Portugalsko, Španielsko.

<sup>14</sup> Rakúsko, Dánsko, Fínsko, Nórsko, Portugalsko, Španielsko, Švédsko.

výdavkov na výskum a vývoj podnikateľského sektora na HDP predstavoval v roku 2000 v členských štátoch EÚ 1,26 %, v Slovenskej republike to bolo 0,44 % v roku 2001 a priemer rozvíjajúcich sa krajín EÚ bol 0,29 %. Celkové reálne výdavky na výskum a vývoj na stotisíc obyvateľov v podnikateľskom sektore boli v krajinách EÚ 6,4-krát vyššie (Economic Commission, 2002a, s. 70, 72) než na Slovensku. Pritom výdavky na stroje a zariadenia na milión obyvateľov boli v krajinách západnej Európy, za ktoré sú údaje dostupné,<sup>13</sup> vyššie 39,1-krát než v Slovenskej republike. Experimentálny výskum v podnikateľskom sektore, ktorý má kľúčový význam pri tvorbe inovácií, predstavuje na Slovensku iba 33,1 %, zatiaľ čo v malých krajinách západnej Európy 63,7 % (OECD, 2002b).

Jednou z príčin útlmu výskumu podnikateľského sektora je aj možnosť nahradenia domáceho výskumu priamym dovozom novej technológie zo zahraničia. Do určitej miery možno takýto prístup akceptovať. No z dlhodobejšieho hľadiska môže útlm domáceho výskumu vážne ohroziť schopnosť sledovať pokrok svetovej vedy a výskumu a tým aj jeho prenos do domáceho prostredia. Zaostávanie domáceho výskumu môže byť aj vážnou prekážkou prílevu zahraničných investícií vyššieho inovačného rádu. Tie totiž predpokladajú vyspelý domáci výskum schopný dovezenú technológiu ďalej rozvíjať a prispievať tak ku konkurenčnej schopnosti investora.<sup>15</sup>

Medzinárodnú úroveň výskumu a vývoja možno však dosiahnuť iba dostatočnou koncentráciou výskumných kapacít a prostriedkov na problémy, ktoré sú kľúčové pre rozvoj slovenskej ekonomiky a spoločnosti. Rozptyľovanie kapacít a prostriedkov výskumu znižuje jeho výkonnosť a možnosti efektívnej participácie na prínosoch vedecko-technického rozvoja dosahovaného v hospodársky vyspelých krajinách, najmä ak zvažíme ich úsilie zrýchliť rozvoj svojho vedeckovýskumného potenciálu. Dokumentujú to jednak prijaté národné programy výskumu podporované z rozpočtov členských štátov EÚ, jednak rámcové programy rozvoja výskumu a technológie podporované z rozpočtu EÚ.

<sup>15</sup> Prieskum, ktorý vykonal v roku 1989 Casson a kol. o výskumnej základni 500 najväčších podnikov USA, Japonska a Európy, ukázal, že v roku 1982 umiestnili podniky 12 % svojich výskumných pracovísk v zahraničí, no v roku 1989 to bolo už 40 %. Za sedem rokov sa teda podiel zahraničného výskumu na celkovom výskume podnikov viac ako strojnásobil. Znamená to, že záujem investorov stále viac priťahujú komparatívne výhody intelektuálneho potenciálu tej-ktorej krajiny.

Doteraz sa prijalo šesť rámcových programov.<sup>16</sup> Ich hlavným cieľom je zdokonaliť výskumnú kooperáciu krajín EÚ, využívať spoločné znalosti účastníkov riešenia, a tak podporovať vytváranie európskeho výskumného priestoru ERA (*European Research Area*).<sup>17</sup>

Akčný plán EÚ pre oblasť výskumu predpokladá do roku 2010 zvýšiť podiel výdavkov na výskum na 3 % z HDP.<sup>18</sup> K tomuto cieľu sa prihlásila aj Slovenská republika na zasadnutí Rady pre konkurencieschopnosť. Súčasný vývoj však tomu nenasvedčuje, výdavky na výskum sa v roku 2002 oproti predchádzajúcemu roku znížili z 0,65 % na 0,59 % HDP.

Udržateľnosť konkurenčnej výhody na trhu v podmienkach znalostnej ekonomiky vzhľadom na skracovanie inovačného cyklu vyvíja tlak aj na skracovanie výskumného a vývojového cyklu. Kľúčovú úlohu v tomto smere zohráva moderná informačná a komunikačná technológia. Z tohto hľadiska nemožno byť s doterajším vývojom na Slovensku spokojný. Rada vlády pre informatiku je od októbra roku 2002 nefunkčná. Prijatie dokumentu *Stratégia informatizácie spoločnosti* sa stále odkladá. Zodpovednosť za program informatizácie sa presúva z jedného rezortu na druhý.

<sup>16</sup> Cieľom rámcových programov je orientovať výskumné kapacity na kľúčové problémy súvisiace so zvyšovaním konkurenčnej schopnosti krajín EÚ podporovaním medzinárodnej spolupráce vo výskume a multidisciplinárneho prístupu pri riešení úloh. Veľká pozornosť sa venuje integrovaným projektom, ktoré majú za cieľ dosiahnutie kritickej masy potrebnej na získanie trvalého vplyvu na európsku ekonomiku, a sieťam excelencie, ktoré majú zblížiť riešiteľov krajín EÚ, redukovať duplicitu a lepšie koordinovať prácu.

Nový prístup v 6. rámcovom programe predstavuje program NEST (*New and Emerging Science and Technology*) orientovaný na nové smery vedy a technológie a na výskum nových nádejných oblastí a rozvojových možností krajín EÚ. Namiesto dopredu určených výskumných tém umožňuje NEST reagovať na potreby, ktoré vzniknú počas riešenia. Prítom sa zohľadňuje jednak prístup zdola nahor, keď úlohy navrhujú výskumníci, jednak zhora nadol, zohľadňujúci celoeurópsky rámec riešenia s cieľom zvýšiť kritickú masu uskutočňovaného výskumu.

<sup>17</sup> *European Research Area* zahŕňa štyri základné oblasti, a to: výskum a inovácie, ľudské zdroje a mobilita, výskumná infraštruktúra a veda a spoločnosť. Okrem toho zahŕňa päť akcií riadených Generálnym riaditeľstvom EK pre podniky, a to:

- podpora interakcií a vytváranie sietí medzi kľúčovými aktérmi,
- podpora regionálnej inovačnej politiky a spolupráce regiónov,
- experimentovanie s novými nástrojmi na stimuláciu inovácií,
- zavedenie podporných služieb, ako sú Cordis, sieť IRC a pulty pomoci,
- analýza dopadu opatrení na podporu inovácií v projektoch 6 RP s cieľom zdokonaliť prepojenie inovácií s výskumnými projektmi.

Základným orgánom ERA je Európska výskumná rada (*ERC – European Research Council*). Poslaním ERC je podporiť dlhodobý základný výskum poskytovaním finančných zdrojov, príležitostí kvalifikovanej kariéry pre mladých doktorandov a zriaďovaním špičkových interdisciplinárnych centier umožňujúcich európsku účasť v globálnych programoch.

<sup>18</sup> Akčný plán EÚ pre oblasť výskumu sa zameriava na štyri základné oblasti, a to: spoločný pokrok, zdokonalenie verejnej podpory výskumu a inovácií, presmerovanie verejnej spotreby smerom k výskumu a inováciám

Z pôvodného Ministerstva pre stratégiu SR sa presunul na Ministerstvo dopravy a spojov SR, odtiaľ na Slovenský štatistický úrad, potom späť na Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, odtiaľ na Ministerstvo školstva SR a po nástupe terajšej vlády späť na Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR. Pri každom presune došlo aj k personálnym zmenám, takže nadobudnuté skúsenosti sa nezužitočovali, ale strácali.

Výrazný pokrok sa dosiahol v prenosovej rýchlosti akademickej počítačovej siete SANET, ktorá začiatkom roka 2002 prešla z megabitových prenosových rýchlostí na gigabitové. Tým sa zaradila k najrýchlejšim počítačovým sieťam na svete a podstatne rozšírila možnosti účasti domáceho výskumu na medzinárodnom výskume.<sup>19</sup> Nedoriešeným problémom zostáva úhrada prevádzkových nákladov, ktoré sa zavedením druhej generácie SANET-u zvýšili z pôvodných 15 mil. Sk na 50 mil. Sk ročne.

Akademické siete sú v hospodársky vyspelých krajinách podporované z verejných prostriedkov, aby si udržiavali neustály náskok 2 až 5 rokov pred komerčným využívaním, plnili úlohu overovateľa nosných koncepcií a technologických postupov a minimalizovali tak riziko zlyhania pri ich realizácii v masovom meradle.

Zvládnutie radikálnych zmien štýlu práce a života spoločnosti, ktoré so sebou prináša informačná, resp. znalostná spoločnosť, bude vyžadovať podstatne rýchlejší rozvoj foriem celoživotného vzdelávania za úzkej spolupráce podnikovej sféry, štátnej správy, samosprávy a verejnosti. Ide najmä o také formy, ako je dištančné vzdelávanie (realizované prostredníctvom telekomunikačných zariadení), korešpondenčné vzdelávanie (realizované prostredníctvom pošty a elektronických médií), kooperatívne vzdelávanie (výučba teórie s praktickým výcvikom), kontinuálne profesijné vzdelávanie (kurzy nadväzujúce na predchádzajúce odborné vzdelanie) atď.

Rovnako je potrebné zabezpečiť aj modernizáciu školskej výučby prostredníctvom informačnej a komunikačnej techniky. Programy, ktoré v tomto smere vláda SR prijala, sa plnia nedostatočne. Napríklad na projekt informatizácie školského vzdelávania (INFOVEK), ktorý sa realizoval v rokoch 1999 – 2003, sa do konca roka 2003 vynaložilo 896 mil. Sk z potrebnej sumy 2 mld Sk. Do tohto projektu sa zapojilo 1 250

---

a zdokonalenie rámcových podmienok súkromných investícií do výskumu. Predpokladá sa, že ľudský potenciál výskumu bude rásť najmenej tempom 3 % ročne a podnikateľského sektora najmenej 8 % ročne.

<sup>19</sup> Vybudovanie tejto siete umožnilo napojiť domáci výskum na medzinárodnú vysokorýchlostnú sieť GÉANT a využívať všetky jej možnosti vrátane programového vybavenia a prístupu k pripojeným databázam. Polovicu nákladov spojenú s využívaním tejto siete hradí Európska komisia.

základných a stredných škôl, čo predstavuje iba 38 % z ich celkového počtu. Pritom na jeden počítač pripadá v SR zhruba 100 žiakov, v EÚ iba 20 a do roku 2003 majú byť všetci žiaci opúšťajúci školu počítačovo gramotní (Formát, 2003). Zavedenie informačných a komunikačných technológií do školskej vzdelávacej sústavy je síce finančne náročné, nemožno sa mu však vyhnúť, pretože dôsledkom zaostávania vzdelávacieho systému je celkové zaostávanie ekonomiky a spoločnosti SR.

Osobitne závažná situácia je v investíciách do vysokoškolského vzdelávania, kde podiel výdavkov na HDP v roku 2001 predstavoval 0,72 %, zatiaľ čo priemer krajín EÚ v roku 1998 predstavoval 1,09 %.<sup>20</sup> Podiel obyvateľstva s terciárnym vzdelaním na počte obyvateľstva v produktívnom veku (25 – 64-ročných) v roku 2001 predstavoval na Slovensku 10,66 %, kým priemer Európskej únie bol 21,22 % (Economic Commission, 2002b, s. 21). V podmienkach globalizácie ekonomiky, keď mobilné výrobné faktory, ako je kapitál, technológie, suroviny, informácie, sú stále dostupnejšie, rozhodujúcou pre každú ekonomiku sa stáva jej absorpčná schopnosť podmienená najmä odbornou kvalitou pracovných síl a ich schopnosťou ďalej zvyšovať svoju kvalifikáciu.

Po vstupe do EÚ vážnu bariéru pracovného uplatnenia predstavuje neznalosť cudzích jazykov. Podľa správy školskej inšpekcie za školský rok 2001/2002 (Národná obroda, 24. 5. 2003) až 78 % občanov SR neovláda anglický jazyk a 81 % nemecký jazyk. Napriek tomu, že až 94 % žiakov na stredných školách sa učí anglicky a 82 % nemecky, výučba nemá dostatočnú odbornú úroveň. Nízke platy znemožňujú získať kvalifikovaný učiteľský personál. Až 53 % učiteľov angličtiny na I. stupni, 50 % na II. stupni základných škôl a 9 % na gymnáziách nemá odbornú kvalifikáciu.

Podstatne väčší podiel vo výchove budú musieť zohrať podnikové systémy vzdelávania<sup>21</sup> a spolupráca podnikovej a školskej sústavy. Spolupráca vysokých škôl a hospodárskej praxe by mala obohatiť nielen formy a obsah vzdelávania, ale aj výskumu.

<sup>20</sup> Celkové výdavky na školstvo zo štátneho rozpočtu v roku 2001 predstavovali 3,7 % HDP, zatiaľ čo priemer krajín EÚ v roku 1999 bol 6,3 % a v škandinávskych krajinách až 8 %.

<sup>21</sup> Zaujímavé skúsenosti pri zvyšovaní počítačovej gramotnosti získali švédske podniky. Prenajímajú svojim pracovníkom výpočtovú techniku získanú lízingom od nejakej firmy na 36 mesiacov. Mesačná sadzba za nájomné sa pracovníkom počíta bez dane, alebo s určitým príspevkom podniku. Náklady pracovníka predstavujú tak mesačne 3 – 5 % jeho mzdy. Výsledok, ktorý švédske podniky dosiahli, je obdivuhodný. V priebehu jeden a pol roka sa zvýšil podiel domácich počítačov vo Švédsku z 29 % na 50 %. Ďalšou formou je aj zavedenie inovatívnej daňovej podpory, ktorá zvýhodňuje podniky poskytujúce svojim zamestnancom výpočtovú techniku. Táto možnosť je otvorená pre všetky veľkosti podnikov, ale najviac ju využívajú malé a stredné podniky.

Posilnenie spolupráce vysokých škôl a praxe treba zabezpečovať aj prostredníctvom vzájomnej výmeny vysokoškolských učiteľov a odborníkov podnikovej praxe. Takáto výmena by mala podporiť výskumnú kooperáciu medzi komerčným sektorom a vedou, podporiť prenos nových vedeckých poznatkov do výroby, najmä v oblasti kľúčových technológií, a súčasne viac upriamiť orientáciu výskumu vysokých škôl na problémy praxe. Spolupráca medzi vysokými školami a praxou by mala zahŕňať aj spoločné využívanie laboratórií a výskumných pracovísk vybavených najmodernejšou technikou.<sup>22</sup>

Vhodným vzorom zdokonaľovania kontaktov vysokých škôl s priemyslom môžu byť európske priemyselné styčné kancelárie (*ILO – Industrial Liaison Offices*), schopné zabezpečovať systematickejšie kontakty s priemyslom a dosahovať lepšie výsledky. Podobnú funkciu plní aj americká *AUTM (Association of University Technology Manager)*.

Vážnym problémom slovenského výskumu je nízka hmotná zainteresovanosť jeho pracovníkov, čo rozptyľuje ich záujmy na mimovýskumné činnosti, znižuje záujem mladej generácie o prácu vo výskume a tak zhoršuje vekovú štruktúru pracovníkov výskumu. Osobné výdavky na tisíc zamestnancov výskumu a vývoja v SR predstavovali v roku 2001 zhruba 20 % úrovne krajín EÚ z roku 1995. Tento vysoký rozdiel v príjmoch je hlavnou príčinou emigrácie výskumných pracovníkov do zahraničia. Demografické trendy naznačujú, že nárast produktívnej populácie sa v krajinách EÚ zastaví pred rokom 2012. Podniky budú musieť využívať jednak postproduktívnu populáciu, ale najmä imigráciu kvalifikovanej pracovnej sily zo zahraničia, čo môže výrazne posilniť emigráciu kvalifikovaných pracovníkov zo Slovenska a ostatných asociovaných krajín.<sup>23</sup> Podľa najnovšieho prieskumu záujem o prácu v zahraničí natrvalo

<sup>22</sup> Nové formy spolupráce vysokých škôl s komerčnou praxou, ako napríklad vedecký a technologický park Casovia Technopolis, s. r. o., pri Vysoké škole technickej v Košiciach, nenašli zatiaľ v praxi dostatočnú odozvu, v dôsledku čoho park krátko po svojom založení zanikol.

<sup>23</sup> Tento trend vývoja môže posilniť aj odchod výskumníkov z EÚ do USA. V snahe zabrániť takémuto vývoju prijali orgány EÚ akčné plány v rámci programu *Marie Currie* zamerané na školenie začínajúcich výskumníkov a na podporu mobility výskumného personálu s cieľom podporiť partnerstvo a transfer znalostí v rámci krajín EÚ. Rovnako sa zdôrazňuje potreba posilnenia vzdelávania výskumníkov v oblasti manažmentu na podporu zvýšenia ich podnikavosti. Viacerí politici EÚ upozorňujú, že Európe chýbajú ústavy svetového uznania, ako sú Harvard, Stanford a iné v USA. Práve tieto inštitúcie umožňujú získavať špičkových zahraničných výskumníkov. Týka sa to aj pracovných podmienok a odmien. Európa sa musí stať v budúcnosti príťažlivým miestom nielen na udržanie, ale aj získanie najlepších zahraničných výskumníkov.

alebo na určitý čas prejavilo 61 % pracovníkov bez maturitného vzdelania, 67 % s maturitou a 79 % s vysokoškolským vzdelaním (ÚVVM ŠÚ SR, 2003). Najvyšší sklon k emigrácii prejavujú špičkoví pracovníci. Ich strata môže vážne ovplyvniť medzinárodnú úroveň intelektuálneho potenciálu SR (Klas, 2000).

Rovnako závažný problém predstavuje aj migrácia kvalifikovaných pracovných síl z menej rozvinutých regiónov Slovenska do ekonomicky rozvinutejších. Strata kvalifikovaných pracovníkov v menej rozvinutých regiónoch môže ďalej prehĺbiť ekonomickú polarizáciu Slovenska, ktorá sa vo výskume už zreteľne prejavuje. Ak v Bratislavskom kraji pripadá na tisíc obyvateľov 12,1 zamestnancov výskumu a vývoja, v ostatných krajoch je to od 0,6 do 2,6 zamestnancov.<sup>24</sup>

Aj keď technologický rozvoj a inovačné aktivity závisia od množstva faktorov, konečný výsledok určuje miera podnikavosti občanov. Vo viacerých dokumentoch EÚ sa konštatuje, že splnenie požiadaviek lisabonského zasadnutia znamená predovšetkým urobiť krajiny EÚ viac podnikateľskými. Ak v USA preferuje 67 % občanov samozamestnávateľský status pred zamestnaneckým, v Európe je to iba 45 %; 46 % Európanov nemieni podnikateľ, ak je tu riziko zlyhania, v USA je to iba 25 %. Potreba oživenia podnikateľského ducha je ešte naliehavejšia v nových členských štátoch, v ktorých sa podnikanie dlhé roky nahrádzalo administratívnymi metódami centrálného plánovania.

Z toho dôvodu sú aj opatrenia štátu na zvýšenie ochoty podstúpiť riziko spojené s investíciami do inovácií mimoriadne žiaduce. K najčastejším opatreniam tohto druhu patria rôzne daňové úľavy, poskytovanie štátnych záruk na úvery, osobitne pre inovačné malé a stredné podniky, skracovanie doby odpisov na podporu skracovania investičného a tým aj inovačného cyklu a zľavy na dani zo zisku, pokiaľ ho podnik uloží ako investičnú rezervu použiteľnú iba na kapitálové investície. Takýto spôsob zdaňovania funguje vo Švédsku a v Estónsku, ktorého model bol vzorom pre Ministerstvo financií SR. V Estónsku sa zdaňuje iba zisk rozdelený vo forme dividend, darov alebo zamestnaneckých výhod. Vďaka tomuto opatreniu sa motivácia podnikateľov na investovanie výrazne zvýšila (Pravda, 12. 7. 2003).

<sup>24</sup> Podrobnejšie sú regionálne aspekty ľudských zdrojov rozpracované v kapitole o regionálnej politike.

#### 9.4. Opatrenia zamerané na dopytovú stránku rozvoja technológie a inovácií

Cieľom technologickej a inovačnej politiky zameranej na stránku dopytu (tzv. politika technologického ťahu) je podporiť inovácie pri ich uvádzaní na trh a umožniť inovátorovi profitovať z podstupeného rizika. Nástroje tejto podpory sa rôznia podľa toho, či ide o trh domáci, alebo zahraničný.

Vzhľadom na slovenské pomery sa môže zdať, že dopytovo orientovaná politika má len nepatrný vplyv na inovátora, pretože malý trh nemôže zabezpečiť v dostatočnej miere návratnosť z vložených investícií. Sú však aj iné dôvody než finančný prínos, ktoré svedčia v prospech podpory počiatočného dopytu na domácom trhu. Je to napríklad získanie informácie o pravdepodobnom záujme trhu, využitie účinkov z učenia sa (*learning effects*) na zdokonaľovanie výrobných postupov, znižovanie nákladov počas uvádzania výrobku na trh a získanie časového náskoku pred zahraničnou konkurenciou. Okrem toho úspech inovačných produktov na domácom trhu zvyšuje dôveru potenciálnych zahraničných záujemcov o nákup licencií. Voľba stratégie pri podpore inovácií na strane domáceho dopytu závisí od toho, ktorej fázy životného cyklu výrobku sa týka.

Vo fáze zrodu inovácie k dôležitým nástrojom umožňujúcim znižovať počiatočné riziko spojené s jej prenikaním na trh patria kontrakty na výskumné a vývojové projekty, podpora rozvoja verejných služieb, vrátane poradenských a konzultačných,<sup>25</sup> najmä pre malé a stredné podniky. V obmedzenej miere prichádzajú do úvahy aj štátne objednávky, pri ktorých sa nemusia rešpektovať metódy a postupy verejného obstarávania podľa zákona č. 263/1999 Z. z. Dôležitá je aj pomoc zo strany vlády pri získavaní patentov, či už z finančného, legislatívneho alebo administratívneho hľadiska. Súčasnú poplatky za medzinárodne platný patent v SR sa pohybujú v miliónoch Sk. Domáci vynálezca si to nemôže dovoliť. V krajinách EÚ predstavuje výška týchto poplatkov zhruba

<sup>25</sup> Ako príklad možno uviesť USA, kde komerčný úspech väčšiny významných vynálezov a inovácií súkromných firiem z oblasti polovodičov umožnili vládne nákupy. Tým, že vláda USA bola ochotná nakupovať aj malé množstvá výrobkov vysokej kvality, stimulovala súčasne inovačný optimizmus firiem. V tomto prípade bola podpora dopytu dôležitejšia než priama podpora výskumu a vývoja. Okrem toho vládne nákupy polovodičových komponentov zrýchlili ich difúziu do celého národného hospodárstva. Iným príkladom difúzie inovácií do národného hospodárstva je aj francúzsky systém Minitel. Poštový úrad, aby nahradil konvenčné telefónne zoznamy, ponúkol občanom štátom vysoko subvencované malé televízne prijímače, ktoré sa zakrátko stali základom rozvoja nových informačných systémov a široko rozvinutých služieb na báze televízie.

desatinu. Preto domáci vynálezcovia viac využívajú ochranu priemyselným vzorom, ktorá je podstatne lacnejšia. Žiaľ, zrušením viacerých výskumných pracovísk v podnikoch sa zrušili aj poradenské komisie pre vynálezcov. Mnohí z nich často nevedia, ako si môžu svoje originálne riešenia chrániť. Po vstupe Slovenska do EÚ a zosúladení domácich predpisov s medzinárodnými sa patentová ochrana značne zjednoduší. Namiesto získavania viacerých národných patentov zabezpečí patent EÚ ochranu vo všetkých krajinách EÚ, čo zjednoduší a zlacní ochranu duševného vlastníctva.

Osobitnú pozornosť treba venovať malým a stredným inovačným podnikom, ktoré majú k dispozícii menej technologických a komerčných informácií, ale aj potrebného kapitálu a manažérskych skúseností. Ich podpora vo fáze prenikania výrobkov na trh je pre ne životne dôležitá, pretože v tejto fáze prechádzajú procesom učenia sa, umožňujúcim výrazne znižovať náklady na jednotku výroby a zvyšovať tak ich cenovú konkurenčnú schopnosť.<sup>26</sup> Zavedením jednotnej dane z pridanej hodnoty stráca sa priestor na cenové zvýhodnenie určitej kategórie inovovaných výrobkov a vytvára prekážka ich uvádzania na trh.

Nie všetky malé a stredné podniky majú inovačný charakter. Prevažná väčšina je orientovaná na zabezpečenie tradičných výrobkov a služieb, ktoré zabezpečujú jednak žiadané výrobky a služby, jednak poskytujú pracovné príležitosti. Strategickým cieľom technologickej a inovačnej politiky preto musí byť jednak zvyšovať podiel inovačných malých a stredných podnikov, pretože tie umožňujú zvyšovať úžitkové parametre domácich výrobkov a ich konkurenčnú schopnosť na zahraničných trhoch a vytvárať pracovné miesta pre kvalifikovanú pracovnú silu, jednak podporovať inovačné aktivity aj v oblasti tradičných výrobkov a služieb.

V porovnaní s Európskou úniou sa situácia v štruktúre inovujúcich podnikov na Slovensku výrazne líši. Zatiaľ čo v krajinách EÚ je podiel malých inovujúcich podnikov na celkovom počte malých podnikov v spracovateľskom priemysle 44 %, na Slovensku je to iba 7,3 %. Ťažisko podielu inovujúcich podnikov je posunuté do oblasti

<sup>26</sup> Využíva sa tu známy empirický vzťah medzi objemom kumulovanej produkcie a nákladmi na jednotku výroby (tzv. krivka učenia sa – *learning curve*). Podľa tohto vzťahu každé zdvojnásobenie kumulovanej produkcie má za následok zníženie nákladov na jednotku výroby o určitý proporcionálny čas, ktorá sa pohybuje v intervale od 0,1 do 0,4 v závislosti od druhu výrobku. Napríklad pre oblasť integrovaných obvodov tisícásobné zvýšenie kumulovanej produkcie má za následok pokles nákladov na jednotku výroby na 5,7 %. Tento efekt môže niekedy spôsobiť, že podnik nemusí postupovať produkciu do krajín s lacnejšou pracovnou silou. Súčasne tiež vysvetľuje, ako si pôvodný inovátor môže udržať konkurenčné výhody aj v ďalších fázach životného cyklu.

veľkých podnikov, kde ich podiel na Slovensku predstavuje 43 % a v EÚ 79 % (Eurostat, 2001; Štatistický úrad SR, 2001b). Z perspektívneho hľadiska si rozvoj inovačnej aktivity vyžaduje položiť väčší dôraz na podporu rozvoja inovujúcich malých a stredných podnikov. Podrobnejší pohľad na členenie inovujúcich podnikov podľa ekonomických činností ukazuje, že najväčší podiel inovujúcich podnikov sa nachádza v oblasti výroby potravín a nápojov (29,5 %), ďalej v strojoch a zariadení (24,6 %) a elektrických a optických zariadení (23,4 %). Horšia situácia je v rozdelení inovujúcich podnikov podľa úrovne technológií. V krajinách EÚ je najvyšší podiel inovujúcich podnikov sústredený do vysokej a strednej technológie, zatiaľ čo na Slovensku je ťažisko v strednej a nízkej technológii. To znamená, že stratégia rozvoja inovácií musí brať do úvahy aj podporu inovácií podnikov so strednou a s nízkou technológiou. Takáto stratégia je obvyklá aj v niektorých krajinách EÚ, napríklad v Grécku, Portugalsku, Taliansku (OECD, 2001b, s. 207).

Faktorom nasávania vedecko-technického pokroku na strane dopytu je aj životná úroveň obyvateľstva. K tejto skutočnosti treba taktiež prihliadať pri koncipovaní technologickej a inovačnej politiky. Čím je vyššia, tým väčší objem prostriedkov sa vynakladá na drahšie sofistikované výrobky, ktoré spätne motivujú výrobcov k rozširovaniu ich sortimentu. Naopak, nízka životná úroveň vedie k spotrebe výrobkov základných životných potrieb. Z uvedeného vyplýva, že zameranie inovačných aktivít musí zohľadňovať aj celkovú výkonnosť ekonomiky a životnú úroveň obyvateľstva.

Osobitný význam pri podpore zdrojov inovácií na strane dopytu najmä pre malé krajiny, ako je Slovensko, má zahraničný dopyt. Umožňuje totiž získať výnosy z rozsahu, ktoré sú na domácom trhu ťažko dosiahnuteľné. Okrem toho najlepšou vizitkou podniku pri predaji licencií do zahraničia je odbyt príslušného inovačného výrobku na zahraničnom trhu hospodársky vyspelých krajín s náročnými zákazníkmi. Dôležité však je, aby sa podpora zahraničného dopytu zo strany štátu viazala na splnenie stanovených kritérií a priorít, napríklad na zvýšenie exportnej otvorenosti podniku o stanovené percento (tzv. francúzska metóda), alebo na zvýšenie priemerného ročného tempa vývozu o stanovené percento (tzv. austrálsko-zélandská metóda), alebo na zvýšenie podielu pridanej hodnoty na celkovej hodnote vyvážanej produkcie (tzv. venezuelská metóda).

Podpora exportu si vyžaduje organizovanejší prístup k zdrojom informácií než podpora domáceho dopytu. Rovnako ako v exportne úspešných krajinách aj na Slovensku treba pristúpiť k budovaniu informačnej centrály, v ktorej by sa zhromažďovali informácie od obchodných zastupiteľstiev v zahraničí o rôznych atraktívnych kontraktach, obchodných transakciách a pod. Domáce podniky by tak získali na jednom mieste prístup ku všetkým relevantným informáciám o príslušnom segmente zahraničného trhu a mohli ich využívať podľa svojich potrieb.

### **9.5. Opatrenia zamerané na podporu podnikateľského prostredia**

Neoddeliteľnou súčasťou technologickej a inovačnej politiky je pôsobenie na podnikateľské prostredie, ktoré tvorí súbor regulačných nástrojov ovplyvňujúcich tak stránku ponuky, ako aj dopytu. Ich význam spočíva v tom, že ovplyvňujú správanie podnikateľov a ich ochotu podstupovať potrebné riziko. Určujú priestor príležitostí zužitkovať prínosy inovačných aktivít a podporiť tak iniciatívu inovátorov.

Z prieskumu Podnikateľskej aliancie Slovenska vyplýva, že kvalita podnikateľského prostredia sa zlepšuje veľmi pomaly. Index kvality prostredia na podnikanie dosiahol v poslednom štvrtroku 2002 hodnotu 106 bodov, čo predstavuje v porovnaní s predchádzajúcim štvrtrokom zlepšenie iba o 1,5 %. Výraznejšiemu zlepšeniu prostredia bráni najmä zhoršenie v oblasti nízkej vymáhateľnosti práva a funkčnosti súdnictva (o 3,6 %), zrozumiteľnosti, použiteľnosti a stálosti právnych predpisov (o 1,7 %) a cenovej stability súvisiacej s dereguláciou cien energií (o 0,8 %). K zlepšeniu prispela najmä funkčnosť politického systému, ktorá sa zvýšila o 5,5 % (Pravda, 30. 1. 2003; Národná obroda, 31. 7. 2003).

Ako vyplýva zo skúseností krajín EÚ, hlavné opatrenia vlády na vytváranie priaznivého podnikateľského prostredia sa sústreďujú na podporu rôznych služieb zameraných na rozvoj inovačných aktivít, na rozvoj infraštruktúry poskytujúcej podnikateľský komfort, na legislatívne úpravy uľahčujúce výkon administratívnych transakcií spojených s podnikateľskou činnosťou, na zlepšenie koordinačnej funkcie vlády pri zladovaní názorov a požiadaviek všetkých aktérov pôsobiacich na technologický a inovačný rozvoj, vrátane formulovania strategických cieľov ekonomického rozvoja,

vytváranie podmienok na medzinárodnú spoluprácu v oblasti vzdelávania, vedy a výskumu a na zvýšenie transparentnosti výdavkovej politiky štátu.

Dôležitým počinom pri vytváraní siete služieb bola iniciatíva vlády SR a Generálneho direktoriátu Európskej komisie pre regionálnu politiku, na základe ktorej vzniklo v roku 1991 *Podnikateľské a inovačné centrum* (BIC) Bratislava, s. r. o.,<sup>27</sup> v roku 1993 sa zriadila *Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania* (NARMSP)<sup>28</sup> a založilo sa združenie *InvestTeam*<sup>29</sup> na podporu prílevu priamych zahraničných investícií. Pri budovaní siete služieb je však potrebné, aby boli transparentné a ľahko dostupné. Vzorom môžu byť pultové služby (*helpdesk services*) zriaďované pri CORDIS (*Community Research and Development Information Service*) a umožňujúce podnikateľom rýchly prístup ku všetkým dostupným informáciám.

V budúcnosti bude potrebné popri ďalšom zdokonaľovaní podnikateľského komfortu vytvárať aj priaznivé podmienky na vznik prostredia s vyššou koncentráciou inovačných subjektov, aby sa zvýšila výmena myšlienok, nápadov a *know-how* a podporil sa rozvoj inovačnej klímy urýchľujúcej tvorbu inovovaných produktov a služieb. Zahraničné prieskumy (Porter, 1990) totiž ukázali, že výraznejšia konkurenčná výhoda založená na inovovaných výrobkoch sa obvykle nedosahuje osamelými bežcami, ale je výsledkom vzájomného ovplyvňovania viacerých podnikov a inštitúcií

<sup>27</sup> *Business and Innovation Centre* (BIC) Bratislava, s. r. o., pôsobí v oblasti podpory inovačne orientovaných malých a stredných podnikov. Okrem centra v Bratislave vznikli aj regionálne organizácie BIC. Organizácia BIC vykonáva funkciu inkubačného centra orientovaného na poradenskú činnosť pri spracúvaní podnikateľských zámerov, finančných a marketingových plánov a vyhľadávaní inovačných projektov a výsledkov výskumu pre potreby ich komercializácie. Plní aj funkciu centra a administratívneho koordinátora vybraných projektov rámcových programov rozvoja výskumu a technológie EÚ. Je členom Európskej siete informačných centier (*EBN – European Business and Innovation Centre Network*) a sprostredkúva kontakty s firmami zapojenými do tejto siete. Úzko spolupracuje s Regionálnymi poradenskými informačnými centrami (RPIC) poskytujúcimi poradenské, konzultačné, informačné a vzdelávacie služby podnikateľom v príslušnom regióne a s Centrami prenosu inovácií (*IRC – Innovation Relay Centres Network*) orientovanými na podporu technologického transferu vo vybraných podnikateľských činnostiach. V krajinách EÚ vrátane asociovaných je 68 IRC.

<sup>28</sup> *Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania* plní funkciu Riadiacej jednotky programu PHARE pre malé a stredné podnikanie. Z tohto titulu je vykonávateľom a sprostredkovateľom pomoci EÚ pre túto oblasť. Zabezpečuje koordináciu všetkých aktivít, vrátane finančných, na podporu malého a stredného podnikania v SR v rámci medzinárodnom, národnom a lokálnom. Pripravuje štátnu politiku a stratégiu pre oblasť malých a stredných podnikov, podporuje a spolupracuje s centrami BIC, RPIC a konzultačno-podnikateľskými centrami v SR, ako aj Európskymi informačnými sieťami a databázami v podnikateľskej oblasti prostredníctvom vlastného *Európskeho informačného centra* (EIC). Sieť EIC má 275 členov a poskytuje podnikom informačné zdroje o všetkých záležitostiach EÚ. V roku 2001 Komisia EÚ iniciovala vytváranie sietí IRC, EIC a BIC na podporu podnikov s cieľom zabezpečiť spoločné nástroje a postup.

<sup>29</sup> Združenie *InvestTeam Slovakia* vzniklo z iniciatívy Slovenskej agentúry pre rozvoj investícií a obchodu (SARIO) v spolupráci s ďalšími 27 spoločnosťami z oblasti poradenstva, financií, bankovníctva, služieb a obchodu s nehnuteľnosťami. Cieľom združenia je poskytnúť zahraničným investorom kvalitné, rýchle a komplexné služby, ako aj starostlivosť o nich po ich etablovaní v SR.

sústredených v určitom regióne, v ktorom dochádza k ich prirodzeným zoskupeniam, tzv. klastrom (*clusters*).

Klaster predstavuje špecifické zoskupenie vzájomne previazaných podnikov sústredených na určitom území, ktoré spolu súťažia, a súčasne aj spolupracujú. Zahŕňa špecializovaných dodávateľov, poskytovateľov služieb, organizácie na podporu podnikania a podniky príbuzných odborov sústredené na určitom území, ďalej pridružené inštitúcie, ako sú vysoké školy, lokálne združenia atď.<sup>30</sup>

Začlenenie do klastra znamená prínos tak pre podniky, ako aj pre národné hospodárstvo. Podnikom umožňuje znižovať náklady na podnikanie, zlepšiť prístup ku kvalifikovaným pracovníkom, k znalostiam, novým technológiám, distribučným kanálom, dodávateľom a špecializovaným službám. Zrýchľuje inovačné aktivity a znižuje riziko s nimi spojené. Z hľadiska národohospodárskeho klastre podporujú vznik nových inovačných firiem a konkurenčne schopných podnikov, čo stimuluje export, priťahuje vysokokvalitné investície, pretože zahraniční investori preferujú svoju prítomnosť v silnom klastri. V ňom totiž dochádza k vzniku celého radu pozitívnych externáliek, z ktorých majú možnosť ťažiť všetci účastníci. Ich vzájomné pôsobenie zrýchľuje proces špecializácie a podporuje rast ekonomickej efektívnosti.

Analýzy klastrov, ktoré sa vykonali v rôznych krajinách (napr. v Rakúsku, Kanade, Dánsku, vo Fínsku, v Nórsku a vo Švédsku), taktiež potvrdili, že výroby s vyššou inovačnou intenzitou sa výrazne koncentrujú nielen vecne, ale aj priestorovo (Romer, 1986; Krugman, 1991). Túto koncentráciu možno vysvetliť skutočnosťou, že presakovanie znalostí, ktoré sú zdrojom externáliek, je najintenzívnejšie v najbližšom okolí, v ktorom nové znalosti vznikli, a kde je aj osobná komunikácia najintenzívnejšia. Zatiaľ čo náklady na prenos informácie sú prakticky nezávislé od vzdialenosti, náklady na prenos znalostí so vzdialenosťou rastú (Audretsch, 1995; Feldman, 1994). *Know-how* a skúsenosti, ktoré sú súčasťou znalostí, možno totiž prenášať iba na základe osobných kontaktov.

<sup>30</sup> Súčasťou inovačnej politiky orgánov EÚ je najmä podpora vývoja klastrov v oblastiach, v ktorých sa dosahuje svetová špička, napríklad Telecom v Škandinávii, automobilový priemysel v južnom Nemecku, ale aj tradičné odvetvia v Taliansku. Nemajú sa teda na mysli iba odvetvia *hi-tech*, ale aj odvetvia s uznávanou tradíciou. Cieľom je prispieť k zblíženiu kapacít výskumu, priemyslu a obchodu, potrebných na dosiahnutie kritickej masy v kľúčových technologických oblastiach.

Obvyklými formami klastrov sú vedecké, výskumné, inovačné a priemyselné parky. Zatiaľ čo cieľom priemyselných parkov<sup>31</sup> je predovšetkým riešiť otázky zamestnanosti, cieľom vedeckovýskumných parkov je urýchliť transfer najnovších vedeckovýskumných poznatkov do podnikateľskej sféry a vytvoriť tak dostatočne veľký priestor s výskumným a inovačným potenciálom.

Pálčivý problém, ktorý bude potrebné v tejto súvislosti riešiť, je jednak zdĺhavé vybavovanie administratívnych záležitostí a rozdrobenosť vlastníctva pozemkov, ktoré bránia ich sceľovaniu, jednak nedostatok finančných prostriedkov v rozpočtoch miest a obcí na budovanie potrebnej infraštruktúry priemyselných a vedeckovýskumných parkov, ako aj nedostatočné tempo bytovej výstavby brzdiace mobilitu pracovných zdrojov.

Skúsenosti z oblasti inovačného podnikania ukazujú, že vážnou brzdou inovačného rozvoja sú aj nevyhovujúce predpisy a rôzne smernice, ktoré komplikujú zakladanie a výkon podnikateľských aktivít a nedostatočná pružnosť legislatívy, ktorá bráni využívať nové možnosti vedecko-technického pokroku v prospech komerčného využitia jeho výsledkov. Preto legislatívne úpravy uľahčujúce výkon administratívnych transakcií spojených s podnikateľskou činnosťou tvoria dôležitú súčasť priaznivého podnikateľského prostredia.

Rovnako je potrebné inovovať aj technológiu pracovných postupov vlády a jej styku s podnikateľskou sférou, výskumnými a vzdelávacími inštitúciami, zástupcami regionálnych inštitúcií, zamestnaneckých a odborových organizácií atď. Verejná správa vykazuje vo svojej činnosti väčšinou vysokú konzervatívnosť rigidným zotrvávaním na ortodoxnom vymedzení rezortných kompetencií namiesto zohľadňovania celospoločenských hľadísk a potrieb. Dôležitým prostriedkom zdokonaľovania činnosti vlády sú informačné a komunikačné technológie. Umožňujú zjednodušiť administratívu, minimalizujú čas potrebný na vybavovanie vecí, uľahčujú koordinačnú činnosť vlády a potláčajú nežiaduce účinky rezortizmu. Uľahčujú ekonomickým subjektom

---

<sup>31</sup> Súčasný návrh Ministerstva životného prostredia SR predpokladá vybudovanie 13 priemyselných parkov v Košickom kraji, 12 v Banskobystrickom, 8 v Žilinskom a Nitrianskom, 7 v Trenčianskom a Prešovskom, 6 v Trnavskom a 5 v Bratislavskom kraji. Pôvodná suma rozpočtu určená na ich vybudovanie bola skrátená viac než na desatinu.

a občanom prístup k informáciám a k službám verejnej správy, čím významne prispievajú k vytváraniu priaznivého podnikateľského prostredia.

Implementácia informačných a komunikačných technológií nie je však dostatočne koordinovaná. V súčasnosti sa vo verejnej správe prevádzkuje niekoľko samostatných, nie vždy kompatibilných dátových sietí, a to napriek projektu vládnej dátovej siete GOVNET schválenej vládnym uznesením číslo 864/96. Chýba aj koncepcia zabezpečenia dátových prepojení pre samosprávy, takže každá si ich rieši samostatne.

Lepšiu koordináciu si vyžadujú aj informačné zdroje pre podnikateľskú sféru. Na Slovensku pôsobí veľký počet informačných systémov schopných poskytovať rôzne informácie potrebné pre podnikateľskú činnosť v oblasti inovácií, výskumu, vzdelávania, marketingu atď. Sú však rozptýlené medzi mnohými domácimi, medzinárodnými a zahraničnými inštitúciami, v dôsledku čoho sa o nich stráca prehľad a tým aj dostupnosť pre používateľov. Významná úloha pripadá preto štátu, aby vytvoril zastrešujúci informačný systém, ktorý by sprehľadnil existujúce informačné zdroje a jednoduchou formou ich sprístupnil.

Nové možnosti v koordinačnej činnosti vlády v oblasti inovačnej politiky poskytuje otvorená koordinácia realizovaná prostredníctvom mapy trendov (*trend chart*). Zahŕňa tri základné zložky: 1. inovačnú skórovú tabuľku (*innovation scoreboard*), 2. databázu opatrení inovačnej politiky (*database of innovation policy measures*) a 3. *workshopy* na porovnávanie politik na základe informácií a správ z jednotlivých krajín (*policy benchmarking workshops*). Otvorenú koordináciu zabezpečuje skupina odborníkov zložená zo zástupcov členských štátov. Uvedený mechanizmus slúži Európskej únii na podporu šírenia a výmeny dobrých skúseností a porovnávania (*benchmarking*) výkonnosti členských štátov v oblasti inovačnej politiky. Vybrané ukazovatele umožňujú každej krajine porovnávať sa s ostatnými krajinami, identifikovať slabé stránky rozvoja svojho znalostného a inovačného potenciálu a využiť získané poznatky na zlepšenie svojej medzinárodnej pozície. Inovačná skórová tabuľka z roku 2002 zahŕňa už aj údaje za asociované krajiny (tab. 9.2). Zo 14 ukazovateľov v ôsmich sa krajiny V 4 a Slovinsko nachádzajú pod priemernou hodnotou krajín EÚ. Pritom najvýraznejšie zaostávanie vykazujú počty patentových prihlášok na milión obyvateľov

na patentových úradoch v Európe a v USA, čo je prejavom nízkej efektívnosti ich inovačných aktivít a malej ochrany ich duševného vlastníctva.

T a b u ľ k a 9.2

**Porovnanie vybraných ukazovateľov za krajiny EÚ a V 4 a Slovinsko za rok 2001**

Ukazovateľ	Krajiny EÚ			SR	ČR	MR	PR	SL
	priemer	maxim. hodnota	minim. hodnota					
Podiel obyvateľov s terciárnym vzdelaním z populácie 25 – 64 ročných v %	21,2	32,5	10,2	10,7	11,6	14,0	11,7	14,1
Zamestnanosť v spracovateľskom priemysle so stredne vysokou a vysokou technológiou v %	7,6	11,2	2,0	6,8	9,2	8,8	7,5	8,7
Zamestnanosť v <i>hi-tech</i> službách z celkového počtu pracovníkov v %	3,6	5,1	1,4	3,0	3,2	3,2	...	2,7
Verejné výdavky výskumu (GERD-BERD) / HDP v %	0,67	0,98	0,33	0,24 <sup>1</sup>	0,54 <sup>1</sup>	0,45 <sup>1</sup>	0,45 <sup>1</sup>	0,68 <sup>2</sup>
Výdavky výskumu podnikateľského sektora: BERD / HDP v %	1,28	2,84	0,17	0,45 <sup>1</sup>	0,81 <sup>1</sup>	0,36 <sup>1</sup>	0,25 <sup>1</sup>	0,83 <sup>2</sup>
Patentové prihlášky EPO na milión obyvateľov	152,7 <sup>1</sup>	...	...	5,9 <sup>1</sup>	12,1 <sup>1</sup>	16,1 <sup>1</sup>	2,3 <sup>1</sup>	20,6 <sup>1</sup>
<i>Hi-tech</i> patentové prihlášky USPTO na mil. obyvateľov	12,4 <sup>1</sup>	47,3 <sup>1</sup>	0,0 <sup>1</sup>	0,2 <sup>2</sup>	0,6 <sup>1</sup>	0,3 <sup>1</sup>	0,1 <sup>1</sup>	0,5 <sup>1</sup>
Výdavky na inovácie z celkových tržieb spracovateľského priemyslu v %	3,7 <sup>3</sup>	7,0 <sup>3</sup>	1,6 <sup>3</sup>	3,2 <sup>2</sup>	...	...	4,1 <sup>2</sup>	3,9 <sup>2</sup>
Podiel investícií rizikového kapitálu do <i>hi-tech</i> na HDP v %	0,242	0,567	0,034	0,002	0,021 <sup>2</sup>	0,035	0,045 <sup>2</sup>	0,150 <sup>2</sup>
Podiel obyvateľstva s prístupom k internetu v %	31,4	...	...	16,7	13,6	14,8	9,8	30,0
Podiel výdavkov na informačnú a komunikačnú techniku na HDP v %	6,93	9,85	4,41	7,50	9,50	8,90	5,90	4,70
Podiel stavu priamych zahraničných investícií na HDP v %	30,3 <sup>1</sup>	...	...	24,2 <sup>1</sup>	42,6 <sup>1</sup>	43,4 <sup>1</sup>	21,3 <sup>1</sup>	15,5 <sup>1</sup>
Podiel stavu priamych zahraničných investícií na obyvateľa v USD (1995)	7 897	...	...	986	2 265	2 356	900	...
Index rastovej konkurenčnej schopnosti krajín <sup>4</sup> (číslo poradia z 80 krajín)	20	39	2	49	40	29	51	28

<sup>1</sup> Rok 2000.<sup>2</sup> Rok 1999.<sup>3</sup> Rok 1996.<sup>4</sup> Prevzaté zo Správy o svetovej konkurencieschopnosti za rok 2002 obsahujúcej prieskum 80 krajín ([www.weforum.org](http://www.weforum.org)).

Ostatné údaje prevzaté z: European Innovation Scoreboard 2002. Cordis Focus, EC, 19. dec. 2002, s. 26 – 36; Štatistická ročenka SR, 2002. Bratislava: Veda, vydavateľstvo SAV 2002, s. 640.

Pokiaľ ide o Slovensko, najhoršie umiestnenie má v percentuálnom podiele verejných výdavkov výskumu na HDP a v percentuálnom podiele investícií rizikového kapitálu do *hi-tech* na HDP. Týmito hodnotami sa vymyká aj z rozpätia všetkých krajín EÚ. Nízka hodnota uvedených ukazovateľov vážne ohrozuje rozvoj inovačného potenciálu Slovenska. Uvedené skutočnosti signalizujú potrebu vyššej angažovanosti štátu a podnikovej sféry v podpore výskumu a v koncipovaní programu na podporu investícií rizikového a rozvojového kapitálu.

Z hľadiska prípravy vstupu SR do EÚ treba považovať za pozitívny krok zriadenie *Slovenského benchmarkingového informačného centra (SBIC)*<sup>32</sup> Ministerstvom hospodárstva SR v roku 1999 na základe uznesenia vlády SR č. 761/99. Jeho hlavným cieľom je šíriť metodiku a filozofiu benchmarkingu, sprostredkovať kontakty s medzinárodnými benchmarkingovými centrami, vypracúvať analýzy, štúdie a koncepcie potrebné na zvyšovanie konkurenčnej schopnosti priemyslu a ekonomiky SR.

---

<sup>32</sup> Slovenské benchmarkingové informačné centrum bolo zriadené na základe uznesenia vlády SR č. 761/99. Jeho partnerskými organizáciami sú: Slovenské centrum produktivity, Združenie priemyselných zväzov, Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení, Slovenská obchodná a priemyselná komora, Slovenská akadémia vied a Ekonomická univerzita.

## 10. REGIONÁLNA POLITIKA

### 10.1. K vymedzeniu regionálnej politiky

Rozdielne prírodno-geografické podmienky, ako i vplyv množstva rôznorodých faktorov historických i spoločensko-ekonomických sú odrazom toho, že v štruktúre ekonomiky sa nachádzajú regióny, ktoré sú charakteristické rozdielnymi podmienkami ekonomickými, ekologickými i sociálnymi.

V dôsledku toho v štruktúre regiónov existujú regióny menej a viacej rozvinuté, s väčšou alebo menšou dynamikou rozvoja, s lepšími alebo horšími podmienkami životného prostredia. Rozdiely medzi regiónmi vplývajú na ich obyvateľov a vyvolávajú aktivitu lokálnych i regionálnych samospráv, ako aj ostatných orgánov verejnej správy. Na účely riešenia medziregionálnych nerovnováh a disproporcií vnútri regiónu sa dostáva do popredia aktívna činnosť zameraná na aktivovanie iniciatív, ktorej úlohou je riadiť proces ekonomického rozvoja v podmienkach jednotlivých regiónov.

Uvedené predpoklady tvoria predmet i obsah špecifickej aktivity, ktorú nazývame *regionálna politika*. Týmto pojmom budeme rozumieť cieľavedomé pôsobenie štátnej správy a samosprávy (na úrovni centrálnej, regionálnej a lokálnej) na dynamiku a štruktúru rozvoja regiónov a na zmeny v podmienkach a štruktúre priestorového usporiadania národného hospodárstva.

Regionálna politika je integrálnou súčasťou makroekonomickej hospodárskej politiky štátu a realizuje sa v úzkej súčinnosti s odvetvovými politikami, štruktúrnou a urbanistickou politikou, pričom ich dopĺňa o regionálny rozmer.

Regionálna politika je syntetizujúcim procesom v ktorom sa presadzuje pôsobenie tak mikro-, ako i makrofaktorov rozvoja ekonomiky, čím sa stáva indikátorom a ukazovateľom plnenia cieľov a zámerov rozvoja regiónov. Z uvedeného vyplýva, že regionálna politika má významné miesto v celkovej hospodárskej politike.

Pri kategórii *regionálna politika* treba predovšetkým zdôrazniť, že zo systémového hľadiska je to inštitút mimoregiónový, iniciovaný štátom a motivovaný snahou o vyrovnávanie, resp. zmierňovanie regionálnych ekonomických nerovnováh v národnom hospodárstve pomocou štátnych regulatívnych opatrení, vypracovaných a realizovaných vo

väčšej alebo menšej koordinácii s regionálnymi samosprávnymi orgánmi, resp. s väčším alebo menším rešpektovaním regionálnych záujmov.

Variabilitu vzťahu medzi štátom a regionálnou reprezentáciou možno vymedziť dvoma prístupmi:

- Regionálna politika je centrálné riadená snaha o redistribúciu zdrojov medzi regiónmi na základe celoštátnych kritérií, potvrdzujúca integritu, spravodlivosť a nadradenosť štátu. Centrálna vláda môže pod „regionalistickým“ tlakom buď uznať požiadavky regiónov na samostatnosť (úplnú alebo čiastočnú), usilovať sa včleniť ich do národného systému prostredníctvom inštitucionalizácie rozličných foriem „regionálnych záujmov“, absorbovať prinajmenšom ich ekonomické aspekty do „regionálnej politiky“.
- Centrálna vláda môže mobilizovať dostatok ďalších národných zdrojov a štátnej autority na to, aby mohla týmto požiadavkám odporovať.

Ak máme ďalej uvažovať o regionálnej politike, ktorá bude systémovo zodpovedať ekonomike fungujúcej na trhovách, decentralizovaných princípoch ekonomického rozhodovania, druhým z uvedených prístupov sa nemusíme zaoberať.

Prvý prístup ponúka viacero variantných riešení, ktoré sa môžu odlišovať jednak vecnou, obsahovou náplňou stanovených cieľov (od čisto ekonomických až po široko štruktúrované koncepcie vytvárania sociokultúrneho obrazu regiónu), jednak metódami a nástrojmi použitými na dosiahnutie stanovených cieľov (podielom priamych a nepriamych foriem štátnej stimulácie, extenzívnymi a intenzívnymi, resp. kvantitatívnymi a kvalitatívnymi metódami stimulovania regionálneho potenciálu), hlavne však mierou účasti regionálnych mocenských článkov na tvorbe regionálnopolitických koncepcií.

Uvedené teoretické prístupy k vymedzeniu regionálnej politiky je potrebné porovnať s jej klasickou definíciou, ktorú formuloval L. H. Klaassen (Klaassen – Vanhove, 1990): *„Regionálna hospodárska politika predstavuje všetky verejné intervencie vedúce k zlepšeniu priestorového usporiadania hospodárskych činností; v skutočnosti sa regionálna hospodárska politika snaží napraviť určité priestorové dôsledky voľnej trhovej ekonomiky v zmysle dosiahnutia dvoch vzájomne závislých cieľov: ekonomického rastu a zlepšenia sociálneho rozdeľovania.“*

V tejto definícii je vyjadrená skúsenosť západoeurópskych krajín s realizáciou regionálnej politiky v uplynulom období. Z hľadiska podmienok transformujúcej sa slovenskej ekonomiky na trhové podmienky môžeme túto definíciu prijať predovšetkým z dlhodobého hľadiska. V súčasných podmienkach transformačnej etapy slovenskej ekonomiky je potrebné k tejto definícii uviesť nasledujúce poznámky.

Regionálna hospodárska politika v etape transformácie slovenskej ekonomiky nemôže len naprávať určité neprijateľné dôsledky voľnej trhovej ekonomiky, ale mala by sama prispievať k vytváraniu podmienok prechodu ekonomiky na trhové hospodárstvo, čo v porovnaní so západoeurópskym prístupom predstavuje značne odlišný cieľ spojený s úsilím o dosiahnutie voľného pohybu tovarov, práce a kapitálu po celom území štátu. Ekonomický rast ako cieľ regionálnej hospodárskej politiky by mal mať v etape transformácie slovenskej ekonomiky väčšiu váhu než má v ekonomikách vyvíjajúcich sa v klasických trhových podmienkach. Hospodársky rast by mal byť cieľom hospodárskej regionálnej politiky nielen v problémových regiónoch, ale aj v regiónoch postihnutých prechodom na trhovú ekonomiku. Regionálna politika by mala zároveň odstraňovať prekážky rozvoja rozvinutých regiónov, ktoré majú najväčší ekonomický potenciál.

Zlepšenie sociálneho rozdeľovania medzi regiónmi by sa malo chápať ako zabránenie vzniku sociálne aj politicky neúnosných rozdielov v ekonomickej a sociálnej úrovni regiónov. V rámci toho by sa rozdiely medzi regiónmi mali akceptovať ako nevyhnutný sprievodný jav rastu. Malo by ísť o odklon od rovnostárskeho chápania sociálnej a ekonomickej úrovne medzi regiónmi a o prechod k dynamickejšiemu, pružnejšiemu chápaniu interregionálnych vzťahov.

Pri dôslednom rešpektovaní štrukturalistických princípov by vecný obsah regionálnej politiky mal cieľiť na všetky – tak ekonomické, ako aj neekonomické regionálne štruktúrne charakteristiky. Zohľadnenie tých „neekonomických“ je zjednodušene možné dosiahnuť tým, že sa prizná primárna funkcia regionálnej samosprávy na tvorbe koncepčných predstáv o optimálnom využití, resp. aktivovaní hmotných i nehmotných zdrojov nachádzajúcich sa na území regiónu. To by malo byť predpokladom dosiahnutia konsenzu medzi štátnym a regionálnym záujmom aj v užšej ekonomickej sfére regionálnej politiky.

## 10.2. Charakteristika modelov regionálnej politiky a ich súčasný vývoj vo vybraných štátoch Európskej únie

Koncom deväťdesiatych rokov boli mnohé členské štáty Európskej únie (EÚ) prinútené výrazne revidovať svoju národnú regionálnu politiku (RP). Na jednej strane ich k tomu podnietila účasť na štruktúrnej politike EÚ, na strane druhej zohrali významnú úlohu viaceré dlhodobejšie transformačné trendy. V európskom rozmere domácej reformy RP hlavnými krátko- a strednodobými impulzmi boli: a) reforma regulačného systému štátnej a regionálnej pomoci, ktorej iniciátorom bola Európska komisia; b) nástup vtedy nového programovacieho obdobia (2000 – 2006). Do skupiny „nadeurópskych“ faktorov možno zaradiť:

- potrebu adekvátnej odozvy na globalizačné tlaky a rastúci význam poznatkovej ekonomiky (s jej dôrazom na *networking* a kooperáciu);
- tlak na väčšiu koncentráciu obmedzených zdrojov do geografických oblastí s potencialne najväčším intervenčným vplyvom, čo znamená rastúci dôraz na lokality s rozvojovým potenciálom;
- tendenciu zakladať rozvojové úsilie na regionálnych aktivitách a impulzoch so zámerom prinútiť regionálnu dynamiku pracovať v prospech celej národnej ekonomiky;
- zvýšený dôraz na koordináciu politík – tak na regionálnej, ako aj národnej či nadnárodnej úrovni – v snahe integrovať užšie vymedzené regionálnopolitické opatrenia so širšími politickými iniciatívami, ktoré majú regionálny dopad, a silnejúcu požiadavku v mnohých krajinách situovať nové intervencie do širšieho kontextu podpory trvalo udržateľného rozvoja.

Pokiaľ ide o hybný moment vtedy začínajúceho programovacieho obdobia 2000 – 2006, dôsledky zavádzania kľúčového nariadenia Európskej rady č. 1260/1999 boli najcitelnejšie v tých členských štátoch, ktoré majú najväčšie pokrytie Cieľom 1 (t. j. Grécko, Portugalsko a Španielsko). V týchto krajinách relatívne veľká váha štrukturálnych fondov (ŠF) často neumožňuje rozlišovať medzi národnou a európskou regionálnou politikou. Po druhé, záväzok národného kofinancovania v rámci systému ŠF znamená, že formálne limity a kritériá EÚ majú priamy vplyv na typ a rozsah asistencie reálne ponúkanej prostredníctvom systému národnej RP, a následne aj na jeho formovanie

(„modelovanie“). Po tretie, inštitucionálny rámec, ktorý bol navrhnutý na čerpanie zo ŠF – s jeho dôrazom na regionálne programovanie, partnerský princíp tvorby a výkonu RP a ich monitoring a evaluáciu – má rastúci vplyv na administráciu a implementáciu regionálno-rozvojového úsilia v jednotlivých štátoch EÚ.

Oba momenty regionálnej politiky EÚ – *donucovací* (regulačný) *i* *podporný* (facilitačný) – spôsobili, že prakticky každý konštrukčný prvok národnej RP bol podrobený intenzívnej reflexii a revízii, čo v mnohých prípadoch vyústilo do hlbšej reformy dovtedy uplatňovaných národných modelov RP. Táto „europeizácia“ a paralelné pôsobenie mnohých ďalších faktorov vplyvu tak relativizuje nielen akúkoľvek klasifikáciu národných modelov RP, ale následne aj jej didaktický význam a relevantnosť z hľadiska potrieb Slovenska ako nového členského štátu, ktorý sa už takmer desaťročie pokúša o účinnú reformu vlastnej RP.

Súčasnú európsku štáty možno rozdeliť napríklad podľa ich územnosprávneho členenia, ktoré má určujúci vplyv aj na systém plánovania a regulovania regionálneho rozvoja. Z tohto hľadiska možno rozlíšiť nasledovné skupiny štátov:

- unitárne štáty s decentralizovanými právomocami RP (Írsko, Grécko, Luxembursko),
- unitárne štáty, v ktorých sú plánovacie kompetencie RP výrazne decentralizované na lokálnu úroveň (Dánsko, Fínsko, Švédsko, Nórsko),
- unitárne štáty, v ktorých prebieha proces decentralizácie smerom k regiónom (Portugalsko, Holandsko, Veľká Británia, Francúzsko),
- unitárne štáty s výraznou decentralizáciou na regióny (Španielsko, Taliansko),
- federálne štáty s prevažnou decentralizáciou na regióny (Rakúsko, Nemecko, Belgicko).

Iná klasifikácia štátov EÚ podľa ich teritoriálnej kompaktnosti, ktorá je určovaná geografickou rozlohou, a najmä rozsahom a charakterom vnútroštátnych rozdielov (disparít) v úrovni sociálnoekonomického rozvoja, by mohla vyzeráť nasledovne:

- bohatšie a rozvinutejšie krajiny, v ktorých je relatívne vysoká národná prosperita niekedy politicky ohrozovaná nerovnomerným rozvojom v smere:
  - „sever – juh“ (Taliansko, Veľká Británia, Nemecko, Belgicko),
  - „západ – východ“ (Írsko, Nemecko, Rakúsko),

- „centrum – periféria” (Francúzsko, škandinávské štáty s regiónmi, kde je brzdou rozvoja najmä nízka populačná hustota a dynamika, nízka miera ekonomickej aktivity a následny nízky stupeň rozvoja; do určitej miery aj Holandsko);
- chudobnejšie a menej rozvinuté krajiny, v ktorých sa uvedené problémy duálneho rozvoja územia štátu zosilňujú nízkym tempom národnej (Grécko) alebo regionálnej (Portugalsko) konvergenzie smerom k priemeru HDP EÚ (Španielsko by bolo niekde uprostred medzi spomínanými dvoma kohéznymi krajinami). Vyhlíadky na zlepšenie situácie v týchto krajinách a ich regiónoch navyše komplikuje porovnateľne nižšia kvalita a efektívnosť verejnej správy, ktorá znižuje ich ekonomickú konkurencieschopnosť.

Národný model RP je v súčasnosti pod vplyvom viacerých faktorov, ktoré majú prierezový a nadnárodný charakter a pôsobia viac-menej v každom členskom štáte EÚ, resp. sú témou verejnej diskusie alebo plánovanej reformy. Súčasný vývoj a skúsenosti európskych krajín, ktoré sú relevantné aj pre Slovensko,<sup>1</sup> budeme sledovať a hodnotiť v troch súvisiacich oblastiach, a to hľadiska:

- voľby stratégie RP,
- voľby nástrojov RP (najmä ponuky balíkov regionálnych stimulov),
- voľby administratívneho modelu RP.

### **10.2.1. Strategické smerovanie regionálnej politiky**

V súčasných členských štátoch EÚ možno vymedziť minimálne päť spoločných tém, resp. trendov. Po prvé, hľadanie *správnej rovnováhy medzi cieľom „tvorby bohatstva” a „rozdelenia bohatstva”*. Napríklad vo *Francúzsku* sa zdôrazňuje strategický význam tvorby bohatstva na lokálnej úrovni oproti redistribúcii národných zdrojov. Pozornosť sa sústreďuje najmä na projekty, ktoré skôr využívajú existujúce aktíva, než by kompenzovali pretrvávajúce nedostatky. V *Rakúsku* pozitívne skúsenosti s technologicky orientovaným rozvojom spochybnili vhodnosť cielenia inovačných aktivít do

---

<sup>1</sup> Ukazuje sa, že z hľadiska podobnosti historického vývoja, geografickej polohy v rámci rozšírenej EÚ, územno-správneho členenia či administratívnej kultúry sú pre Slovensko asi najrelevantnejšími skúsenosti a lekcie z tzv. kohéznych krajín, najmä Írska a Portugalska.

úzko vymedzených problémových regiónov. Vo všeobecnosti silnie dôraz na posilňovanie regionálnej konkurencieschopnosti s cieľom vytvárať také prostredie, v ktorom by regióny boli schopné prispievať k celkovému národnému rozvoju. Opačný trend možno pozorovať napríklad na severe *Holandsku*, kde sa tamojšie regióny cítili nepravodlivo ukrátene o podporu pri rozvoji infraštruktúry, a v západnom *Dánsku*, kde vznikla silná politická reakcia kritizujúca opodstatnenosť obrovských investícií do infraštruktúry do Kodane a jej okolia. V oboch prípadoch sa však podarilo nájsť kompromis v podobe adresnejších finančných alokácií v budúcnosti. Implicitné napätie medzi argumentmi rovnosti a efektívnosti je obzvlášť akútne v menej prosperujúcich členských štátoch. Skutočnosť, že od roku 2000 tak Dublin, ako aj Lisabon stratili štatút oprávnených oblastí na prioritné čerpanie zo ŠF i domácej regionálnej pomoci, je zárukou toho, že uvedená rozvojová dilema zostane jednou z ústredných politických tém aj v rozšírenej Európe.

Po druhé, rastie dôraz kladený na *posilnenie úlohy urbanistických centier/aglomerácií ako „motorov“ rozvoja* sčasti v dôsledku stále prísnejších obmedzení v oblasti poskytovania regionálnej pomoci, ale najmä kvôli potrebe koncentrovať dostupné populačne kótované objemy asistencie do oblastí s potenciálne najväčším intervenčným vplyvom. Vo *Fínsku* sa oslabil tradičný dôraz na vidiecké oblasti a prevenciu vysídľovania populácie – kľúčovým cieľom je dnes udržanie populácie a rozvoj v hlavných mestských centrách každého regiónu, t. j. dôraz na regionálne centrá rastu. Aj v *Holandsku* ministerstvo hospodárstva kompetentne presadzuje dôraz na ekonomický komponent politiky priestorového rozvoja a preferuje rozvoj zasadený do „zvláštnych ohnísk rastu“. Podobný posun nastal aj v *Írsku*, kde Dublin prestáva byť jedinou osou rozvoja, a kde aktuálny národný rozvojový plán formuluje potrebu „regionálnych portálov“ na riešenie nerovnomerného rozvoja krajiny. Úloha aglomerácií v ekonomickom rozvoji má silnú podporu aj v *Rakúsku*, najmä v súvislosti so snahou politiky priestorového usporiadania (*Raumordnungs Politik*) lepšie prepojiť urbanistické centrá s ich ekonomickým zázemím. Asi najrazantnejšia podpora tejto línie existuje vo *Francúzsku* – zasadiť regionálny rozvoj do geografických oblastí, ktoré sú relevantné z hľadiska navrhovanej iniciatívy či projektu, a v rámci tejto stratégie podporiť aj rozvoj

aglomerácií. Mestské aglomerácie sa stále viac vnímajú ako kľúčový zdroj národnej konkurencieschopnosti a rozvoja priľahlých vidieckych oblastí.

Po tretie, ďalšou nepoddajnou témou reformy je vzajomný vzťah centrálnej (národnej) a regionálnej úrovne pri programovaní a implementácii štruktúrnej podpory ekonomického rozvoja. Vo *Francúzsku* majú značnú váhu názory, ktoré odporúčajú neriadiť RP „zhora“, ale mala by fungovať ako decentralizovaný proces s účasťou miestnych aktérov, kombinovaný s rozumnou mierou centralizácie, ktorá umožňuje integrovať, vyvažovať rozdielne stanoviská a garantovať princíp rovnosti. Potreba koordinácie na regionálnej úrovni – zakomponovaná do Územných paktov zamestnanosti (*Territorial Employment Pacts*) či Dohôd pre regionálny rast (*Regional Growth Agreements*) – je úspešnou praxou napríklad v *Rakúsku*, vo *Švédsku*, v *Dánsku* či *Holandsku*.

Po štvrté, odborná i politická diskusia sa naďalej vedie aj v otázke, aký rozsah a miera intervencie sú pre výkon RP najvhodnejšie. Je adekvatnejšie sústrediť sa na užšie špecifikované iniciatívy miestneho ekonomického rozvoja, alebo je lepšie uplatňovať širšiu perspektívu, ktorá berie do úvahy všetky vládne výdavky v danom regióne? Takáto širšia koncepcia je dnes praxou najmä v škandinávskych krajinách (*Švédsko*, *Dánsko*, *Nórsko*), no v rámci decentralizačných procesov (*Veľká Británia*) či reformy systému územno-finančného vyrovnávania (*Finanzausgleich* v *Nemecku*) je predmetom diskusie aj v iných bohatších krajinách Únie. Jeden z kľúčových problémov je nájsť riešenie, ako v prípade prijatia takejto intervenčnej koncepcie minimalizovať riziká politického a administratívneho preťaženia, a súčasne zachovať výhody vyplývajúce z manažérskej špecializácie pri výkone RP.

Poslednou, avšak nemenej významnou je otázka, do akej miery ma byť RP „eu-ropeizovaná“. Ide o typickú charakterovú črtu RP konca 90. rokov, ktorá je takpovediac „získaná“ v krajinách, ako sú *Fínsko* a *Švédsko*, a akoby „vrodená“ v kohéznych krajinách. V mnohých ďalších štátoch sa európska dimenzia vníma skôr ako významné obmedzovanie aktivity národných tvorcov politiky. Týka sa to najmä federatívneho *Rakúska* a *Nemecka*, kde opozícia voči reformám zo strany Komisie viedla k aktívnejšiemu chápaniu a uplatňovaniu princípu subsidiarity v oblasti RP.

### 10.2.2. *Nástroje regionálnej politiky*

Prehľad bezprostredných reakcií členských štátov EÚ na reformu systému štátnej a regionálnej pomoci vedie k nasledovným postrehom:

- nastáva posun od poskytovania fiškálnej podpory smerom k ponuke finančných stimulov, predovšetkým grantov (napr. postupná reforma štedrých daňových úľav v *Írsku*);
- upúšťa sa od preferenčných úľav na odvodoch sociálneho zabezpečenia pre firmy lokalizované v problémových regiónoch v dôsledku tlakov v oblasti politiky hospodárskej súťaže (najmä *Švédsko a Nórsko*);
- znižuje sa dôraz na priamu investičnú podporu v prospech „mäkších“ opatrení na zlepšenie podnikateľského prostredia (vrátane regionálne programovanej asistencie);
- rastie tendencia poskytovať podporu na súťažnej báze (do špecifikovanej výšky projektového rozpočtu).

Z dlhodobejšieho hľadiska možno rozlíšiť šesť typov nástrojov, ktoré sa vo väčšej alebo menšej miere uplatňujú vo všetkých štátoch EÚ:

- regionálne stimuly (najmä investičná podpora firiem),
- tvorba podnikateľského prostredia (rámcové opatrenia),
- podpora infraštruktúrnej vybavenosti,
- územnoplánovacie nástroje, tvorba regionálnych stratégií,
- regulácia lokalizačného rozhodovania, resp. obmedzovanie lokalizácie firiem v predimenzovaných (napr. nadmerne znečistených) oblastiach,
- priestorové rozmiestnenie ekonomickej aktivity štátu (vlády).

Posledné dva typy zaznamenali radikálny ústup aj v krajinách, kde sa tradične uplatňovali (administratívna regulácia vo *Veľkej Británii a v Grécku* a diferencované rozmiestňovanie verejnej správy vo *Francúzsku a v Dánsku*). Ostatné typy sú v rôznej miere zastupené v regionálnej politike všetkých súčasných štátov EÚ. Pokiaľ ide o ich súčasnú relatívnu váhu, ako sme už spomenuli, v poslednom období vzrástol význam tzv. rámcových opatrení, a predovšetkým regionálnych plánov a programov (prinajmenšom v súvislosti s obsluhou štrukturálnych fondov), a upúšťa sa od priameho

poskytovania regionálnych stimulov. Regionálne finančné stimuly sú naďalej veľmi rozšíreným typickým nástrojom RP vo všetkých členských štátoch EÚ s výnimkou *Dánska*. Budovanie a zlepšovanie fyzickej („tvrdej“) infraštruktúry je v súčasnosti výrazne financované v rámci Cieľa 1, a najmä v kohéznych krajinách. Regionálne programovanie je veľmi účinný nástroj pri identifikácii predností a slabín jednotlivých cieľových regiónov i pri koordinácii ich účasti na podpore národného rozvoja. Jeho výsledkom je jasný plán, dlhodobá stabilná perspektíva a vyššia angažovanosť rôznych úrovní vlády, súkromného sektora a občianskej spoločnosti.<sup>2</sup>

### **10.2.3. Administrácia regionálnej politiky**

V oblasti administratívneho riadenia RP nastupujú, resp. pokračujú tri významné trendy:

- väčšia miera decentralizácie vo fáze implementácie RP,
- rastúci dôraz na koordináciu RP,
- posilňovanie kritéria selektívnosti a zastúpenia tzv. diskretných (neautomatických, právne nenárokovateľných) foriem regionálnych stimulov.

Rastúca váha *regionálnych hľadísk a vstupov* pri tvorbe a výkone RP je tendenciou, ktorá je výrazne etablovaná vo *Francúzsku*, v *Holandsku* a vo *Švédsku*. V *Írsku* sa v súčasnosti kladie dôraz skôr na rozvoj regionálnych (administratívnych) kapacít v tých fázach cyklu RP, ktoré sa historicky riešili centrálné. Vo *Veľkej Británii* je decentralizačná legislatíva sprevádzaná opatreniami, ktoré majú zabezpečiť, že RP bude i naďalej účinne koordinovaná na národnej úrovni.

*Posilňovanie koordinačnej funkcie* sa v zásade uberá dvoma smermi. Presun ťažiska koordinácie na regionálnu úroveň je typický pre krajiny, ako sú *Francúzsko*, *Holandsko*, *Švédsko*, *Rakúsko* a *Írsko*. V *Írsku* má konštituovanie spoločných regionálnych úradovní za cieľ zlepšiť administratívnu súčinnosť pri poskytovaní verejných služieb v rámci spravovaných území. Posilnenie národnej koordinácie integrovaním viacerých rozvojových služieb „pod jednu strechu“ je aktuálne v *Taliansku* (*Sviluppo*

<sup>2</sup> Typické znaky a pečať doktríny *New Public Management* (pozn. autora).

*Italia*) a v *Portugalsku* s tým, že v spomínanej kohéznej krajine úlohu strešnej organizácie prevzalo ministerstvo hospodárstva.

V piatich krajinách EÚ (Fínsko, Portugalsko, Grécko, Taliansko a Holandsko) sa najviac posilnila selektívnosť a „diskrétnosť“ pri poskytovaní regionálnych stimulov: na jednej strane sa posilňuje selektívny prístup a manažérska nezávislosť pri schvaľovaní regionálnych stimulov; na strane druhej najnovšie balíky stimulov majú v sebe zakomponovaný súťažný princíp (napr. v podobe výberového konania), ktorý sa aplikuje najmä na rozpočtové výdavky daného projektu na fixné investície.

#### **10.2.4. Závěry a možné implikácie pre Slovensko**

Skúsenosti krajín Európskej únie preukázali, že pre proces približovania na národnej i regionálnej úrovni je veľmi dôležitá lokalizačná politika, ktorá zabezpečuje makroekonomickú stabilitu a implementuje a stabilizuje trhovo konformné rámcové podmienky. Skúsenosti tiež ukazujú, že podporná politika zo ŠF nie je úspešná samostatne, ale iba v podmienkach makroekonomickej stability a dobrej národnej lokalizačnej politiky. Objavujú sa aj úvahy o tom, či je racionálne vylúčiť z podpory rozvinutejšie regióny, ktoré sú nositeľom vyrovnávacieho procesu. Niektoré štúdie dokonca upozorňujú, že kohézne krajiny sa príliš orientovali na regionálne intervencie, čím obmedzili rast v ich hlavných aglomeráciách a tým aj proces približovania k priemeru HDP krajín EÚ. Podobné analýzy bohatších štátov EÚ zase ukazujú na značný efekt rozptylu, šírenia, prenášania rastu z rozvinutejších do zaostávajúcich regiónov (*spread effect*).

Tento širší rámec stratégie regionálnej politiky musí byť na základe empirického a teoretického výskumu sprevádzaný explicitnou regionálnou rozvojovou koncepciou. Najbližšie má k tomu koncepcia endogénneho rozvoja, ktorá stavia najmä egalizačný proces na racionálnu základňu: spočíva v koordinácii podnikateľských aktivít, tvorbe novej industriálnej zamestnanosti umožnenej kvalifikovanými pracovnými silami, zodpovedajúcimi väzbami medzi verejnou správou, univerzitami, inštitúciami výskumu a rozvoja, inštitúciami podporujúcimi podnikateľské prostredie, vo finančnej a inej podpornej mobilizácii kapitálu a pod. Endogénne koncepcie – či už na národnej

alebo regionálnej úrovni – zahŕňajú špeciálne nástroje na zlepšenie regionálnej ekonomiky, rast konkurencieschopnosti MSP, podporu inovácií, zakladania nových podnikov, priťahovania nových aktérov do regiónov, rozvoj ľudských zdrojov a modernizáciu infraštruktúry. Endogénnu koncepciu by mala sprevádzať politika medzinárodnej integrácie zameranej na export, medzinárodné *networks* a získavanie zahraničných fondov. V koordinačnej úlohe regionálnej politiky vystupujú nové úlohy a metódy regionálnej politiky: úloha moderátora pri výmene skúseností a *best practise*, *benchmarking*, organizovanie *networks* a klastrov, nové úlohy v oblasti regionálneho marketingu a manažmentu.

Z uvedeného hodnotenia realizácie regionálnej politiky vo vybraných krajinách ďalej vyplýva, že:

- V regionálnej politike sa prejavuje funkcia štátu ako funkcia koordinančná, a to ako:
  - koordinácia vertikálna – medzi rôznymi úrovňami vlád (centrálnymi a samosprávami, EÚ a členským štátom) a taktiež štátom a podnikmi,
  - koordinácia horizontálna – medzi vládami, inštitúciami a organizáciami na centrálnej úrovni, medzi regionálnymi/lokálnymi vládami a lokálnymi subjektmi vytvorenými na účely podpory regionálneho rozvoja.
- Nedá sa výrazne odčleniť, čo je inter- a čo intraregionálna politika, pretože v regionálnej politike spolupracujú navzájom všetky subjekty (z centrálnej, regionálnej/lokálnej úrovne) s cieľom dosiahnuť synergetické efekty, ako aj preto, lebo regionálna politika má charakter subsidiarity, vytvára typický príklad realizácie pomoci, t. j. problémy regionálneho rozvoja sú predovšetkým problémami daného územia, ale vláda (štát) poskytuje v tejto sfére pomoc. Nejestvuje regionálna politika uskutočňovaná výlučne regionálnou vládou, vždy je určité prepojenie s územím „zhora“ (sektorová dynamika) s dynamikou „zdola“.
- Centrálnym vládam prislúcha nová úloha v regionálnej politike, a to „úloha skromnejšia, ale súčasne zložitejšia, a samozrejme dôležitejšia ako v minulosti“ (Prud'home, 1995). Preto rast subjektov politiky regionálneho rozvoja nemožno interpretovať ako postupné zanikanie, resp. oslabovanie úlohy štátu v regionálnej politike, ale jedine ako modifikáciu v smere upevňovania koordinujúcich funkcií, ako aj generovania impulzov povzbudzujúcich lokálnu dynamiku rozvoja.

### 10.3. Formovanie regionálnej politiky v Slovenskej republike

Politické a ekonomické reformy smerom k demokracii a trhovej ekonomike a integračné kroky smerom k Európskej únii začali v 90. rokoch meniť podobu a smerovanie regionálnej politiky v SR. Proces formovania regionálnej politiky v minulosti ovplyvňovali a aj v súčasnosti ovplyvňujú rámcové podmienky politické, ekonomické, sociálne, inštitucionálne, legislatívne a pod.

Formovanie ucelenej koncepcie regionálnej politiky SR bolo v počiatočných rokoch transformácie v tieni politických zmien a reformných krokov (liberalizácia cien a zahraničného obchodu, privatizácia, daňová reforma, agrárna reforma a pod.).

Ako uvádza Ochotnický (1995), reforma regionálneho rozvoja a formovanie regionálnej politiky (napriek viacerým pokusom o ich koncepčné usmernenie) sa v SR uskutočňovala skôr spontánne a ako odraz formovania iných prvkov systému. Išlo o organizačné pohyby v inštitucionálnom systéme SR (konštituovanie nových ministerstiev) a v systéme riadenia verejnej správy (zmeny v administratívno-správnom členení, delenie kompetencií a financií medzi štátnu správu a samosprávu).

Tvorcovia regionálnej politiky boli na začiatku transformačného procesu postavení pred základnú strategickú dilemu (Ochotnický, 1995):

- Je vôbec vhodné v období transformácie (keď sa len formujú základné trhové signály – trhové ceny, hladina výmenného kurzu, celková hladina cien, hladina miezd a podobne) uplatňovať aktívnu regionálnu hospodársku a štruktúrnu politiku? Nenarušia pokusy o tlmenie regionálnych ekonomických a sociálnych problémov alokačné funkcie formujúceho sa trhového mechanizmu?
- Je vhodnejšie riešiť regionálne problémy z centrálnej alebo lokálnej (či regionálnej) úrovne?

Odpoveďou na tieto otázky bolo v rokoch 1991 – 1995 prijatie viacerých koncepčných a realizačných opatrení s regionálnou dimenziou. Prvou úlohou, ktorú Ministerstvo pre hospodársku stratégiu SR (v tom čase zodpovedné za úlohy v oblasti regionálneho rozvoja) v spolupráci s okresnými a obvodnými úradmi vypracovalo, bola správa, ktorú spolu so zásadami regionálnej hospodárskej politiky prerokovala

vláda v júli 1991 (pozri uznesenie vlády č. 390/1991 k Zásadám regionálnej hospodárskej politiky).

V máji 1994 Centrum strategických štúdií vypracovalo a predložilo do vlády dokument *Regionálna politika vlády SR*.

Z hľadiska regionálnej politiky bola významná novelizácia tzv. kompetenčného zákona z roku 1995, ktorou bolo schválené gestorstvo Úradu pre stratégiu rozvoja spoločnosti, vedy a techniky SR pre úsek regionálneho rozvoja na centrálnej úrovni. Na krajských a okresných úradoch boli zriadené odbory regionálneho rozvoja a iných odvetvových vzťahov, ktoré mali vytvoriť podmienky na komplexnejší a kvalitnejší výkon štátnej správy na úseku regionálneho rozvoja.

V období 1996 – 1998 sa veľká pozornosť venovala legislatívnemu, administratívnomu a inštitucionálnemu rámcu regionálnej politiky na úrovni centra. V roku 1996 sa uskutočnil druhý krok reformy miestnej verejnej správy. Nezriadením vyššieho stupňa tzv. regionálnej samosprávy zostalo naďalej na štátnej správe, aby v regionálnom rozvoji plnila svoje nezastupiteľné úlohy.

Vláda SR v zmysle svojho programového vyhlásenia realizovala tretiu fázu reformy verejnej správy v SR, konštituovaním regionálnej samosprávy. Do legislatívneho procesu sa dostal tzv. zákon o samospráve vyšších územných celkov, ktoré pôsobia v rámci už existujúcich krajov.

Ďalším významným prvkom pri realizácii regionálnej politiky bolo prijatie *Koncepcie štátnej regionálnej politiky* (uznesenie vlády č. 802, zo dňa 4. 11. 1997). Koncepcia vychádza z nového územnosprávneho členenia (zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR). Podľa tejto Koncepcie je na národnej úrovni potrebné spracúvať stratégiu regionálneho rozvoja a na ňu nadväzujúce regionálne podporné programy; na nižšej (regionálnej) úrovni sa majú spracúvať koncepcie hospodárskeho a sociálneho rozvoja krajov a programy sociálneho a ekonomického rozvoja okresov (v zmysle zákona č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy).

V súčinnosti s koncepciou vláda v roku 1998 prijala uznesenie na zriadenie *Národnej agentúry pre regionálny rozvoj*, ktorá by mala realizovať štátnu regionálnu politiku, a ďalšie uznesenie v súvislosti so stratégiou regionálneho rozvoja. Tento dokument

mal formulovať ciele zamerané na redukovanie regionálnych diferencií, na zvyšovanie konkurencieschopnosti regiónov a zvyšovanie zamestnanosti, na riešenie otázok trhu práce a rozvoja vidieckych oblastí. Ďalšie strategické ciele boli formulované v smere rozvíjania a posilňovania inštitucionálnej a administratívnej kapacity na vykonávanie komplexnej regionálnej politiky. Zámery v oblasti inštitucionálneho zabezpečenia sa nepodarilo v plnej miere zabezpečiť.

Závazok znižovať rozdiely medzi regiónmi SR a podporovať vytváranie pracovných miest najmä v regiónoch s nadpriemernou nezamestnanosťou sa nepodarilo splniť. Regionálne disproporcie v rámci SR sa neznižili, hoci v tomto období sa uplatňoval program štátnej pomoci na rozvoj regiónov s vysokou mierou nezamestnanosti, prijatý v tejto podobe v roku 1999, ale fakticky fungujúci už od roku 1996.

Tieto neúspechy viedli vládu k tomu, že v tomto období za prioritu považovala vytvorenie funkcionálnych, finančných a ostatných predpokladov komplexnej regionálnej politiky. Vznikol post podpredsedu vlády so zodpovednosťou pre regionálny rozvoj. V roku 1999 vzniklo Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, gestor regionálneho rozvoja v SR, a súčasne pri ňom vznikla *Implementačná agentúra pre regionálny rozvoj*, ktorá zabezpečovala úlohy v oblasti implementácie programov PHARE.

Od roku 1999 vláda schválila, resp. pripravila niekoľko významných dokumentov na zabezpečenie regionálneho rozvoja:

- Dokument *Národná rozvojová stratégia – 1. časť Integrovaný plán regionálneho a sociálneho rozvoja SR* stanovuje strategické ciele so strednodobým časovým horizontom, vymedzil prioritné regióny na realizáciu a čerpanie predvstupovej pomoci. K prioritným regiónom patrili Slovensko – východ: Lučenec, Poltár, Revúca, Rimavská Sobota, Veľký Krtíš, Žarnovica, Bardejov, Humenné, Kežmarok, Levoča, Medzilaborce, Sabinov, Snina, Stará Ľubovňa, Stropkov, Svidník, Vranov nad Topľou, Košice – okolie, Gelnica, Michalovce, Rožňava, Sobrance, Spišská Nová Ves a Trebišov; Slovensko – severozápad: Čadca, Kysucké Nové Mesto a Námestovo; Slovensko – juhozápad: Komárno.
- Potom nasledovala príprava na zostavenie koncepcie regionálnej politiky, ktorou by sa vymedzil typ regionálnej politiky, ciele, nástroje, územné jednotky

a inštitucionálny rámec, previazaný s návrhom reformy verejnej správy. Ako prvý dokument vláda v roku 2000 prijala *Zásady regionálnej politiky SR*. Základným zákonom, ktorý umožní v plnej miere aplikovať princípy regionálnej politiky v SR a participovať krajine na štruktúrnej a kohéznej politike EÚ, je *zákon o podpore regionálneho rozvoja* č. 503/2001 Z. z. (18. 10. 2001). Zákon nadväzuje na zákony súvisiace s reformou verejnej správy – na zákon č. 302 /2001 Z. z. o vyšších územných celkoch (4. 7. 2001) a zákon č. 416 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky (20. 9. 2001), a to v súvislosti s kompetenciami samosprávnych krajov a obcí pre oblasť regionálneho rozvoja. Zákon o podpore regionálneho rozvoja upravuje podmienky poskytovania pomoci regiónom v záujme vyváženého trvalo udržateľného hospodárskeho a sociálneho rozvoja, ako aj s tým súvisiacu pôsobnosť orgánov štátnej správy a územnej samosprávy. Legislatívna úprava tejto oblasti umožní vytvoriť transparentný systém podpory rozvoja regiónov.

- V rámci predvstupového procesu vyjednávania s EÚ otvorilo Slovensko v roku 2001 kapitolu *Regionálna politika a koordinácia štruktúrnych nástrojov*. Prijali sa dokumenty potrebné na čerpanie predvstupovej pomoci a prostriedkov zo štruktúrnych fondov EÚ – *Integrovaný plán regionálneho a sociálneho rozvoja SR, Plán rozvoja vidieka SR, Národný environmentálny akčný plán* a ďalšie. Uplatňovanie týchto dokumentov spôsobilo, že problémy podpory regionálneho rozvoja zostali výrazne sektorovo roztrieštené a sociálno-ekonomické rozdiely v rámci Slovenska sa nepodarilo znížiť, skôr ešte viac v tomto období narástli. Svedčí to o nevhodnosti a neefektívnosti programov podpory regionálneho rozvoja.
- V rokoch 1999 – 2002 smeruje regionálna politika na Slovensku po rokoch nekonzistencie a častých zmien k svojej konečnej podobe. Táto podoba sa orientuje na regionálnu politiku EÚ so všetkými výhodami a záväzkami spojenými s touto politikou. Inštitúcie zodpovedné za oblasť regionálnej politiky si podľa nej plnia svoju gestorskú funkciu, naďalej však musia presvedčiť o opodstatnenosti takejto politiky.
- V rámci tohto prístupu sa na usmernenie regionálnej politiky pripravujú viaceré dokumenty: *Národný rozvojový program* spolu s operačnými programami, ako aj ďalšie dokumenty podľa nariadení a programovacieho procesu, na ktorých je založená

regionálna politika Európskej únie. Domáca regionálna politika takto zostáva v tieni regionálne politiky EÚ.

- K prioritám vlády SR na rok 2003 patrí prijatie strategického dokumentu *Národný rozvojový plán*, ktorý poskytuje komplexný pohľad na súčasný stav hospodárstva a sociálneho rozvoja Slovenska a jeho regiónov, na bariéry ďalšieho rozvoja i návrhy na ich prekonanie prostredníctvom stanovenia rozvojových priorít a stratégií. Národný rozvojový plán zároveň zabezpečí funkčnosť regionálnej politiky v symbióze so strednodobými hospodárskymi prioritami Slovenska (Lukáč, 2003).

Napriek uvedeným aktivitám, ktoré boli zamerané na formovanie systému regionálnej politiky v ekonomike Slovenska, z vykonaných analýz (Tvrdoň a kol., 2002) vyplýva, že aj keď je ekonomický rozvoj SR v posledných rokoch charakterizovaný trvalým rastom HDP, *sprevádza ho vznik a prehlbovanie výrazných rozdielov medzi regiónmi (krajmi, ale najmä medzi okresmi)*.

Všeobecne možno konštatovať, že doterajšie vývojové trendy v oblasti regionálneho rozvoja boli okrem iného spôsobené i *absenciou efektívne pôsobiacej regionálnej politiky*. Tieto tendencie sa môžu presadzovať aj po vstupe do EÚ, lebo v podmienkach liberálnejšieho trhu sa ostrejšie prejaví nízka konkurencieschopnosť (atraktivita) už teraz ekonomicky zaostávajúcich regiónov v ekonomike Slovenska.

Základný problém je v tom, že *regionálna politika, ktorá sa realizovala v ekonomike Slovenska v uplynulom období, presadzovala sa v rozhodujúcej miere čiastkovými, navzájom neprepojenými opatreniami*. Pritom v ostatnom čase (približne po roku 1998) je regionálna politika v rozhodujúcej miere ovplyvňovaná zvonku, a to predovšetkým požiadavkami, ktoré vyplývali z prístupového procesu do Európskej únie.

Keď vychádzame zo skutočnosti, že vo vyspelých európskych štátoch sa realizuje domáca regionálna politika a regionálna politika EÚ je iba doplnková, vzniká základná otázka, či ekonomika Slovenska bude mať dost' síl (a najmä zdrojov) na realizáciu efektívnej domácej regionálnej politiky. Vychádzame z obmedzenosti zdrojov a potreby kofinancovať projekty realizované v rámci Európskej únie.

Doteraz urobené kroky v oblasti regionálnej politiky nevychádzali z cieľa budovať komplexný systém regionálnej politiky, ktorého jednotlivými prvkami malo byť

programovanie regionálneho rozvoja na národnej a regionálnej úrovni, ďalej implementácia programov s využitím priamych a ekonomických nástrojov, a nakoniec hodnotenie a monitorovanie rozvoja v jednotlivých regiónoch, ako i hodnotenie vplyvu realizovaných programov na rozvoj regiónov. Tento systém je preto potrebné doplniť o inštitúcie koordinujúce rozvoj v regiónoch (inštitúcie verejnej správy), ale najmä o inštitúcie implementačné, ktorých úlohou by mala byť tvorba, realizácia a hodnotenie projektov ovplyvňujúcich regionálny rozvoj. Uvedený systém by mal byť legislatívne zabezpečený s vymedzením kompetencií jednotlivých aktérov ovplyvňujúcich regionálny rozvoj.

Pri budovaní inštitucionálnej základne integrovane poňatého systému regionálnej politiky treba dbať na to, aby nevznikli paralelné inštitucionálne štruktúry na realizáciu národnej regionálnej politiky a regionálnej politiky EÚ.

Uvedené podmienky sa mali vytvoriť už v predvstupovej fáze tak, aby hneď v prvých rokoch po vstupe do EÚ bolo možné získať finančné zdroje zo štrukturálnych fondov a kohézneho fondu predbežne na roky 2004 – 2006 rozpočtované vo výške 1,7 – 1,8 mld EUR.

V tejto súvislosti je možné konštatovať, že rozpočtované zdroje EÚ spolu so zdrojmi verejných rozpočtov SR *pozitívne ovplyvnia* vytváranie vecných podmienok na zvyšovanie atraktivity regiónov pre rozhodovanie podnikateľských subjektov o lokalizácii svojich aktivít a investícií, ktoré sú na jednej strane rozhodujúcimi faktormi ekonomického rozvoja regiónov, a na druhej strane brzdou možných negatívnych tendencií prehlbovania regionálnych disparít.

Doterajší priebeh predvstupového procesu nesie so sebou *vážne riziká* v tom, či sa podarí splniť všetky podmienky dobudovania účinne fungujúceho národného systému a tým splniť aj podmienky EÚ na čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov a kohézneho fondu.

Čerpanie prostriedkov závisí od procesu prípravy a vzájomného odsúhlasenia *Rámca podpory Spoločenstva (CSF – Community Support Framework)*. Prvou podmienkou je negociácia Národného rozvojového plánu. Už tu vzniká prvý problém, pretože k už vypracovanému a nadväzujúcemu Národnému rozvojovému plánu bol

zo strany Komisie EÚ vznesený rad závažných pripomienok, ktoré sa postupne odstraňovali.

Ďalším, ešte závažnejším problémom je vytvorenie zodpovedajúcej inštitucionálnej štruktúry, a to nielen administratívnych kapacít orgánov, ktoré vo vzťahu k jednotlivým štrukturálnym fondom budú plniť funkciu manažérskych, platobných a monitorovacích jednotiek, ale najmä kapacitne dostačujúcich inštitúcií – implementačných jednotiek, ktoré musia zabezpečiť celý proces prípravy realizácie a hodnotenia realizačných projektov.

Vzhľadom na to, že celý rad výskumno-vývojových a inžiniersko-projektových organizácií, ktoré mohli plniť funkciu implementačných jednotiek, zanikol, nebolo možné v období do vstupu do EÚ zriadiť a personálne dobudovať inštitúcie – implementačné jednotky pre všetky oblasti podpory. Hrozí reálne riziko, že sa zopakuje situácia, keď sa pre nedostatok kvalitných projektov nečerpali finančné prostriedky z predvstupových fondov.

To môže prakticky znamenať časový posun získania prostriedkov EÚ plánovaných v Sektorovom operačnom programe (SOP) minimálne o dva až tri roky. To následne vyvolá časový posun pozitívnych účinkov na rozvoj jednotlivých regiónov a bude to znamenať, že aj po vstupe do EÚ nebude dostatok zdrojov na zabrzdenie súčasného trendu prehľbovania regionálnych disparít.

Uvedený stav, ako ukazujú skúsenosti z neuspokojivého čerpania predvstupových fondov, môže mať ďalšie negatívne mimoekonomické dôsledky. Môže dôjsť k dezilúzii časti obyvateľstva z očakávaných politicky prezentovaných výhod vstupu do EÚ, najmä ak týmito prostriedkami nebudú kompenzované negatívne dopady vstupu do niektorých odvetví a regiónov.

#### **10.4. Koncepčný prístup k stratégii regionálnej politiky Slovenskej republiky po vstupe do Európskej únie**

Teoretické poznatky a praktické skúsenosti preukazujú, že podnikateľské subjekty preferujú regióny, resp. mestá s:

- diverzifikovanou odvetvovou štruktúrou ekonomickej základne,

- kvalifikovanou pracovnou silou a so zodpovedajúcou vzdelávacou základňou zabezpečujúcou jej reprodukciu,
- vedeckovýskumnou a vývojovou základňou,
- dopravnou dostupnosťou koncentrovaných trhov.

Prechod na podmienky trhovej ekonomiky zachytili len tie regióny, ktoré zodpovedajú uvedených kritériám. V podmienkach SR ide najmä o Bratislavský región. Disponuje všetkými uvedenými faktormi atraktívneho, konkurencieschopného regiónu. Súbežne sa zlepšovaním podmienok dostupnosti sa zóna atraktivity rozširuje aj na regióny mestských centier západného Slovenska (okresy Trnava, Hlohovec, Piešťany, Trenčín). V ostatných krajoch len väčšie mestá splňajú niektorú z podmienok, čo sa prejavuje na ich rozvoji a postavení v rámci regiónu.

Na základe stavu a potenciálnych možnosti rozvoja regiónov v ekonomike Slovenska možno z hľadiska vstupu do EÚ identifikovať nasledujúce možné scenáre:

- rastový scenár,
- egalizačný scenár,
- rastovo-egalizačný scenár.

Vstupom SR do EÚ sa vytvoria predpoklady na to, aby sa podstatná časť negatívnych vplyvov na ekonomický rozvoj regiónov obmedzila. Na jednej strane v podmienkach liberalizovaných trhových vzťahov sa budú naďalej presadzovať tendencie podnikateľských subjektov alokovať svoje investície do ekonomicky rozvinutejších regiónov, na druhej strane sa začnú prejavovať v regionálnom rozvoji efekty opatrení vyzretej a finančne vysoko dotovanej regionálnej politiky EÚ, ktorá priamo ovplyvní i zameranie národnej regionálnej politiky.

Reálne môžeme predpokladať, že podpora zo štrukturálnych fondov EÚ a kohézneho fondu bude koncentrovaná do opatrení, ktoré prinesú taký efekt, aby SR ako celok čo najrýchlejšie dosiahla úroveň 75 % HDP/obyvateľa v porovnaní s priemerom EÚ. Ten sa pochopiteľne dosiahne skôr v ekonomicky vyspelejších regiónoch, resp. mestách, pretože tie vzhľadom na už vytvorený ekonomický a kvalitný ľudský potenciál budú schopné rýchlejšie a kvalitnejšie splniť náročné kritériá spojené s prípravou projektov a absorbovať podporné zdroje. Za týchto podmienok pôjde

o *rastový scenár*, ktorému sa bude musieť prispôbiť aj národná regionálna politika, pretože bude musieť zabezpečiť kofinancovanie projektov financovaných zo štrukturálnych fondov.

*Výhodou rastového scenára* regionálnej politiky by nesporne bolo:

- rýchle vytvorenie inštitucionálnych a personálnych podmienok na získanie podporých prostriedkov zo štrukturálnych fondov;
- sústredenie získaných a kofinančných prostriedkov na vysokoefektívne projekty, ktoré by následne boli základom zvýšenej tvorby domácich (vlastných) zdrojov použiteľných v rámci národnej regionálnej politiky na rozvoj zaostávajúcich regiónov na úrovni NUTS IV.

*Nevýhodou rastového scenára* by bolo:

- ďalšie prehĺbovanie ekonomického zaostávania pomerne veľkej časti územia SR,
- pokračujúca emigrácia ekonomicky aktívnej zložky obyvateľstva do rozvinutejších regiónov, ale i do zahraničia, čo by mohlo viesť nielen k ďalšej ekonomickej depresii, ale aj sociálnej degradácii daného územia.

Z pohľadu súčasného stavu a tendencií k prehĺbovaniu medziregionálnych disparít sa v doterajších plánovacích dokumentoch preferuje skôr alternatíva dosiahnutia strategického cieľa za týchto rozhodujúcich podmienok:

- Vyváženého ekonomického a sociálneho rozvoja regiónov, t. j. plného rešpektovania *princípu egalizácie* tak, aby sa podpornými opatreniami tlmili tendencie k vzniku výrazných regionálnych disparít, ktoré sú dôsledkom rozdielných podmienok podnikania v jednotlivých krajoch, a najmä v ich mikroregiónoch, tvorených spádovými územiaми miest – centier terciárneho a sekundárneho sektora.
- Harmonického usporiadania a racionálneho využívania celého územia SR, najmä dôsledným uplatňovaním *princípu polycentrickej sústavy mestského osídlenia* a primeraného rozvoja vidieckeho osídlenia so zodpovedajúcim vybavením zariadeniami sociálnej a technickej infraštruktúry, ktoré by sa malo približovať štandardom krajín EÚ.

- *Ochrany a tvorby životného prostredia* tak, aby súbežne s ekonomickým rozvojom regiónu boli obnovené environmentálne funkcie územia, znižovalo sa zaťaženie územia znečisťujúcimi emisiami a podporovali sa prvky systému ekologickej stability.

*Výhodou takto komplexne chápaného egalizačného scenára* by nesporne bolo:

- znižovanie rizika rozširovania ekonomicky depresných území, ktoré by sa dostali do periférnej polohy voči ekonomicky vyspelým regiónom s ekonomicky silným centrom;
- zníženie rozdielov v životnej úrovni obyvateľstva s pozitívnym vplyvom na stabilizáciu obyvateľstva v súčasnej polycentrickej sústave mestského osídlenia a rozvojom malých, resp. stredných miest i pozitívnym vplyvom na udržanie a skvalitnenie vidieckeho osídlenia;
- stabilizácia obyvateľstva, s ktorou súvisí lepšia možnosť využitia prírodných daností pre rozvoj odvetví, využívajúcich vlastné primárne zdroje územia;
- vyrovnávanie podmienok podnikania, umožňujúcich zapojenia všetkých regiónov do integrovanej ekonomiky štátu a vo svojich dôsledkoch integrovanej ekonomiky Európskej únie.

*Nevýhody egalizačného scenára* môžu byť nasledujúce:

- efekt uskutočnených opatrení, zameraných na zvyšovanie ekonomickej úrovne regiónov a SR ako celku, sa prejaví po dlhšom čase, čiže predĺži sa obdobie dosiahnutia požadovanej ekonomickej úrovne SR;
- rozptýlenie obmedzených finančných zdrojov do veľkého počtu mikroregiónov, a tým aj do veľkého počtu opatrení;
- predlžovanie časového intervalu získania podporných prostriedkov zo ŠF, pretože čas potrebný na vytvorenie inštitucionálnych podmienok, najmä dostatočných kapacít implementačných jednotiek zníži absorpčnú schopnosť regiónov.

Vyrovnávanie sociálno-ekonomickej úrovne regiónov je dlhodobý proces. Dlhodobým cieľom je presadiť egalizačný scenár. Avšak vzhľadom na disponibilné

zdroje SR a schopnosti absorbovať prostriedky zo ŠF a KF, v prvej fáze (2004 – 2006) bude účelnejšie koncentrovať sa na výhody rastového scenára.

Vzhľadom na situáciu, že dochádza k rozširovaniu depresných regiónov, národná regionálna politika by sa mala orientovať tak, aby sa zabrzdil ďalší ekonomický pokles, ktorý by mohol viesť až k ekonomickej a sociálnej degradácii týchto regiónov.

V rámci národnej regionálnej politiky musí byť preto už v prvej fáze zvolený *rastovo-egalizačný scenár*, v rámci ktorého proces vyrovnávania treba ovplyvňovať tak, aby sa:

- podporil rozvoj v regiónoch, ktoré vzhľadom na vytvorený ekonomický potenciál majú predpoklady zachytiť prebiehajúce štruktúrne zmeny, adaptovať sa na podmienky trhu a výrazne dynamizovať tvorbu zdrojov;
- na minimum obmedzili negatívne dôsledky útlmu odvetví, tvoriacich hospodársku základňu doteraz ekonomicky stabilizovaných regiónov s rozvinutou technickou a sociálnou infraštruktúrou, a to podporovaním lokalizácie nových ekonomických aktivít;
- podporil rozvoj v regiónoch, ktoré vzhľadom na stupeň demografickej vitality budú mať výrazné prírastky aktívneho obyvateľstva, pričom v dôsledku predchádzajúceho vývoja nemajú zodpovedajúci ekonomický potenciál a pre nerozvinutú infraštruktúru ani predpoklady na lokalizáciu významnejších ekonomických aktivít;
- zabezpečila ekonomická a sociálna revitalizácia regiónov, ktoré v dôsledku dlhodobého prebiehajúcej ekonomickej depresie majú minimálne vlastné zdroje na rozvoj, a v ktorých v dôsledku nadmernej emigrácie je demografická štruktúra vekovo a profesne deformovaná tak, že v budúcnosti hrozí týmto regiónom sociálna a ekonomická degradácia.

Bez ohľadu na to, ktorý scenár sa ako alternatíva cieľavedomej regionálnej politiky prijme na dosiahnutie cieľa, bude potrebné koncentrovať prípravné opatrenia na tie faktory, ktoré rozhodujúcim spôsobom ovplyvnia atraktivitu regiónov (resp. ich konkurencieschopnosť).

Z hľadiska formovania systému národnej regionálnej politiky Európska únia nevyžaduje, aby sa príslušné *acquis communautaire* transponovalo do národnej legislatívy.

Slovensko sa môže samo rozhodnúť, aký systém a jeho právne zabezpečenie si v tejto oblasti vytvorí. Únia vyžaduje iba určitú harmonizáciu zavedením legislatívneho rámca implementujúceho požiadavky Únie. Tieto požiadavky majú za cieľ zabezpečiť dodržanie jednotnej základnej línie štruktúrnej politiky a uplatňovanie jej princípov.

Navrhovaný model systému, vypracovaný v rámci Špeciálneho prípravného programu (Hanus – Tvrdoň – Slimák – Colgan, 2001) reaguje na túto skutočnosť a zakladá možnosti harmonizácie národnej regionálnej politiky s regionálnou politikou EÚ tak, aby národný systém bol schopný absorbovať doplnkové podporné prostriedky EÚ. Táto doplnkovosť sa však prejaví až po dlhšom časovom intervale, keďže v najbližšom období budú prostriedky EÚ vzhľadom na možnosti Slovenskej ekonomiky rozhodujúce pri vyrovnávaní regionálnych disparít.

Podľa hodnotiacich správ EK musí SR v príprave na štrukturálne fondy venovať mimoriadnu pozornosť právnemu rámcu, koordinácii ministerstiev a rozhodovaciemu procesu tak, aby boli jasne oddelené administratívne a politické funkcie, ďalej manažérskym schopnostiam a partnerstvu s regionálnymi a miestnymi aktérmi, sociálnymi partnermi, malými a strednými podnikmi a podnikateľskými kruhmi. Osobitnú pozornosť treba venovať posilneniu administratívnej schopnosti potrebnej na uspokojivé uskutočnenie programových úloh a politík. V záujme budúcej realizácie pomoci zo štrukturálnych fondov i kohézneho fondu je potrebné vyjasniť otázku kompetencií, ktoré sú momentálne roztrieštené medzi rôznymi inštitúciami.

Rozsah regionálnej podpory, systém jej negociovania, štatistického a administratívneho zabezpečenia, ako aj jej implementácie naznačujú úplne nové nároky na slovenskú regionálnu politiku. Vyplýva to z toho, že v podstate celá slovenská podporná politika by sa musela preorientovať na inštrumentárium používané v EÚ. Pri odlišných typoch používaných nástrojov a spôsobov programového plánovania a projektovania vznikajú neprekonateľné problémy so spolufinancovaním s EÚ. Navyše, Európska komisia vyžaduje aj „notifikáciu“ inštrumentária.

Medzi významné riziká realizácie domácej regionálnej politiky po vstupe do EÚ patrí existencia:

- silných *podporných nástrojov*, ak nie sú z rôznych dôvodov k dispozícii, potom je výhodnejšie nasadiť priamo inštrumentárium EÚ;

- jasných *kompetencií* inštitúcií smerom k EÚ ( pri rokovaníach s predstaviteľmi EÚ), aj smerom k nižším regionálnym článkom;
- dobrých *vedeckovýskumných podkladov a štatistických informácií* (koncepty, programy, projekty akceptované v EÚ, ale i doma, vhodná štatistická základňa pre jednotlivé úrovne a ukazovatele , ktoré si vyžadujú jednotlivé ciele);
- *dlhodobých plánov regionálneho rozvoja*, na základe ktorých možno uskutočniť financovanie regionálno-štruktúrnych zámerov; potreba prejsť na dlhodobejší rozpočet kompatibilný s EÚ (5 – 6-ročný, a nie ročný, ako je to teraz v SR; programy musia byť finančne zabezpečené počas celého obdobia);
- zabezpečenie informačného transferu – obojstranný tok informácií, od Komisie do regiónov a zdola od regiónov cez kompetentný ústredný orgán až do Bruselu;
- zabezpečovanie konformných programov, investičné poradenstvo, vnútorná kooperácia a tvorba sietí.<sup>3</sup>

Možno predpokladať, že v období po vstupe do EÚ sa zvolí taký systém regionálnej politiky Slovenska, ktorý bude ovplyvňovať rozvoj a konkurencieschopnosť regiónov Slovenska. Prirodzene, malo by ísť o model regionálnej politiky, ktorý bude konformný so štruktúrnou politikou EÚ. Jeden z cieľov budovania inštitúcií ako významnej podmienky fungovania celého systému bude predstavovať vzájomné prepojenie činností národného systému a systému implementácie štruktúrnej politiky EÚ tak, aby nebolo potrebné vytvárať paralelné inštitucionálne štruktúry.

V rámci tejto činnosti by sa mala preferovať zásada, že ústredné orgány vytvárajú ekonomickými nástrojmi predpoklady na to, aby rozvoj regiónov, miest a obcí bol zabezpečovaný v maximálne možnej miere vlastnými hmotnými a finančnými zdrojmi. Základom usmerňovania regionálneho rozvoja by mali byť analytické a rozvojové dokumenty spracované jednotlivými subjektmi regionálneho rozvoja za úzkej spolupráce s orgánmi územného plánovania, pri dodržaní zásad ekologickej politiky. Opatrenia na realizáciu regionálnej politiky by sa mali uskutočňovať nástrojmi konformnými trhovej ekonomike. Nepôjde teda o špecifické nástroje, ale o regionálne diferencovanú úverovú, daňovú, dotačnú a odpisovú politiku. Pritom budú pôsobiť na

---

<sup>3</sup> Skúsenosti s rakúskym rokovaním o vstupe do EÚ (pozri bližšie Kohlbacher, 1997).

území vymedzenom hranicami územnosprávnych jednotiek, alebo na účelovo vymedzených územných celkoch.

Z uvedených hodnotení výhod a nevýhod rôznych stratégií (scenárov) regionálneho rozvoja možno odporúčať pre slovenské podmienky po vstupe SR do EÚ *rastovo-egalizačnú stratégiu*.

Vychádzame z toho, že podporná politika EÚ by mala byť v terajšom plánovacom období do roku 2006, ako aj v ďalšom predpokladanom období do roku 2012 sprevádzaná štátnou regionálnou politikou.

Aj keď európska podporná politika – a tu treba zvlášť zdôrazniť, že je to iba politika dodatočná, podporná k domácim zdrojom – je už svojím poňatím egalizačná (podpora zaostávajúcich regiónov), pre slovenskú regionálnu politiku nastoľuje naliehavú otázku: v akom širšom koncepte realizovať európsku egalizačnú politiku, a pritom rešpektovať uvedené skúsenosti konvergentných a divergentných procesov.

Rastovo-egalizačná stratégia regionálnej politiky (Buček, 2003) v podmienkach ekonomiky SR by mala:

- podporiť a udržať *v raste regionálne centrá* (rozvinuté aglomerácie), ktoré sú rozhodujúcimi nositeľmi národohospodárskeho rastu a vytvárajú nielen rozvojové zdroje v ekonomike SR, ale aj prorastové prostredie pre egalizáciu zaostávajúcich regiónov – *rastovo-egalizačná stratégia zameraná na regionálne centrá národohospodárskeho rastu, rozvinuté regióny*;
- v rámci egalizačného procesu odstraňovať negatívne dôsledky útlmu a adaptácie na nové trhové podmienky v zaostávajúcich regiónoch, spojené s podporou lokalizácie, revitalizovať regióny s deformovanou demografickou a profesijnou štruktúrou (hrozba sociálnej a ekonomickej degradácie a marginalizácie) – *rastovo-egalizačná stratégia zameraná na regionálne centrá v zaostávajúcich regiónoch*;
- obe stratégie by sa mali uskutočňovať *nerozptyľovým, koncentračným modelom*; prax regionálneho rozvoja dostatočne preukázala, že rozptyľovanie prostriedkov, „posýpanie“ priestoru investíciami sa môže zdať krátkodobým riešením, ale v skutočnosti je to neefektívne riešenie.

Pri formovaní stratégie regionálneho rozvoja a konkrétnej regionálnej politiky bude potrebné rešpektovať skutočnosť, že i naďalej prebieha proces koncentrácie ekonomických aktivít do sídiel mestského charakteru.

V celoslovenskom meradle je v mestách sústredených 86,4 % podnikateľských subjektov – právnických osôb. Z uvedeného počtu je v 77 mestách (ktoré v strediskovej sústave osídlenia plnili funkcie stredísk osídlenia regionálneho významu) sústredených 79,3 % a v 8 centrách vyššieho regionálneho významu (súčasnú krajské mestá) 53,3 % podnikateľských subjektov.

Uvedené skutočnosti naznačujú, že objektom regionálnej politiky sa musia stať mestá, ktoré tvoria skelet polycentrickej mestskej sústavy, ale sú aj ťažiskové body ekonomickej stability a potenciálneho rozvoja jednotlivých regiónov.

Preferovanie rastovo-egalizačnej stratégie v prvej fáze po vstupe do EÚ znamená, že z podpory budú vylúčené regióny, ktoré nedisponujú významným centrom, resp. nie sú v dosahu efektov z rozvojových aglomerácií. Podpora týchto v prevažnej miere ekonomicky zaostávajúcich a periférnych regiónov by sa mala orientovať na podporu aktivít zameraných na využitie primárnych zdrojov a primeraný rozvoj priemyslu a trhových služieb. Z hľadiska regionálnej politiky by malo ísť o účelovo vymedzené regióny s vlastným špecifickým programom.

Významnou súčasťou stratégie regionálnej politiky je v nových podmienkach vstupu do EÚ zmena vo využívaní nástrojov regionálnej politiky. V dôsledku realizácie decentralizačných procesov a väčšieho vplyvu rozhodovacích procesov na regionálnej a lokálnej úrovni však výrazne stúpa vplyv nástrojov, ktoré sa generujú a uplatňujú na tejto úrovni. Regióny (prostredníctvom samosprávy a miestnej štátnej správy, partnerstva verejnej správy a privátnej sféry) majú značný vplyv na infraštruktúru, priemyselné a iné nehnuteľnosti, regionálne a lokálne klastre a pod. Postupne aj mnohé iné činnosti, predtým výsostne ovplyvňované na národnej úrovni, sú stále viac pod vplyvom regionálnych a lokálnych aktérov (napr. zameranie vzdelávania v regiónoch, jeho štruktúra).

V súlade s prezentovanou rastovo-egalizačnou stratégiou regionálnej politiky je pre slovenské podmienky najvhodnejšie prepojenie nástrojov (mix nástrojov) na obe časti stratégie:

a) „klasické“ nástroje, zamerané na:

- investičnú podporu podnikov,
- budovanie „tvrdej“ infraštruktúry;

b) nová orientácia nástrojov, zameraná na endogénny a inovačný rozvoj:

- „soft“ infraštruktúru (technologické centrá, BIC a pod.),
- priemyselné parky na podporu decentralizovanej lokalizácie,
- špeciálna podpora nemateriálnych investícií (veda a výskum, konzultačná činnosť a podobne).

## 10.5. Záver

Doterajšie vývojové trendy v rozvoji regiónov sú odrazom stavu, keď pri absencii výraznej regionálnej politiky sa presadili alokačné mechanizmy trhu. Môžu sa však presadzovať aj po vstupe do EÚ, lebo v podmienkach liberálnejšieho trhu sa ostrejšie prejaví nízka konkurencieschopnosť (atraktivita) už teraz ekonomicky zaostávajúcich regiónov.

Uvedený trend bude pokračovať, ak sa nepodarí vytvoriť podmienky dobudovania národného systému regionálnej politiky tak, aby bol schopný prijať a realizovať opatrenia vyzretej a finančne významne dotovanej regionálnej politiky EÚ, a to v oblasti programovania, implementácie programových opatrení, ako aj monitorovania a hodnotenia efektu realizovaných opatrení a projektov.

Na to je potrebné dobudovať inštitucionálnu základňu integrovane poňatého systému tak, aby nevznikli paralelné inštitucionálne štruktúry charakteristické pre využívania predvstupového fondu PHARE.

V tejto súvislosti je možné konštatovať, že rozpočtované zdroje EÚ spolu so zdrojmi verejných rozpočtov SR *pozitívne ovplyvnia* vytváranie vecných podmienok zvyšovania atraktivity regiónov pre rozhodovanie podnikateľských subjektov o lokalizácii svojich aktivít a investícií, ktoré sú rozhodujúcimi faktormi ekonomického rozvoja regiónov a zabrzdenia možných negatívnych tendencií prehlbovania regionálnych disparít.

Ako vyplýva z hodnotenia budovania systému regionálnej politiky v ekonomike SR, priebeh predvstupového procesu priniesol so sebou *vážne obavy*, či sa podarí

splniť všetky podmienky dobudovania účinne fungujúceho národného systému a tým aj podmienky EÚ stanovené na čerpanie prostriedkov zo ŠR a KF.

Pragmatickým riešením uvedených problémov po vstupe do EÚ je prijať rastovo-egalizačný scenár a koncentrovať kapacity už fungujúcich implementačných jednotiek na vypracovanie menšieho počtu veľkých, investične náročných projektov orientovaných najmä na dve hlané línie regionálneho rozvoja:

- reštrukturalizáciu a rozvoj produkčného potenciálu regiónov,
- zlepšenie dostupnosti regiónov a dovybavenie ich územia technickou infraštruktúrou.

## 11. ENVIRONMENTÁLNA POLITIKA A TRVALO UDRŽATEĽNÝ ROZVOJ

### 11.1. Východiská environmentálnej politiky v Slovenskej republike

Environmentálna politika Európskej únie sa realizuje prostredníctvom environmentálneho *acquis* – súboru 87 nariadení, 150 smerníc a niekoľko desiatok rozhodnutí (smernice a nariadenia definujú záväzné povinnosti členských štátov, rozhodnutiami sa prijímajú mnohé strategické dokumenty, ako napríklad 6. environmentálny akčný program, Stratégia trvalo udržateľného rozvoja Európskej únie a podobne). Je to jedna z najrozsiahlších a najťažších oblastí *acquis communautaire*. Mnohé vyspelé členské štáty majú problémy s účinným uplatňovaním tejto legislatívy vo svojich krajinách práve pre prísne štandardy a limity i vysoké investičné náklady na implementáciu legislatívy Európskej únie. Environmentálna legislatíva patrí podľa Zmluvy o Európskej únii do tej oblasti, v ktorej sa návrhy pripravené Európskou komisiou prijímajú v procese spolurozhodovania medzi Európskym parlamentom a Radou Európy (podľa článku 251 Zmluvy o Európskej únii).

Zabezpečovanie trvalo udržateľného rozvoja (TUR) patrí dnes k prioritám politiky EÚ, najmä po summite Rady Európy v Cardiffe (jún 1998). No už rok predtým EÚ predložila na 5. zasadnutí CSD (Commission Sustainable Development) (8. – 25. apríla 1997) osobitnú správu o plnení viacerých ukazovateľov TUR, zostavenú Štatistickým úradom EÚ (ďalšiu správu o indikátoroch TUR spracoval a prezentoval EUROSTAT na 9. zasadnutí Komisie trvalo udržateľného rozvoja OSN v roku 2001).

Európska rada na svojom stretnutí v Helsinkách v roku 1999 vyzvala Európsku komisiu (EK), aby vypracovala návrh dlhodobej stratégie, ktorá by koordinovala politiky ekonomicky, sociálne a ekologicky udržateľného rozvoja. Okrem toho, návrh stratégie trvalo udržateľného rozvoja v Európskej únii bol vypracovaný aj v reakcii na záväzok, ktorý EÚ a ďalší signatári prijali na osobitnom zasadnutí Valného zhromaždenia OSN v roku 1997 – vypracovať do roku 2002 (do termínu konania svetového summitu o trvalo udržateľnom rozvoji) národné stratégie trvalo udržateľného rozvoja.

Návrh stratégie TUR *Udržateľná Európa pre lepší svet* (predložený Rade Európy v júni 2001 v Göteborgu) sa orientuje na 6 prioritných problémov – klimatické

zmeny, negatívne vplyvy na zdravie obyvateľstva, zvyšovanie tlaku na využívanie prírodných zdrojov, chudobu a sociálne rozdiely, dynamiku populačného vývoja a znečisťovanie životného prostredia. Za dominantné sa považujú: poľnohospodárstvo, energetika, doprava, priemysel a cestovný ruch, ktorých rozvoj sa nezaobíde bez zohľadnenia environmentálnych podmienok a hľadísk.

Dokument Európskej komisie uznáva potrebu prijatia krokov a koordinácie jednotlivých aktivít na medzinárodnej úrovni s ďalšími krajinami a medzinárodnými inštitúciami, vrátane OECD, Svetovej obchodnej organizácie, Medzinárodnej organizácie práce, Medzinárodného menového fondu, Svetovej banky a UNEP. Na dosiahnutie cieľov trvalo udržateľného rozvoja v Európskej únii je nevyhnutné uplatniť komplexný, medzisektorový prístup.

#### *Piaty environmentálny akčný program*

Piaty environmentálny akčný program (EAP) EÚ *K trvalej udržateľnosti* bol vypracovaný začiatkom 90. rokov. Všeobecným prístupom sa líšil od predchádzajúcich akčných programov, keďže stanovoval dlhodobejšie, strategické ciele. Zameriaval sa na päť kľúčových sektorov (priemysel, energetika, doprava, poľnohospodárstvo vrátane lesov a cestovný ruch), v ktorých sa zlepšenie snažil dosiahnuť integrovaním environmentálnych otázok do sektorových politík, rozšírením súboru koncepčných nástrojov a zapojením všetkých zložiek spoločnosti do riešenia problémov životného prostredia.

#### *Šiesty environmentálny akčný program*

Šiesty EAP Európskej únie, ktorý pokrýva obdobie do roku 2010, uznáva, že zdravé prostredie je nevyhnutné pre dlhodobú prosperitu a kvalitu života. Okrem toho moderná spoločnosť musí dosiahnuť oddelenie ekonomického rozvoja od poškodzovania životného prostredia. Piaty EAP EÚ sa výrazne orientoval na integráciu environmentálnej politiky do ostatných sektorových politík a prijal viaceré opatrenia. Globálne hodnotenie uplatňovania 5. EAP dospelo k záveru, že aj keď sa dosiahol pokrok v znížení znečisťovania v niektorých oblastiach, je potrebné vyvinúť ďalšie úsilie v uplatňovaní environmentálnej legislatívy v členských štátoch, integrácii environmentálnych aspektov

do ekonomických a sociálnych politík a vo vývoji nových hybných síl zameraných na riešenie pretrvávajúcich i nových problémov a požiadaviek životného prostredia.

Šiesty EAP definuje štyri prioritné oblasti, ktorým treba venovať osobitnú pozornosť: a) zmena klímy, b) ochrana prírody a biodiverzity, c) životné prostredie a zdravie, d) trvalo udržateľné využívanie prírodných zdrojov a nakladanie s odpadmi. Okrem toho osobitná časť je venovaná aj aspektom postavenia Európskej únie vo svete a otázkam jej rozširovania. Šiesty EAP zároveň definuje kroky nevyhnutné na dosiahnutie zlepšenia v týchto oblastiach životného prostredia.

Hlavným gestorom environmentálneho *acquis* je Ministerstvo životného prostredia SR v spolupráci s ďalšími rezortmi, keďže niektoré časti environmentálneho *acquis* sú v kompetencii iných ústredných orgánov štátnej správy (MH SR, MP SR, MZ SR, MDPT SR, ÚJD SR, ÚNMS SR). Hlavný podiel na implementácii a presadzovaní environmentálnych zákonov majú orgány MŽP SR, ako Slovenská inšpekcia pre životné prostredie, Štátna ochrana prírody, Slovenská agentúra pre životné prostredie, ďalšie významné inštitúcie ako SHMÚ, VÚVH a od 1. 1. 2004 novovytvorená špecializovaná štátna správa pre životné prostredie (do 31. 12. 2003 sú to odbory životného prostredia na krajských a okresných úradoch).

Za zosúladienie environmentálnej politiky SR s environmentálnou politikou EÚ je zodpovedné MŽP SR. Konkrétne ide o zosúladienie priorít Štátnej politiky pre životné prostredie a Národnej stratégie TUR so 6. akčným programom EÚ pre životné prostredie a so Stratégiou TUR EÚ, o integráciu životného prostredia do sektorových politík v súlade s cardiffským procesom a o spoluprácu na naplňovaní lisabonského procesu.

Environmentálna politika na Slovensku vychádza, okrem iného, zo základného koncepčného dokumentu, ktorým je *Stratégia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky* a ktorý schválila vláda SR uznesením č. 619/1993 a Národná rada SR uznesením č. 339/1993. Stratégia štátnej environmentálnej politiky definuje nasledujúce priority:

- ochrana ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami, najmä skleníkovými plynmi a globálna environmentálna bezpečnosť;

- zabezpečovanie kvality a dostatku pitnej vody a zníženie znečistenia ostatných vôd pod prípustnú mieru;
- ochrana pôdy pred degradáciou a zabezpečenie nezávadnosti potravín a ostatných výrobkov;
- minimalizácia vzniku, využívanie (recyklácia) a správne zneškodňovanie odpadov.

Slovenská republika každoročne pripravuje súhrnné správy o uplatňovaní *Agendy 21*, ktoré predkladá Organizácii spojených národov. Tieto správy podrobne hodnotia uplatňovanie trvalo udržateľného rozvoja v Slovenskej republike v jednotlivých rezortoch podľa kapitol Agendy 21 a na ich vypracúvaní sa podieľajú gestori jednotlivých kapitol Agendy 21 podľa uznesenia vlády SR č. 655/1997.

Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja podobne ako aj Stratégia Európskej únie pre oblasť trvalo udržateľného rozvoja zdôrazňuje nevyhnutnosť medzisektorového prístupu k riešeniu ekonomických, sociálnych a environmentálnych problémov rozvoja spoločnosti.

Zásady a priority environmentálnej politiky boli rozpracované v *Národnom environmentálnom akčnom programe I a II* (NEAP I a NEAP II). Národný environmentálny akčný program I nadväzoval na stratégiu štátnej environmentálnej politiky a počas jeho platnosti sa realizovalo značné množstvo opatrení legislatívneho, koncepčného, investičného, organizačného i výchovno-vzdelávacieho charakteru.

Národný environmentálny akčný program II sa zamerával predovšetkým na uplatňovanie zásad trvalo udržateľného rozvoja a na transpozíciu práva Európskej únie a dotvorenie uceleného systému právnych predpisov v oblasti životného prostredia do právneho systému Slovenskej republiky. V súčasnosti sa pripravuje Národný environmentálny akčný program III, ktorý bude nadväzovať na dosiahnuté výsledky environmentálnej politiky a na novú environmentálnu situáciu vo svete, v Európe a na Slovensku – aktualizáciou priorít, cieľov, opatrení, predpokladaných zdrojov a prostriedkov na odstraňovanie nadregionálnych a dôležitejších regionálnych zdrojov znečistenia životného prostredia a riešenie ďalších vážnejších environmentálnych problémov.

Šiesty EAP zohľadňuje rozširovanie Európskej únie, pričom zdôrazňuje potrebu sústreďovania investícií na budovanie environmentálnej infraštruktúry a na odstránenie starých environmentálnych záťaží. Pripravovaný NEAP III na druhej strane rešpektuje

prioritné oblasti a ciele 6. environmentálneho akčného programu EÚ. V zmysle 6. EAP je potrebné, aby sa kandidátske krajiny zamerali predovšetkým na udržanie neznečistenej krajiny, zlepšenie kvality zdevastovaného životného prostredia, zabránenie rozširovaniu výstavby do voľnej nezastavanej krajiny, na zvýšenú kontrolu rozvoja zastavaného územia a na renováciu jeho životného prostredia na základe územných plánov.

V roku 1999 vláda SR schválila *Národný program na prijatie acquis*, ktorý definuje krátkodobé a strednodobé priority pre jednotlivé sektory kapitoly životného prostredia (horizontálne opatrenia, ochrana ovzdušia, odpadové hospodárstvo, ochrana vôd, ochrana prírody a krajiny, kontrola priemyselného znečisťovania a manažment rizík, chemické látky a geneticky modifikované organizmy, jadrová bezpečnosť a radiačná ochrana). Národný program na prijatie *acquis* bol aktualizovaný v rokoch 2000 a 2001.

Vláda SR svojím uznesením č. 1138 zo 6. decembra 2001 schválila *Integrovanú aproximačnú stratégiu* v kapitole životné prostredie, ktorú vypracovalo Ministerstvo životného prostredia SR s cieľom prezentovať postup úplného zosúladenia s environmentálnym *acquis* Európskej únie k pôvodne predpokladanému dátumu vstupu (1. január 2004). Potreba vypracovania stratégie vyplynula z krátkodobých priorít *Partnersstva pre vstup* z roku 1999, ako aj z pravidelných hodnotiacich správ Európskej komisie. Integrovaná aproximačná stratégia opisuje už uskutočnené opatrenia a plánuje činnosti, ktoré treba vykonať v predvstupovom období a po vstupe do EÚ s cieľom úplného zosúladenia a splnenia povinností vyplývajúcich z členstva v EÚ. Ide o pragmatický dokument, ktorý vytyčuje komplexný prístup na dokončenie implementácie environmentálneho *acquis* v Slovenskej republike.

Negociácie v kapitole životné prostredie sa oficiálne začali v decembri 2000 a boli ukončené v decembri 2001 (EÚ, 2001). Kapitulu životné prostredie považovala tak Európska komisia, ako aj všetky kandidátske krajiny za jednu z najťažších negociačných kapitol, v ktorej krajiny požadovali mnohé prechodné obdobia vo viacerých oblastiach z dôvodu vysokej investičnej a technickej náročnosti implementácie legislatívy EÚ. Slovensko sa vo svojej negociačnej pozícii zaviazalo k úplnej transpozícii a implementácii environmentálneho *acquis* do dátumu vstupu do EÚ s výnimkou

7 smerníc, v ktorých – vzhľadom na vysokú finančnú náročnosť implementácie týchto smerníc v SR – získalo prechodné obdobia.

Prechodné obdobia (PO) sa týkajú týchto nasledujúcich smerníc:

1. *Smernica Rady č. 94/63/ES o riadení emisií VOC zo skladovania benzínu a jeho distribúcie z terminálov na čerpacie stanice* – SR získala PO pri existujúcich zariadeniach do konca roku 2004, resp. do roku 2007, v závislosti od druhu a veľkosti zariadení.
2. *Smernica Rady č. 94/67/ES o spaľovaní nebezpečného odpadu* – SR získala PO do konca roku 2006 na 11 spaľovní nemocničného odpadu a 7 spaľovní priemyselného odpadu.
3. *Smernica Rady č. 91/271/EHS o čistení komunálnych odpadových vôd* – SR získala PO pre aglomerácie s p. e. (ekvivalentný obyvateľ) nad 10 000 do roku 2010, pre aglomerácie s p. e. medzi 2 000 až 10 000 do roku 2015.
4. *Smernica Rady č. 76/464/EHS o znečisťovaní spôsobenom určitými nebezpečnými látkami vypúšťanými do vodného prostredia* – SR získala PO do konca roku 2006 na tri zariadenia.
5. *Smernica Rady č. 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia* – SR získala PO na 10 zariadení s rôznou dĺžkou prechodného obdobia, najdlhšie do 31. 12. 2011.
6. *Smernica Rady č. 88/609/EHS (v znení smernice 94/66/ES) o obmedzení emisií určitých znečisťujúcich látok z veľkých spaľovacích zariadení do ovzdušia* – SR získala PO pre troch prevádzkovateľov veľkých spaľovacích zariadení do 31. 12. 2007.
7. *Smernica 94/62/ES o obaloch a odpade z obalov* – SR získala PO do konca roku 2007.

V predchádzajúcich rokoch bolo ťažiskom integračného procesu preberanie *acquis* do právneho poriadku SR. V tomto roku a v nasledujúcich rokoch sa hodnotenie pokroku Slovenska sústreďuje predovšetkým na budovanie nových inštitúcií a administratívnych štruktúr, potrebných na efektívnu implementáciu *acquis*.

Pravidelná správa Európskej komisie o pripravenosti SR na členstvo v EÚ z októbra 2002 konštatuje, že v oblasti životného prostredia Slovensko výrazne pokročilo v procese zosúladovania s *acquis*, ako aj v budovaní nevyhnutných administratívnych kapacít na implementáciu legislatívy. Uvádza sa aj zvýšenie objemu investícií

v oblasti životného prostredia. Slovenská republika má primeraný funkčný monitorovací systém, ktorý tvoria hlavne SIŽP, SHMÚ a príslušné laboratóriá. Slovenská republika by mala naďalej pokračovať v integrácii environmentálnych princípov do iných sektorových politík a podporovať trvalo udržateľný rozvoj. Administratívna kapacita SR implementovať environmentálne *acquis* si naďalej vyžaduje pozornosť. Trend personálneho posilňovania inštitúcií by mal pokračovať aj v budúcnosti. V závere správy sa konštatuje, že pri ukončení prípravy SR na členstvo, sa jej úsilie musí sústrediť na finalizáciu transpozície, najmä smernice *Integrovaná prevencia a kontrola znečistenia* (IPKZ); na posilnenie administratívnej kapacity v oblasti vydávania povolení, najmä v oblasti IPKZ a odpadového hospodárstva, ako aj na prípravu programov na redukciu znečistenia vôd. Súčasne musí SR venovať pozornosť záležitostiam, ktorých sa dotýkajú prechodné obdobia.

Po ukončení negociačných rokovaní v kapitole 22 životné prostredie sa hlavná pozornosť rezortu životného prostredia sústredila predovšetkým na dobudovanie administratívnych kapacít na všetkých úrovniach a na efektívnu implementáciu a presadzovanie prijatej legislatívy. Tieto úlohy Európska komisia prísne sleduje a sú predmetom aj jej pravidelných hodnotiacich správ. Na kontrolu našej administratívnej pripravenosti a efektívne uplatňovanie legislatívy v sektore životné prostredie boli zamerané v tomto roku i dve misie expertov Európskej komisie a členských štátov EÚ, ktoré sa uskutočnili v júni, a to tzv. *Peer review* (partnerská kontrola) a *Výmenný program environmentálnych inšpektorov a hodnotenie procesu implementácie práva EÚ*. *Peer Review* sa zamerala na dve oblasti environmentálneho *acquis*, kde prístupujúce krajiny majú problémy s jeho implementáciou, a to v oblasti IPKZ a ochrane prírody (implementácia smerníc o biotopoch a ochrane vtákov a budovanie sústavy NATURA 2000).

Náklady na implementáciu európskej environmentálnej legislatívy (pozri tab. 11.1) dosiahnu do roka 2035 viac ako 464 mld Sk, z toho 187 mld Sk predstavujú investičné náklady a 276 mld Sk prevádzkové náklady. Z výsledkov výpočtov nákladov pomocou modelov vyplýva, že najväčšie investičné a prevádzkové náklady sú spojené s prijatím nasledovných smerníc EÚ:

- *Smernica Rady 91/271/EHS o čistení komunálnych odpadových vôd*. Táto smernica je jednou z najdôležitejších smerníc z hľadiska environmentálnych účinkov aj

nákladov. Aj napriek dlhšiemu prechodnému obdobiu (až do 2010, resp. 2015) sú investičné náklady pre túto smernicu niekoľkonásobne vyššie ako pre ostatné smernice. Vysoké náklady sú spojené predovšetkým s dobudovaním kanalizácie a napojením obyvateľov na čistiarne odpadových vôd (ČOV) – tieto náklady tvoria dve tretiny celkových investičných nákladov. Na výstavbu nových a na rekonštrukciu a rozšírenie existujúcich ČOV pripadá zvyšná tretina investičných nákladov.

- *Smernica Rady 2001/80/ES o obmedzení emisii určitých znečisťujúcich látok z veľkých spaľovacích zariadení do ovzdušia.* Náklady na túto smernicu budú ovplyvnené dvoma faktormi – rastom spotreby energie a prechodom od ostatných palív k zemnému plynu. V prípade rýchlejšieho rastu spotreby energie ako sú odhady (v práci Capros et al., 1999) a pomalšieho prechodu možno rátať s ešte vyššími nákladmi. Najväčšie investičné náklady sú spojené so znížením emisií SO<sub>2</sub> (64 % z celkových nákladov) a NO<sub>x</sub> (30 %). Prevádzkové náklady sú najvyššie opäť pre emisie SO<sub>2</sub> (88 % z celkových nákladov).
- *Smernica Rady 91/676/EHS o ochrane vôd pred znečistením spôsobeným dusičňanmi z poľnohospodárskych zdrojov.* Na dosiahnutie súladu so smernicou je potrebné vybudovať nové kapacity na skladovanie hnoja a zaobstarat' moderné poľnohospodárske prístroje. Podľa odhadov je veľkosť chýbajúcich kapacít na skladovanie zhruba rovnaká, ako je kapacita existujúcich zariadení, celkovo sa teda kapacita musí zdvojnásobiť. Až 89 % z investičných a 54% z prevádzkových nákladov je spojených s týmto rozšírením kapacít.
- *Smernica Rady č. 94/67/ES o spaľovaní nebezpečného odpadu.*
- *Smernica Rady č. 1999/13/ES o obmedzení emisii prchavých organických zlúčenín z použitia organických rozpúšťadiel v určitých činnostiach a zariadeniach.* Táto komplexná smernica sa týka činnosti viac ako 600 podnikov s rôznym zameraním – výroba a použitie riedidiel, lakov, farieb, atramentov, rozpúšťadiel, výroba rastlinných olejov, farmaceutická produkcia, odmasťovanie a chemické čistenie.

**T a b u ľ k a 11.1**  
**Náklady spojené s prijatím smerníc EÚ <sup>1</sup>**

Sektor/smernica	Kumulatívne investičné náklady <sup>2</sup>	Kumulatívne prevádzkové náklady <sup>2</sup>	Kumulatívne administratívne náklady <sup>2</sup>	Kumulatívne náklady spolu <sup>2</sup>	Čistá súčasná hodnota – rok 2000 <sup>3</sup>	Zročené náklady <sup>4</sup>
<b>Ochrana ovzdušia</b>	<b>12 433,0</b>	<b>12 003,2</b>	<b>625,0</b>	<b>25 061,2</b>	<b>7 458,6</b>	<b>822,2</b>
VOC – rozpúšťadlá	10 743,9	9 104,7	50,0	19 898,6	5 471,1	567,3
VOC – benzín	1 689,1	687,0	43,0	2 419,1	859,8	89,2
Čisté palivá	0,0	1 211,5	122,0	1 333,5	333,7	34,6
Látky poškodzujúce ozón	0,0	1 000,0	23,0	1 023,0	484,9	99,1
Kvalita okolitého ovzdušia	0,0	0,0	387,0	387,0	309,0	32,0
<b>Chémia + GMO</b>	<b>7,5</b>	<b>750,5</b>	<b>–</b>	<b>758,0</b>	<b>191,2</b>	<b>19,8</b>
<b>Príroda</b>	<b>1 148,8</b>	<b>4 289,7</b>	<b>–</b>	<b>5 438,5</b>	<b>1 322,1</b>	<b>137,1</b>
<b>Odpadové hospodárstvo</b>	<b>35 872,0</b>	<b>95 239,0</b>	<b>451,0</b>	<b>131 562,0</b>	<b>24 531,0</b>	<b>2 543,0</b>
Staré vozidlá	12,3	32,7	0,2	45,1	8,4	0,9
PCB	12,3	32,7	0,2	45,1	8,4	0,9
Batérie	31,6	84,0	0,4	116,1	21,6	2,2
Obaly	337,6	896,2	4,2	1 238,0	230,8	23,9
Nebezpečný odpad	1 453,9	3 860,2	18,3	5 332,4	994,3	103,1
Skládkovanie odpadu	3 829,1	10 166,2	48,1	14 043,4	2 618,5	271,4
Rámcová smernica	4 899,8	13 008,8	61,6	17 970,2	3 350,7	347,4
Odpadové oleje	6 192,0	16 439,5	77,8	22 709,3	4 234,4	439,0
Spaľovanie odpadov	19 103,4	50 718,8	240,2	70 062,4	13 063,8	1 354,3
<b>Ochrana vôd</b>	<b>110 547,7</b>	<b>101 844,3</b>	<b>768,0</b>	<b>213 160,0</b>	<b>63 410,2</b>	<b>6 575,0</b>
Pitná voda	3 689,0	2 771,0	252,0	6 712,0	2 627,8	272,5
Dusičnany	25 556,0	38 552,0	177,0	64 285,0	21 701,3	2 250,2
Komunálne odpadové vody	78 837,7	59 945,3	339,0	139 122,0	38 093,1	3 949,9
Potravinársky priemysel	2 465,0	576,0		3 041,0	988,0	102,4
<b>Priemyselné znečistenie</b>	<b>26 950,5</b>	<b>61 933,0</b>	<b>51,0</b>	<b>88 934,5</b>	<b>19 878,3</b>	<b>2 061,2</b>
Veľké spaľovacie zariadenia, smernica 2001/80	26 950,5	61 933,0	51,0	88 934,5	19 878,3	2 061,2
<b>Spolu</b>	<b>186 959,5</b>	<b>276 059,7</b>	<b>1 895,0</b>	<b>464 914,2</b>	<b>116 791,3</b>	<b>12 158,4</b>

<sup>1</sup> Údaje sú v mil. Sk, ceny roka 2000.

<sup>2</sup> Celkovo za obdobie 2000 – 2035.

<sup>3</sup> Suma, ktorá by bola potrebná v roku 2000, aby pri úročení diskontnou sadzbou zabezpečila v budúcnosti peňažné prostriedky potrebné na pokrytie jednotlivých ročných nákladov.

<sup>4</sup> Hypotetická rovnomerná (anuitná) záťaž pre všetky roky analyzovaného obdobia 2000 – 2035.

Prameň: Morris – Ďuraš, 2002.

## 11.2. Vplyv na príjmy a výdavky verejných financií

Hospodárska politika v oblasti životného prostredia nebude mať po vstupe SR do EÚ výrazné priame dopady na príjmovú stránku verejných financií. Daňová sústava SR

neobsahuje environmentálne dane.<sup>1</sup> Požiadavky EÚ v daňovej oblasti nesmerovali na environmentálne dane, ich zavedenie sa od SR explicitne nevyžaduje. Nástroje environmentálnej ekonomie tak naďalej zostanú v SR len v rovine rôznych poplatkov a pokút za znečisťovanie či prekročenie limitov. Nepriamy vplyv na príjmy verejného rozpočtu SR sa dá očakávať v súvislosti s nevyhnutnosťou vysokých investícií podnikovej sféry do oblasti životného prostredia, čo pravdepodobne zníži ziskovosť podnikov a tým aj dane z príjmov právnických osôb.

**T a b u ľ k a 11.2**  
**Náklady spojené s prijatím smerníc EÚ do roku 2010<sup>1</sup>**

	Kumulatívne investičné náklady		Kumulatívne prevádzkové náklady		Kumulatívne administratívne náklady
	spolu	verejné zdroje	spolu	verejné zdroje	verejné zdroje
Ochrana vôd	61 074,6	21 516,1	16 352,5	9 299,5	220,0
Ochrana ovzdušia	4 950,6	235,6	3 248,2	55,7	412,9
Odpadové hospodárstvo	7 143,6	681,6	8 402,8	850,4	122,8
Priemyselné znečistenie	11 640,3	–	8 474,7	–	15,3
Spolu	85 028,0	22 433,3	37 748,4	10 205,7	771,0

<sup>1</sup> Údaje sú v mil. Sk, ceny roka v 2000.

*Prameň:* Vlastné prepočty.

Environmentálne investície predstavujú pre verejný rozpočet výraznú záťaž, pravdepodobne najvyššiu zo všetkých oblastí ovplyvnených vstupom SR do EÚ. Najväčší podiel z celkových nákladov tvoria náklady na implementáciu smerníc o pitnej vode a o odpadovej vode.

Ďalším významným environmentálnym záväzkom SR, ktorý môže výrazne ovplyvniť ekonomickú výkonnosť SR, je Kjótsky protokol. Kjótsky protokol, prijatý v roku 1997 v Kjóte, zaväzuje krajiny, ktoré ho ratifikovali, znížiť emisie skleníkových

<sup>1</sup> Pojmom *environmentálne dane* chápeme najmä dane z energie alebo dane na emisie CO<sub>2</sub>. Spotrebná daň, ktorú možno považovať za environmentálnu daň, na Slovensku plní skôr fiškálne než environmentálne ciele, a preto ju za environmentálnu daň nebudeme považovať. Environmentálne aspekty je možné nájsť v iných typoch daní – napríklad znížená sadzba DPH pri vybraných ekologických výrobkoch či možnosť odpočítať hodnotu darov na ekologické účely od základu dane z príjmov. Ani tieto nástroje však nemožno považovať za typicky environmentálne, a navyše, pripravovaná daňová reforma väčšinu existujúcich environmentálnych aspektov zruší v záujme zjednodušenia a sprehľadnenia daňovej sústavy.

plynov. Závazky pre SR predstavuje zníženie emisií oproti základnému roku (1990) o 8 % v období rokov 2008 – 2012.

T a b u ľ k a 11.3

**Celkové antropogénne emisie skleníkových plynov**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CO <sub>2</sub> [Gg]	60	53	49	46	43	45	45	46	45	44	44
CH <sub>4</sub> [Gg]	323	295	269	251	244	249	254	241	224	221	215
N <sub>2</sub> O	20	17	15	12	12	13	11	11	10	10	10

*Prameň:* Správa o kvalite ovzdušia 2001. SHMÚ – MŽP, 2002.

Slovensko (spolu s väčšinou transformujúcich sa krajín) pravdepodobne nebude mať problémy so splnením záväzkov z Kjóto. Po roku 1990 nastal vo všetkých tranzitívnych ekonomikách prepád HDP, následná reštrukturalizácia ekonomiky<sup>2</sup> spolu s príchodom zahraničných „čistejších“ technológií spôsobila, že tieto ekonomiky sú výrazne pod limitmi stanovenými v Kjóto (Ministry of Environment of the Slovak Republic, 2001).

Hoci SR je v absolútnych číslach pod limitom, existujú viaceré dôvody na obavy z budúceho vývoja, a to:

- Energetická náročnosť SR (spotreba primárnych energetických zdrojov/HDP) má od vzniku SR neustále klesajúcu tendenciu, ale stále je približne 7,7-násobne vyššia ako priemer EÚ.<sup>3</sup> Tento fakt je spôsobený jednak historicko-ekonomickými súvislosťami, keď sa slovenská ekonomika orientovala najmä na ťažký a spracovateľský priemysel, jednak aj dlhodobo deformovanými (dotovanými) cenami energie, ktoré nemotivovali hľadať energeticky úsporné riešenia. Predpokladané dobiehanie ekonomickej výkonnosti krajín EÚ môže pri súčasnej energetickej náročnosti (bez výrazných zmien v štruktúre ekonomiky a v palivovej základni) spôsobiť výrazný nárast emisií CO<sub>2</sub>.
- Je predpoklad, že po roku 2012 (tzv. post-Kjóto obdobie) prídu ďalšie a ešte tvrdšie limity, ktoré SR už pravdepodobne nebude spĺňať a ďalšie zníženie emisného stropu bude možné len s pomocou zavedenia účinných opatrení.

<sup>2</sup> V tranzitívnych ekonomikách klesal podiel priemyslu na HDP a naopak, rástol podiel služieb.

<sup>3</sup> Na prepočet HDP sa v tomto prípade použil výmenný kurz, pri prepočte HDP prostredníctvom parity kúpnej sily je energetická náročnosť SR 2,3-násobne vyššia.

### 11.3. Preberanie legislatívy Európskej únie

Slovenská republika v sektore životné prostredie transponovala takmer všetky relevantné predpisy EÚ, ku ktorým sa zaviazala v negociačnej pozícii. V súčasnosti sa proces transformácie týchto predpisov završoval s tým, že do dátumu vstupu musela byť transpozícia úplne dokončená.

Hlavné sledované oblasti:

#### *Ochrana ovzdušia*

V oblasti ochrany ovzdušia bola rámcová smernica o ovzduší (*Air Quality Framework Directive 96/62/EC*) a jej dcérske smernice transponované do slovenského práva zákonom o ochrane ovzdušia č. 478/2002. Zákon stanovuje ciele v oblasti ochrany ovzdušia, úlohy orgánov štátnej správy a miestnej samosprávy a pokuty za porušenie povinnosti v tejto oblasti.

Dňa 29. novembra 2002 boli k tomuto zákonu prijaté tri vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR:

- vyhláška č. 704/2002 Z. z., ktorou sa ustanovujú technické požiadavky a všeobecné podmienky prevádzkovania zariadení používaných na skladovanie, plnenie a prepravu benzínu; vyhláška zabezpečuje úplnú zlučiteľnosť so smernicou 94/63/ES o znižovaní emisií prchavých organických zlúčením zo skladov benzínu a z jeho distribúcie z distribučných skladov k benzínovým čerpadlám;
- vyhláška č. 705/2002 Z. z. o kvalite ovzdušia – dosiahla sa úplná zlučiteľnosť so smernicami 96/62/EC o hodnotení a riadení kvality ovzdušia, 1999/30/EC o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých častíc a olova v ovzduší, 2000/69/EC o limitných hodnotách benzénu a oxidu uhoľnatého v ovzduší a 2002/3/EC o ozóne v ovzduší;
- vyhláška č. 706/2002 Z. z. o zdrojoch znečisťovania, o emisných limitoch, o technických požiadavkách a všeobecných podmienkach prevádzkovania, o zozname znečisťujúcich látok, o kategorizácii zdrojov znečisťovania ovzdušia a o požiadavkách zabezpečenia rozptylu emisií znečisťujúcich látok. Transpozícia smernice 2000/76/EC o spaľovaní odpadov a smernice 2001/80/EC o obmedzovaní určitých

znečisťujúcich látok do ovzdušia z veľkých zariadení na spaľovanie palív sa už uskutočnila.

### *Ochrana vôd a vodohospodárstvo*

V oblasti ochrany vôd bol v roku 2002 prijatý zákon o vodách (zákon č. 184/2002), ktorý nadobudol účinnosť 1. júna 2002. Týmto zákonom boli do slovenského právneho systému transponovali jednotlivé smernice o vodách, ale nebola transponovaná rámcová smernica o vodách. V súčasnosti je už v legislatívnom procese návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/2002 Z. z. o vodách. Predmetom novelizácie vodného zákona je transpozícia smernice č. 2000/60 ustanovujúca rámec politiky Spoločenstva v oblasti vôd (rámcová smernica o vodách).

Ministerstvo životného prostredia SR je zodpovedné za stanovenie cieľov kvality vôd a limitných hodnôt a krajské a/alebo okresné úrady sú zodpovedné za vydávanie povolení. Nariadenie vlády SR č. 491/2002, ktorým sa ustanovujú ciele kvality povrchových vôd a limitné hodnoty ukazovateľov znečistenia odpadových a osobitných vôd, obsahuje technické podrobnosti a limitné hodnoty znečistenia upravené v smernici o čistení komunálnych odpadových vôd, v smerniciach týkajúcich sa nebezpečných látok, ale aj požiadavky na kvalitu povrchovej vody určenej na odber pitnej vody a vôd, vyžadujúce ich ochranu alebo zlepšenie kvality na podporu života rýb.

Pripravuje sa inventarizácia povolení na vypúšťanie nebezpečných látok do odpadových vôd. V januári 2002 nadobudol účinnosť aj zákon o ochrane zdravia ľudí, spolu s implementujúcimi vyhláškami s požiadavkami na kvalitu vody na kúpanie, na kontrolu kvality vody v bazénoch, ako aj s požiadavkami na pitnú vodu a kontrolu kvality pitnej vody. Tieto vyhlášky transponujú smernicu o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu a smernicu o kvalite vody na kúpanie.

Zákon č. 442/2002 o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách, ktorý nadobudol účinnosť v júli 2002, čiastočne transponuje smernicu o komunálnych odpadových vodách. Stanovenie metód merania a frekvencie odberov sa v súčasnosti zapracúva do pripravovanej vyhlášky k zákonu č. 442/2002 Z. z.

Smernica č. 98/83/ES o kvalite vody určenej pre ľudskú spotrebu je transponovaná v zákone č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia a v novele, t. j. zákone č. 256/2003 Z. z. zo dňa 10. 7. 2003, ktorý nadobudol účinnosť od 1. augusta 2003.

Do termínu vstupu sa naplánovali aj iné implementačné opatrenia, ako ustanovenie a zavedenie mechanizmov na poskytovanie informácií spotrebiteľom, ustanovenie systému spracúvania a poskytovania správ pre EK, zavedenie systému zabezpečenia kvality, zlepšenie existujúcich kapacít na monitorovanie pitnej vody.

V apríli 2002 vláda SR schválila správu *Generel ochrany a racionálneho využívania vôd* (2. vyd.), ktorá sa bude využívať ako podporný dokument v procese rozhodovania v oblasti vodného hospodárstva.

### *Odpadové hospodárstvo*

Transpozícia sa ukončila novelizáciou zákona o odpadoch č. 223/2001. Potrebne je prebrať ešte niekoľko legislatívnych predpisov, týkajúcich sa odpadu z TiO<sub>2</sub>, zneškodnenia PCB/PCT a nové predpisy o odpade z elektrických a elektronických zariadení.

V poslednom období sa prijali tieto predpisy v oblasti odpadov:

V decembri 2002 sa prijala vyhláška MŽP SR č. 732/2002 Z. z. o zozname zálohovaných obalov, ktoré nie sú opakovane použiteľné, a o výške zálohy za ne, ako aj o výške zálohy za zálohované opakovane použiteľné obaly. Zároveň sa prijala vyhláška MŽP SR č. 5/2003 Z. z. o vykonaní niektorých ustanovení zákona o obaloch, ktorá úplne transponuje smernicu Európskeho parlamentu a Rady 94/62/EC z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov.

V januári 2003 sa prijala vyhláška MŽP SR č. 25/2003 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o spracúvaní starých vozidiel. Čiastočne transponuje smernicu 2000/53/EC Európskeho parlamentu a Rady z 18. septembra 2000 o starých vozidlách.

V apríli 2003 NR SR schválila zákon č. 188/2003 Z. z. o aplikácii čistiarenskeho kalu a dnových sedimentov do pôdy a o doplnení zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Prijatím navrhovaného zákona sa dosiahla úplná zhoda so smernicou Rady 86/278/EEC o ochrane životného prostredia, predovšetkým pôdy v prípade, keď sa používajú kaly

v poľnohospodárstve, ktorá je súčasťou právnych predpisov EÚ v oblasti odpadového hospodárstva. Zákon nadobúda účinnosť 1. januára 2004 s výnimkou niektorých ustanovení.

Vláda SR dňa 15. 1. 2003 schválila nariadenie č. 22/2003 Z. z., ktorým sa ustanovujú základné limity pre rozsah zhodnocovania odpadov z obalov a pre rozsah ich recyklácie vo vzťahu k celkovej hmotnosti odpadov z obalov. Nariadenie vlády je jeden z vykonávacích právnych predpisov k zákonu č. 529/2002 Z. z. o obaloch a odpadoch z obalov. Nariadenie vlády vychádza z podmienok a súčasného stavu v Slovenskej republike pri nakladaní s odpadmi z obalov. Základným princípom je znižovanie produkcie odpadov z obalov opatreniami u výrobcu obalov, následne recyklácia a zhodnocovanie odpadov z obalov. Nariadenie ustanovuje limity podielu recyklácie a zhodnotenia odpadov z obalov na základe produkcie množstva obalov v komoditách sklo, plasty, papier, kovy. Záväzné limity pre rozsah recyklácie a zhodnocovania odpadov z obalov sú ustanovené na roky 2003 – 2007. Konkrétne údaje uvedené v prílohe k nariadeniu vlády SR vychádzajú z *Programu odpadového hospodárstva SR do roku 2005 a očakávaného vývoja do roku 2007*. Výška limitov bola ustanovená na základe požiadaviek EÚ, hodnôt, ktoré Slovenská republika v predvstupových rokovaníach dohodla na prechodné obdobie do roku 2007, pripravovanej novely Smernice č. 94/62/EC a rozsiahlych rokovaní so zástupcami obchodu, priemyslu, environmentálnymi organizáciami a zástupcami ZMOS. Nariadením sa dosiahla úplná zlučiteľnosť s článkom 2 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v amsterdamskom znení, ktorý stanovuje ako jednu z úloh Spoločenstva trvalo udržateľný rast, s článkom 174 a 175 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v amsterdamskom znení, ktoré upravujú politiku Spoločenstva v oblasti životného prostredia a so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 94/62/EC z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov.

V nadväznosti na smernicu Rady 91/692/EEC o štandardizácii a racionalizácii správ o zavádzaní niektorých smerníc o životnom prostredí a súvisiacich predpisov 91/692/EEC bola vypracovaná pilotná správa za oblasť vody a oblasť odpadov. V súčasnosti sa pripravuje pilotná správa za oblasť ochrany ovzdušia. V budúcnosti sa budú spracúvať aj ďalšie pravidelné ročné správy zamerané na kvalitu vody určenej na

kúpanie a na dohľad a riadenie prepravy odpadov cez hranice štátov. Všetky správy sa budú pravidelne zasielať Európskej komisii.

Program odpadového hospodárstva SR do roku 2005 je základný systematický a koncepčný dokument v oblasti odpadového hospodárstva. Materiál obsahuje všeobecné kvantitatívne ciele v súlade s princípmi riadenia odpadového hospodárstva, ako:

- zvýšiť celkové materiálové zhodnotenie odpadov zo 65 % v roku 2000 na 70 % v roku 2005,
- zvýšiť energetické zhodnotenie odpadov z 3 % v roku 2000 na 5 % v roku 2005,
- zvýšiť spaľovanie nebezpečného odpadu z 5 % v roku 2000 na 7 % v roku 2005,
- znížiť ukladanie odpadu na skládky z 27 % v roku 2000 na 22 % v roku 2005.

### *Príroda*

V oblasti ochrany prírody bola transpozícia ukončená prijatím zákona č. 543/2002 o ochrane prírody a krajiny (platnosť od 1. 1. 2003) a vykonávacej vyhlášky č. 24/2003 k zákonu č. 543/2002 (platnosť od 1. 2. 2003). Dosiahla sa tým úplná zlučiteľnosť s článkom 2, 174 a 175 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v amsterdamskom znení, so smernicou Rady 92/43/EEC o ochrane prírodných stanovišťa voľne žijúcich živočíchov a rastlín v znení smernice 97/62/EC, so smernicou Rady EC 79/409/EEC o ochrane voľne žijúceho vtáctva v znení smernice 81/854/EEC, 85/411/EEC, 91/244/EEC, 94/24/EC a 97/49/EC, s rozhodnutím Komisie 97/266/EC týkajúcim sa formátu informácií pre navrhované lokality NATURA 2000, s Dohovorom o mokradiach majúcich medzinárodný význam, najmä ako biotopy vodného vtáctva, a protokole o jeho zmene (registrovaný v čiastke 67/1990 Zb.), s Dohovorom o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišťa (oznámenie č. 93/1998 Z. z.), s Dohovorom o ochrane sťahovavých druhov voľne žijúcich živočíchov (oznámenie č. 91/1998 Z. z.), s Dohovorom o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva (oznámenie č. 159/1991 Zb.), a napokon s Dohodou o ochrane netopierov v Európe (oznámenie č. 250/1999 Z. z.).

V roku 2002 sa prijal zákon č. 237/2002 o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a o zmene a doplnení niektorých zákonov

a jeho vykonávacia vyhláška č. 346/2002, ktoré transponovali príslušné nariadenia EÚ týkajúce sa obchodovania s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín.

Prijatie novej legislatívy vyžadovalo na jej účinnú implementáciu i administratívne posilnenie v oblasti ochrany prírody tak na ústredí, ako aj v Štátnej ochrane prírody (ŠOP), inšpektoráte ochrany prírody a krajiny SIŽP, na krajských a colných úradoch.

Dňa 9. júla 2003 vláda SR uznesením č. 636/2003 prijala Národný zoznam navrhovaných chránených vtáčích území predložený MŽP SR, ktorý sa poslal Európskej komisii. Chránené vtáče územia sú novou kategóriou chráneného územia zavedenou do národného právneho systému v súvislosti s transpozíciou smernice Rady č. 79/409/EHS o ochrane voľne žijúceho vtáctva, ktorá za jediné a najdôležitejšie kritérium výberu lokalít považuje vedecké – ornitologické kritériá. Slovenská republika, obdobne ako členské štáty Európskej únie a väčšina novoprijatých štátov, úzko spolupracovala pri spracúvaní návrhu národného zoznamu chránených vtáčích území s mimovládnu organizáciou *Spoločnosť na ochranu vtáctva na Slovensku* (partnerská organizácia *BirdLife International*). Experti EÚ, zástupcovia Európskej komisie a zástupcovia BirdLife International vypracovali v roku 1989 kritériá na určenie lokalít významných na ochranu vtáctva v EÚ, nazvané *Významné vtáče územia – Important Bird Areas* (ďalej len „IBAs“). Významné vtáče územia navrhnuté na základe týchto kritérií sa stali základným podkladom na vyhlasovanie chránených vtáčích území v členských štátoch EÚ.

Štátna ochrana prírody dôkladným prieskumom a zbieraním vedeckých údajov intenzívne pracuje na ďalšom zozname, tzv. *Special Areas of Conservation – SAC*, ktorý vyžaduje smernica o biotopoch. Predbežný zoznam je už vypracovaný, avšak vzhľadom na bohatú biodiverzitu na Slovensku sa uvažuje, či navrhovaných 11 % územia Slovenska bude dostatočných. S majiteľmi pozemkov navrhovaných do zoznamu musia však pracovníci ŠOP uskutočniť konzultácie vedúce k vzájomnej dohode, čo môže, či už z časového alebo finančného hľadiska, spôsobovať isté problémy.

### *Kontrola priemyselného znečistenia a manažment rizík*

Smernica 96/82/EC o kontrole veľkých havarijných nebezpečenstiev zahŕňajúcich nebezpečné látky (SEVESO II) upravuje prevenciu tzv. veľkých havárií s prítomnosťou vybraných nebezpečných látok a pripravenosť na rýchle a efektívne zdolanie prípadnej veľkej havárie a na obmedzenie jej následkov na život a zdravie ľudí a životné prostredie. Smernica je úplne transponovaná zákonom č. 261/2002 Z. z. o prevencii závažných priemyselných havárií a o zmene a doplnení niektorých zákonov; vyhláškou č. 489/2002 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o prevencii závažných priemyselných havárií a o zmene a doplnení niektorých zákonov; vyhláškou č. 490/2002 Z. z. o bezpečnostnej správe a havarijnom pláne a zákonom č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva.

#### **11.4. Národohospodárske súvislosti environmentálnej politiky**

V súvislosti s environmentálnou politikou Slovenskej republiky je nevyhnutné upozorniť na niekoľko nasledovných rovín pohľadu.

Prvú rovinu predstavuje *riešenie ekologickej záťaže* Slovenskej republiky. Po kvantifikovaní objemov investičných a prevádzkových nákladov sa ukazuje, že v dlhodobom horizonte bude potrebné investovať na ekologizáciu slovenskej ekonomiky a krajiny rádovo stovky miliárd Sk. Na druhej strane to vytvorí obrovský podnikateľský priestor, ktorý by mohli slovenské subjekty v spolupráci so zahraničnými subjektmi dôsledne využiť. Je síce pravda, že vlastné čisté technológie na ekologizáciu sa na Slovensku vyrábajú iba v minimálnom množstve. Celý rad prípravných a stavebných prác spojených s realizáciou ekologických projektov by však mohli realizovať slovenské subjekty. Tým by sa vytvoril značný priestor nielen na oživenie zamestnanosti, ale aj na podporu regionálneho rozvoja. Taktiež riešenie problémov spojených so zásobovaním pitnou a odkanalizovanou vodou a riešenie problémov tuhých komunálnych odpadov a ostatných druhov skládok vytvára značný priestor pre slovenské podnikateľské subjekty. Keďže tieto stavby sa musia realizovať vo všetkých regiónoch Slovenska, je predpoklad, že povedú k novej plošnej tvorbe pracovných miest. Samosprávne orgány, ktoré kompetenčne zodpovedajú za jednotlivé okruhy ekologizácie,

budú musieť tieto problémy riešiť v relatívne krátkom časovom horizonte. Možnosť kombinácie dodávok (to znamená technologická časť od zahraničných partnerov, stavebné práce a niektoré ďalšie činnosti od slovenských partnerov) by zároveň mohla znížiť celkovú cenu jednotlivých ekologických projektov.

Samosprávy budú musieť *ekologické projekty* realizovať osobitne v nadväznosti na skládky tuhého komunálneho odpadu. Na Slovensku sa v súčasnosti nachádza vyše 7 000 skládok tuhého komunálneho odpadu, z ktorých iba jedna desatina plní normy Európskej únie. Riešenie tohto problému bude predstavovať finančnú záťaž minimálne v rozsahu 30 – 35 miliárd Sk. Keďže kompetencie vo väzbe na jednotlivé typy ekologickej zodpovednosti prešli buď na regionálne, alebo na miestne samosprávy, riešenie problému tuhých komunálnych odpadov bude patriť k vážnym problémom samosprávy.

Podobne aj za riešenie *údržby cestných systémov* podľa smerníc Európskej únie zodpovedajú miestne alebo regionálne samosprávy. Pritom je možné konštatovať, že súčasný stav cestnej siete neumožňuje zásadným spôsobom riešiť ekologizáciu automobilovej dopravy. Na druhej strane, práve ekologizácia osobnej, ale aj automobilovej dopravy sa podľa smerníc Európskej únie stáva jednou z prioritovaných oblastí.

Preto – vzhľadom na uvedené okruhy – je možné rátať nielen so zavedením *miestnych ekologických daní*, ale aj s prijímaním ekologických daní definovaných Európskou úniou, to znamená prijímanie tzv. ekologických spotrebných daní (ako sú napríklad dane na uhl'ovodíkové palivá a mazivá, ktoré zaviedla Európska únia od 1. 1. 2004).

Zároveň sa stále výraznejšie presadzuje podstatne tvrdšie hodnotenie environmentálnych účinkov v jednotlivých priemyselných odvetviach. Ako ukážku možno uviesť pripravovanú ekologickú normu *Ritch*, ktorá by mala znamenať zásadný prelom v chemickom a vo farmaceutickom priemysle z hľadiska prác s nebezpečnými látkami, a v zodpovednosti za škody spôsobené týmito nebezpečnými látkami. To v konečnom dôsledku môže zásadným spôsobom zasiahnuť celkové náklady predovšetkým chemického priemyslu. Len za pôvodné členské štáty Európskej únie sa odhaduje, že aplikovanie ekologických noriem v oblasti chemického priemyslu by v horizonte desiatich rokov predstavovalo náklady asi 35 – 40 miliárd euro. Pritom na zasadaní Európskeho parlamentu európski poslanci niektoré normy a uznesenia ešte pritvrdili.

Takisto treba konštatovať, že *ekologizácia v oblasti energetických zdrojov* sa dnes dostáva do zásadného rozporu s predstavami o utlmení jadrovej energetiky. Prognozy výroby a spotreby elektrickej energie v Európskej únii ukazujú, že v horizonte 5 – 8 rokov môže dôjsť k výraznému nedostatku elektrickej energie, so všetkými negatívami z toho vyplývajúcimi. Vzhľadom na to Európska únia odporúča znova prehodnotiť pohľad na jadrové elektrárne a obnoviť skôr úvahy o novej generácii jadrových reaktorov ako významných prispievateľov k výrobe elektrickej energie.

Na druhej strane Európska únia zásadným spôsobom podporuje *alternatívne zdroje energie*, ktoré znižujú ekologickú záťaž, a zároveň znižujú celkovú energetickú spotrebu. V tomto zmysle slova sa používanie alternatívnych zdrojov energie na zabezpečenie energetickej spotreby dnes stáva ďalším významným smerom. V súvislosti s týmto trendom dochádza napríklad pri dani z pridanej hodnoty (či pri niektorých typoch spotrebných daní) k znižovaniu sadzieb alebo k povoľovaniu používania minimálnej 5 % sadzby dane z pridanej hodnoty na všetky projekty, služby a technológie spojené s realizáciou alternatívnych zdrojov energie, úsporných programov, alebo s projektmi spojenými s ekologizáciou krajiny a so znižovaním ekologickej záťaže.

V tomto ohľade nie je teda možné považovať daňovú politiku v podmienkach Slovenskej republiky za strnulú. Skutočnosť, že Slovenská republika zrušila väčšinu miestnych poplatkov a daní, ešte neznamená, že tento systém sa bude môcť zachovať aj po vstupe do Európskej únie. V súčasnosti (osobitne v ekologicky zaťažených krajinách, ako je Nemecko či Francúzsko) znova vystupujú do popredia *ekologické dane* priamo vypisované spravidla regionálnymi alebo miestnymi samosprávami z ekologických dôvodov, napríklad riešenie ekologickej záťaže. V tomto kontexte je možné očakávať analogický vývoj aj na Slovensku, ktorý bude ešte posilnený skutočnosťou, že po prevzatí kompetencie a zodpovednosti za staré environmentálne záťaže nemajú samosprávy inú možnosť na zabezpečenie financovania.

Je možná aj druhá alternatíva, pri ktorej obchodovanie s povolenými kvótami emisných plynov by mohlo byť určitým doplnkovým zdrojom financovania ekologických projektov. V súčasnosti sa rozbiehajúci trh obchodovania s kvótami emisií (ktoré Európska únia hodlá pridelovať jednotlivým mestám, obciam či priemyselným subjektom)

môže viesť k vytvoreniu nového významného doplnkového kapitálového trhu špecifického typu, ktorý by mohol prispieť k financovaniu týchto ekologických projektov.

Pritom je zrejmé, že v súčasnosti prevažná väčšina podnikateľských subjektov na Slovensku (ale aj v Českej republike a v ostatných asociovaných krajinách) neplní normy emisií, ktoré povolila Európska únia. Na základe toho je možné rozdiel medzi skutočnými a povolenými kvótami predávať. Už v súčasnosti sa rozbieha pomerne intenzívny obchod pri predaji týchto emisných povolení a niektoré mestá na Slovensku takýmto spôsobom už získavajú doplnkové finančné prostriedky. Samozrejme, takto získané finančné prostriedky by bolo žiaduce venovať v plnom rozsahu na ekologizáciu jednotlivých technologických procesov, alebo na riešenie starých environmentálnych záťaží.

Ukazuje sa, že podnikateľský sektor by sa mohol postupne vyrovnávať s nákladmi spojenými s ekologizáciou produkcie, avšak kľúčovou otázkou sa stáva riešenie starých environmentálnych záťaží, ktoré súvisia s neriešením ekologických problémov, osobitne v oblasti skládok komunálneho odpadu a v oblasti miestnej energetiky.

Ak k tomu pridáme skutočnosť, že Európska únia na viacerých summitoch prijala uznesenia na obmedzenie emisií skleníkových plynov v oblasti energetiky (napríklad summit v Laekene a jeho uznesenie v oblasti zastavenia využívania fosílnych palív určitého typu), znamená nutnosť postupného prebudovania energetickej základne.

A navyše, možnosť využívať zvýhodnené daňové systémy, v nadväznosti na alternatívne zdroje energie či realizáciu úsporných programov, takisto vytvára značný odbytový priestor pre slovenské subjekty, ktoré by mohli i pri využití materiálov alebo technológií zo západoeurópskych krajín v značnej miere využívať tento podnikateľský priestor. Pritom by bolo možné vzhľadom na lacnú cenu pracovnej sily na Slovensku posunúť cenu týchto ekologických projektov zásadným spôsobom smerom nadol.

V danom kontexte teda nemožno chápať ekologizáciu slovenskej ekonomiky len v zmysle plnenia noriem, ktoré predpisuje Európska únia, a v zmysle problémov spojených so zabezpečením finančných zdrojov na splnenie týchto noriem, ktoré predstavujú výraznú záťaž verejných financií.

Realizácia sústavy ekologických projektov vytvára obrovský priestor aj pri využívaní štrukturálnych fondov EÚ a kohézneho fondu. Zatiaľ čo úspešnosť

individuálnych podnikateľských projektov sa vo väzbe na koncepciu Európskej únie sústavne znižuje, realizácia systémových a prierezových projektov spojených s komplexným ekonomickým rozvojom (a v rámci toho aj s ekologizáciou jednotlivých regiónov) má obrovskú šancu na úspech. Tam sa postupne prenáša aj pozornosť Európskej únie. Napriek postupnému znižovaniu objemu zdrojov štrukturálnych fondov EÚ a kohézneho fondu, táto oblasť zostáva v centre pozornosti Európskej únie. Preto by programy reálneho využitia prírodných krás Slovenska, viazané na komplexné programy rozvoja regiónov a ekologizáciu týchto regiónov, mohli patriť k významným blokom projektov predkladaných v rámci čerpania z prostriedkov štrukturálnych fondov Európskej únie.

Z tohto hľadiska je teda možné chápať ekológiu nielen ako určitý fenomén zvyšujúci tlak na slovenskú ekonomiku, ale zároveň ako priestor, ktorý vytvára potenciálne možnosti pre slovenský podnikateľský sektor, samozrejme, s ohľadom na celkový charakter technológií v oblasti ekologizácie ekonomiky, ako aj na skutočnosť, že zahraniční partneri by mohli byť pri spolufinancovaní týchto projektov nápomocní.

Pre väčšinu týchto projektov bude zároveň platiť podmienka multizdrojového financovania s rôznou váhou jednotlivých skupín investorov.

V tomto zmysle slova by rozvinutím spolupráce so zahraničnými partnermi, pri kombinácii jednotlivých typov dodávok a v spolupráci s ponukou predkladanou pri verejnom obstarávaní podľa smerníc Európskej únie v nadväznosti na potreby samospráv, mohlo dôjsť nielen k významnému zlacneniu predkladaných projektov, ale čo je dôležité, aj k celkovému využitiu potenciálu slovenských subjektov pri realizácii týchto ekologických projektov. So zreteľom na to možno ekologizáciu slovenskej ekonomiky chápať ako významný potenciálny rastový faktor, ktorý by mohol zásadným spôsobom prispieť k ekologicky udržateľnému dlhodobému hospodárskemu rastu.

## ZHRNUTIE

Už z hľadiska kodanských kritérií, podľa ktorých sa posudzovala schopnosť asociovaných krajín Európskej únie stať sa jej riadnymi členmi vyplýva, že príprava na členstvo v Únii, a zrejme aj prvé roky pôsobenia v rámci nej sú pre tranzitívne ekonomiky významnou súčasťou medzinárodnej dimenzie ich transformačného procesu. V našej štúdii sa preto pri analýze jednotlivých smerov hospodárskej politiky usilujeme tiež ukázať, k akej konkrétnej podobe trhovej ekonomiky, resp. v akých limitoch sa k nej bude približovať slovenské hospodárstvo pri začleňovaní do Únie. Stretávame sa pritom s celým radom otázok. V prvom rade – je EÚ útvárom vyžadujúcim uniformované správanie svojich členov v hospodárskej politike? V čom majú členské štáty v hospodárskej politike voľné ruky, v čom sú podriadené vôli Únie? Podľa akých princípov, s akými nástrojmi a s akými výsledkami to Únia dosahuje?

Z uvedeného je zrejmé, že v pozornosti venovanej v štúdii jednotlivým hospodárskym politikám stoja v popredí záujmu ich súvislosti so vstupom Slovenska do EÚ. Pôjde tu o zisťovanie rozdielov medzi spôsobom ich terajšieho používania v SR a ich aplikáciou v EÚ, vrátane diferencií, ktoré sa pritom vyskytujú medzi jednotlivými krajinami Únie. V pozornosti bude aj obsah, resp. spôsob koordinácie národných politik orgánmi Únie a trendy, ktoré tu v najbližších rokoch možno očakávať. Tým všetkým sa aspoň o niečo zmenší miera neistoty, s ktorou je spojené začínajúce sa fungovanie slovenského hospodárstva v Európskej únii.

### *Celková charakteristika hospodárskej politiky Európskej únie*

Obsah, zameranie hospodárskej politiky EÚ je v mnohom odlišné od národných hospodárskych politik. Tvorí ju súhrn jej spoločných politik a aktivít zameraných na koordináciu politik uplatňovaných v jej členských štátoch. Medzi spoločné politiky patrí obchodná a colná politika, politika hospodárskej súťaže spolu s dôležitými súčasťami agrárnej, regionálnej, štruktúrnej politiky a v eurozóne aj spoločná menová politika vykonávaná Európskou centrálnou bankou (ECB). Na koordináciu národných

hospodárskych politík využíva EÚ súbor základných, vo všeobecnej podobe formulovaných cieľov jej hospodársko-sociálneho rozvoja, inštitúcií, záväzných pravidiel fungovania ekonomiky a využívania jej výsledkov, pravidiel a odporúčaní na vykonávanie čiastkových hospodárskych politík, na ktoré majú členovia EÚ prihliadať pri samostatnom koncipovaní a vykonávaní ich vlastnej hospodárskej politiky (HP).

Analýza jednotlivých politík vyústila do niekoľkých charakteristík HP Únie:

1. Miera priameho ovplyvňovania podnikateľských a ďalších ekonomických subjektov pôsobiacich v rámci Únie nástrojmi jej spoločnej HP je dosť veľká a nesporný je trend jej zväčšovania.
2. V celom komplexe HP Únie zahrňujúcom aj národné politiky majú však vedúce postavenie ešte stále národné HP, ktoré si zachovávajú mnohé odlišnosti.
3. Podstatnú časť svojho vplyvu na hospodárske dianie v Únii a na ekonomické subjekty v nej pôsobiace vykonáva preto HP orgánov Únie ešte stále prostredníctvom svojho rôznorodého pôsobenia na národné HP.
4. Ovplyvňovanie národných HP v prospech nevyhnutnej miery ich homogenity má v Únii podobu koordinácie národných HP.
5. Koordinácia značnej časti národných politík má mäkkú povahu v tom zmysle, že sa v nej ponecháva široký priestor na uplatňovanie národných záujmov, tradícií a z nich vyplývajúcich odlišností v parametroch a spôsobe uplatňovania národných HP.

Predstava o budúcom smerovaní hospodárskej politiky v EÚ a jej členských štátoch bola v roku 2002 sformulovaná a odôvodnená tým, že „rastúca vzájomná závislosť ekonomík eurozóny vyzýva k sústavnému prehodnocovaniu metód a procedúr na koordináciu makroekonomických politík a na posilnenie tejto koordinácie“ (European Economy, 2002, No. 4). Ťažisko hospodárskopolitickej smernice Európskej komisie (EK) sa v súčasnosti presúva (pri rešpektovaní potreby makrostability) na požiadavku „lepšie fungujúcich a súťaž podporujúcich trhov práce, produktov a kapitálu“.

Ekonomické reformy požadované orgánmi EÚ od členských štátov sa zameriavajú na posilnenie koordinačných funkcií trhu, na reformy v systéme sociálneho zabezpečenia a na zníženie roly štátu v ekonomike. Pritom sa zdôrazňuje, že rolu štátu musí výrazne nahrádzať súkromný sektor, teda, že „politické opatrenia treba zacieliť

na zlepšenie hospodárskych rámcových podmienok, v ktorých sa podnikom ponúknu inovačné, investičné a rastové stimuly“ (European Economy, 2003, No. 4).

Všetko nasvedčuje tomu, že v súčasnosti dochádza k zmene paradigmy, na ktorej je založená hospodárska politika EÚ. Možno tiež uvažovať o tom, či očakávané zmeny budú znamenať aj zmenu hodnôt, na ktorých je založená EÚ, alebo či tu ide len o zmenu v ich interpretácii a spôsobe uplatňovania.

Zmeny v hospodárskej politike EÚ môžu nastať po prijatí Návrhu zmluvy o európskej ústave, v ktorom sa mení algoritmus koordinácie národných hospodárskych politík.

Mäkká koordinácia založená na kompromisoch medzi návrhmi EK usilujúcimi sa o vyjadrenie všeobecného záujmu Únie a obhajobou, resp. presadzovaním národných záujmov sa bude pravdepodobne nahradzovať jej tvrdšími formami. Dialóg inštitúcií Únie, ktoré majú nezávisle identifikovať jej záujmy, s rovnako zameranými národnými pohľadmi bude prebiehať v inštitucionálnom prostredí posilňujúcom pozície Únie. To znamená, že pri koordinácii hospodárskych politík budú mať šancu na úspech čoraz viac len tie národné záujmy, ktoré budú prezentované a obhájené aj ako príspevok k formulovaniu spoločných záujmov.

### ***Úlohy a ciele hospodárskej politiky***

Za prvoradú úlohu hospodárskej politiky SR možno v najbližších rokoch považovať jej príspevok k začleneniu slovenského hospodárstva do Európskej únie. Úspech tohto adaptačného procesu by sa mal prejaviť v trvalom dosahovaní tempa rastu dostačujúceho na približovanie úrovne rozvoja a životnej úrovne obyvateľstva k parametrom vyspelých krajín Únie.

Z hľadiska uvedenej úlohy stoja v popredí záujmu tejto štúdie súvislosti jednotlivých hospodárskych politík so vstupom Slovenska do EÚ. Zisťujú sa pritom rozdiely medzi spôsobom terajšieho využívania hospodárskych politík v SR a ich aplikáciou v EÚ, vrátane diferencií, ktoré sa pritom vyskytujú medzi jednotlivými ekonomikami Únie, obsah, resp. spôsob koordinácie politík orgánmi EÚ a trendy, ktoré tu možno očakávať. Nakoniec, ale nie v poslednom rade, ide tu aj o zisťovanie vplyvu, ktorý

bude mať vo viacročnom horizonte vstup Slovenska do EÚ na parametre jednotlivých hospodárskych politík a na plnenie ich funkcií.

Využitie príležitostí, ktoré Slovensku ponúka členstvo v Únii, bude vo veľkej miere závisieť od spôsobu jeho fungovania v tomto spoločenstve. V podstate je tu možná voľba medzi dvoma prístupmi. Prvý možno nazvať defenzívno-ochranárskou stratégiou pôsobenia v EÚ, ktorá sa obmedzí na využívanie rozpočtových zdrojov Únie v kombinácii so snahou pripájať sa k tým jej členom, ktorí sa budú usilovať o obmedzovanie jej aktivít a jej zasahovania do hospodársko-sociálneho i politického života jej členských štátov. Druhý spôsob účinkovania v EÚ možno predstaviť ako iniciatívne zapájanie SR do aktivít usilujúcich sa o rozvíjanie jej funkcií a o kreovanie jej komplexnejšej a účinnejšej hospodárskej politiky, pri pochopiteľnom využívaní všetkých možností čerpať zo spoločného rozpočtu Únie. To konkrétne znamená zapájať sa do príležitostí posilnenej spolupráce (do skupiny krajín využívajúcich možnosti „*two track strategy*“) v tých prípadoch, keď to prospeje reálnej konvergencii SR s vyspelými ekonomikami.

V úvahe o cieľoch hospodárskeho rozvoja venuje štúdia pozornosť ich väzbám s problémami a úlohami sociálneho rozvoja. Všíma si otázku žiaduceho tempa hospodárskeho rastu z hľadiska potrieb sociálneho rozvoja i zlepšovania národohospodárskej stability. Pri skúmaní cieľov ekonomického rozvoja sa najviac pozornosti venuje obsahu štruktúrnych zmien najmä vo vzťahu k vytváraniu predpokladov prekonávania technologickej a podnikovej bariéry.

Pri hodnotení možných spôsobov realizácie dlhodobých cieľov hospodársko-sociálneho rozvoja sa dochádza k záveru, že hospodárska politika tu bude úspešná, keď bude pôsobiť ako partner podnikateľských subjektov, ktorý nechá selekčné rozhodnutia potrebné na usmernenie štruktúrnych zmien do istého stupňa vygenerovať na trhu a ktorý tieto trhové riešenia podporí svojimi nástrojmi. Pozornosť sa však venuje aj iným spôsobom, ktorými môže hospodárska politika podporiť vyhľadávanie a realizáciu potrebných zmien v hospodárskych štruktúrach.

Ako primárna úloha hospodárskej politiky sa v jej cieľovej oblasti vyzdvihuje vypracovanie stratégie hospodársko-sociálneho rozvoja. K jej vypracovaniu jestvujú dva prístupy.

Podľa bežných predstáv, ktoré nie sú v súlade s princípmi trhu, stratégia sa má vnášať do hospodárstva zvonku ako súhrn statických cieľov, ktorému sa jeho fungovanie má prispôbiť. Štúdia navrhuje vypracovať stratégiu, ktorá organicky vyrastá z pôsobenia trhových subjektov a v ktorej štát vykonáva len isté podporné funkcie. Prvá predstava o stratégii hospodárskeho rozvoja sa nazýva staticky-cieľovou; druhá – v štúdiu odporúčaná – je participatívne-kontinuálnou stratégiou.

### ***Menová politika***

Menová politika, ktorá zahŕňa regulovanie ponuky peňazí, úrokových sadzieb a bankového systému, predstavuje popri fiškálnej politike druhý hlavný pilier makroekonomickej politiky. Základom komplexnej reformy menovej politiky po novembri 1989 bol prechod od centralistickej „monobanky“ (ŠBČS) k modernej centrálnej banke charakteristickej pre vyspelé trhové ekonomiky. V tejto reforme vznikol namiesto jedno-  
stupňového bankového systému dvojstupňový systém.

História menovej politiky NBS v rokoch 1993 – 1998 bola hľadaním optimálneho transmisného mechanizmu. Národná banka Slovenska spočiatku uplatňovala menový transmisný mechanizmus (v ktorom úlohu operatívneho kritéria plnila menová báza), pravda, v podmienkach fixného kurzu. Fixovanie menového kurzu sa však v podmienkach tzv. dvojitého deficitu stalo neudržateľné. Národná banka Slovenska preto v októbri 1998 zrušila fixnú väzbu SKK na menový kôš skladajúci sa z DEM a USD a prešla na tzv. riadený floating, pričom referenčnou menou sa stala nemecká marka a od 1. januára 1999 euro.

Rozhodujúci obrat v menovej politike začala NBS uskutočňovať až v roku 2000. Zmena spočívala v prechode na tzv. kvalitatívne riadenie, pri ktorom menové agregáty sú iba indikátorom menového vývoja. Základným nástrojom sa stali úrokové sadzby, čo je v súlade s trendom prebiehajúcim vo vyspelých trhových ekonomikách (USA, EÚ). Dôraz na kvalitatívne riadenie menovej politiky pokračoval aj po novelizácii zákona o NBS (apríl 2001), pri ktorej sa novo definoval hlavný cieľ NBS (udržiavanie cenovej stability). Základnou úrokovou sadzbou sa stala REPO sadzba, ktorú NBS kombinuje s úrokovými sadzbami pre jednodňové sterilizačné a refinančné obchody.

Pokiaľ ide o kurzovú politiku NBS, ukázalo sa, že zmena kurzového režimu po zrušení fixného kurzu SKK v roku 1998 bola správna a prispela k riešeniu makroekonomickej nerovnováhy. Národná banka Slovenska vývoj výmenného kurzu SKK do určitej miery koriguje najmä vtedy, ak nezodpovedá výkonnosti slovenskej ekonomiky, pričom využíva peňažný trh ako doplnkový nástroj k devízovým intervenciám, a to buď prostredníctvom obmedzenia refinancovania, alebo sterilizovania zdrojov, resp. prostredníctvom priamej zmeny úrokových sadzieb.

Menovú politiku komplikujú niektoré špecifické faktory – úpravy regulovaných cien, značná citlivosť domácich cien na zahraničné ceny, zvýšenie nepriamych daní, prílev zahraničného kapitálu (potreba rozsiahlych sterilizačných opatrení) a pomalší rast hlavných obchodných partnerov Slovenska.

Menovú politiku NBS ovplyvnil vstup SR do EÚ. Národná banka Slovenska sa po ňom stala členom Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) a po istom čase začne rokovania o vstupe SR do ERM II, čo bude spojené s určením centrálnej parity výmenného kurzu SKK vo vzťahu k EUR. Správne určenie centrálnej parity, ktorú by akceptovali aj finančné trhy, musí byť v súlade so základnými ekonomickými veličinami. Iba tak možno minimalizovať riziká spojené s nesprávnym určením tzv. konverzného pomeru na konci konvergentného procesu.

Príprava na vstup do európskej a menovej únie (EMÚ) zahŕňa nielen dôsledné plnenie maastrichtských kritérií pri súčasnom zrýchlení nominálnej a reálnej konvergenzie, ale aj ďalšie zmeny v menovej politike NBS, ktorá pri vstupe do eurozóny musí byť plne kompatibilná s menovou politikou ECB. Pred NBS stoja teraz dve hlavné úlohy. Na jednej strane NBS musí v zložitých podmienkach dôsledne plniť svoj hlavný mandát – udržiavanie cenovej stability. Na druhej strane musí ďalej zlad'ovať svoju kurzovú a menovú politiku s Európskou centrálnou bankou a pripravovať sa na členstvo SR v kurzovom mechanizme ERM II. Vstup do Európskej únie a následné členstvo v ERM II prinesie zmeny aj v menovej oblasti, ktoré budú prípravou na vstup do eurozóny a na jednotnú menovú politiku ECB.

Stratégia jednotnej menovej politiky ECB je zameraná na udržiavanie cenovej stability v eurozóne, ktorá sa kvantitatívne definuje ako medziročné zvýšenie HICP

(Harmonised Index of Consumers Prices) o menej ako 2 %. Cenová stabilita, ktorá sa má udržiavať v strednodobom horizonte, sa opiera o dva piliere. Prvým je prvoradá úloha peňažnej zásoby ( $M_3$ ) a druhým je výhľad cenového vývoja a rizík cenovej stability v eurozóne zostavený na základe širokého okruhu indikátorov.

Dôležitou súčasťou stratégie jednotnej menovej politiky sú zmeny v jej transmisnom mechanizme, ktorý zatiaľ nemožno jednoznačne charakterizovať ako explicitné inflačné cielenie. Hlavným operatívnym kritériom transmisného mechanizmu menovej politiky ECB je krátkodobá úroková sadzba, pričom sprievodnú úlohu má menová báza, resp. rezervy bánk. Medzi hlavné nástroje ECB patria operácie na voľnom trhu, diskontné nástroje a devízové intervencie.

Menová politika NBS zameraná na zabezpečenie cenovej stability sa čoraz viac zhoduje so zameraním jednotnej menovej politiky ECB. Menovopolitické inštrumentárium NBS zahŕňa hlavné nástroje používané ECB, pravda, v ich používaní sú niektoré rozdiely dané špecifikami slovenskej ekonomiky. Aj tu sa však prax menovej politiky NBS postupne prispôsobuje praxi ECB.

Ministerstvo financií SR a NBS pripravili návrh *Stratégie prijatia eura v SR*. Z tohto návrhu vyplýva, že Slovensko by malo prijať euro až potom, keď sa uskutočnia potrebné reformy garantujúce potrebnú konvergenciu a stabilitu počas fungovania v ERM II a plnenie *Paktu stability a rastu* po vstupe do EMÚ.

### ***Fiškálna politika a jej kombinácia s menovou politikou***

Fiškálna politika sa v EÚ ponecháva v kompetencii jej členských štátov. V Zmluve o EMÚ podpísanej v Maastrichte v decembri 1991 a platnej od novembra 1992 sa však prijali záväzné pravidlá na vykonávanie národných fiškálnych politík. V roku 1997 uzavretý Pakt stability a rastu (PSR) sprísnil podmienky uvažovaného konvergentného kritéria a inovoval procedúry zabezpečujúce nápravu jeho plnenia.

Programované zníženie miery deficitu verejných financií SR do roku 2006 na 3 % úroveň maastrichtského kritéria (pozri Programové vyhlásenie, 2002; Ministerstvo financií SR a NBS, 2003) je pre Slovensko mimoriadne náročná úloha. Väčšina členských štátov EÚ potrebovala na jej splnenie 5 – 7 rokov, teda dlhšie obdobie než to, na

ktoré sa orientuje vláda SR, a navyše, v oveľa priaznivejších vnútorných podmienkach (štandardne fungujúce trhové ekonomiky) i vo výhodnejšej fáze svetovej konjunktúry. Dosiahnutie 3 % miery deficitu verejných financií pritom závisí nielen od včasného vykonania viacerých oneskorených štrukturálnych reforiem, ale už aj od získania ich nevyhnutne sa oneskorujúcich prínosov pre verejné financie.

V koordinácii národných fiškálnych politík orgány a inštitúcie Únie jednoznačne a sústavne presadzujú požiadavku ozdravovať verejné financie predovšetkým na základe znižovania miery ich výdavkov z HDP a súbežne zvyšovať efektívnosť ich vynakladania. Odporúča sa v nej znižovať aj výdavky pri paralelnom uskutočňovaní štrukturálnych reforiem. Základným pravidlom je tu však požiadavka, aby akákoľvek zmena vo verejných financiách či vo fiškálnej politike zlepšovala (v žiadnom prípade nezhoršovala) rozpočtovú pozíciu, keďže prioritnou štrukturálnou reformou je práve ozdravovanie, resp. udržiavanie zdravých verejných financií.

Fiškálnu politiku a verejné financie orgány EÚ ovplyvňujú a koordinujú ako oblasť spoločného záujmu celej Únie, ktorá má prispievať k plneniu jej cieľov. Pri sledovaní súčasnej fiškálnej politiky SR vzniká dojem, že najmä v príjmovej stránke štátneho rozpočtu je oslabená funkcia aktívneho hospodárskopolitického nástroja. Trend k zriekaniu sa vlastných hospodárskopolitických funkcií by slovenskú fiškálnu politiku zaviedol mimo priestoru spoločného záujmu EÚ. Pri pokračovaní tohto trendu by najmä po vstupe do EMÚ vláda SR stratila svoj najvýznamnejší hospodárskopolitický nástroj na posilňovanie konkurenčnej schopnosti, na dosahovanie cieľov reálnej konvergencie a na presadzovanie národných ekonomických záujmov.

Skúmanie daňovej politiky sa zaoberá najmä zblížovaním (harmonizáciou) daňových sústav.

Už Rímska zmluva, ktorá v roku 1957 založila existenciu Európskeho hospodárskeho spoločenstva, riešila daňové otázky v tej miere, v akej to bolo nevyhnutné pre fungovanie spoločného trhu a s ním spojenej colnej únie. Výsledky dosiahnuté v harmonizácii spotrebných daní, dane z pridanej hodnoty a daní vyberaných zrážkou štúdia hodnotí ako málo uspokojivé.

Najviac pozornosti sa venuje zblíženiu dane zo zisku právnických osôb (dane korporácií). Opakované pokusy tu vychádzajú zo záujmov veľkých európskych nadnárodných

firiem. Orientovať sa (doteraz) až v 15 daňových systémoch je pre ne nielen zložité, ale zvyšuje aj ich náklady a riziko z nesprávnych rozhodnutí. Zbližovanie korporatívnych daní sa má dosiahnuť tak, že európske nadnárodné firmy budú určovať svoj daňový základ podľa pravidiel platných v celej únii. Analýza mnohostranných dôsledkov tohto riešenia upozorňuje na jeho pravdepodobné dôsledky na národné daňové systémy vrátane slovenského.

Optimálne spojenie menovej a fiškálnej politiky predstavuje významný faktor, ktorý prispieva k celkovej makroekonomickej stabilite. Z analýzy kombinácie fiškálnej a menovej politiky v Slovenskej republike a krajinách EMÚ môžeme vidieť odlišnosti vo fungovaní a vo vzájomnej súčinnosti týchto politik. Kým hospodárskopolitický mix v krajinách eurozóny môžeme hodnotiť ako relatívne stabilný, s pomerne malými medziročnými zmenami a bez náhlych výkyvov, realita transformujúcich sa ekonomík je veľmi premenlivá.

Hľadanie optimálnej kombinácie fiškálnej a menovej politiky a jej realizácia boli v začiatkoch transformácie výrazne ovplyvnené transformačnými špecifikami, a často rozpornými cieľmi týchto politik. Slovenská ekonomika sa však v posledných rokoch priblížila k štandardnému vykonávaniu fiškálnej a menovej politiky.

Postupná štandardizácia vykonávania oboch politik vytvorí v SR vhodné podmienky na urýchlenie procesu nominálnej a reálnej konvergencie s krajinami EÚ.

### ***Bankovo-finančná politika***

Bankovo-finančný sektor, ktorý v najširšom poňatí zahrnuje banky, nebankové inštitúcie prijímajúce vklady, poisťovacie subjekty, penzijné a investičné fondy, má v každej trhovej ekonomike kľúčové postavenie. Zmyslom jeho existencie a jeho ekonomickým poslaním je predovšetkým umožniť akumuláciu dočasne voľných peňažných prostriedkov a ich redistribúciou, ako aj bezporuchovým platobným stykom umožniť plynulý tok peňažných prostriedkov. Z tohto pohľadu je jeho stav nielen indikátorom úrovne hospodárskeho vývoja, ale aj katalyzátorom plynulého chodu finančných tokov.

Dominantné postavenie pri nedostatočne fungujúcom slovenskom finančnom trhu má predovšetkým bankovníctvo. Dosiahnuté výsledky v bankovom sektore v rokoch 2000 – 2003, najmä rast bilančnej sumy bánk, hospodárske výsledky komerčných bánk, ako aj vývoj ukazovateľov obozretného bankového podnikania, hovoria o určitej stabilizácii situácie v tomto sektore. Privatizáciou najväčších, štátom vlastných bánk bol v podstate zavŕšený proces privatizácie slovenského bankovníctva a podporil sa aj vstup zahraničných investorov do podnikového sektora. Podiel zahraničných investorov na celkovom upísanom základnom imaní bánk a pobočiek zahraničných bánk sa tak zvýšil na 85,3 %. Z hľadiska komplexného chápania funkčnosti finančného a bankového sektora však bude treba podrobnejšie analyzovať dlhodobé efekty, ktoré slovenská ekonomika získa odovzdaním slovenských bánk zahraničnému kapitálu, a ďalší prístup k vývoju bankového sektora v podmienkach prehlbovania integračných tendencií v EÚ.

Začlenenie Slovenska do EMÚ predstavuje dlhodobejší proces prebiehajúci vo viacerých fázach, ktoré sa odlišujú a budú si vyžadovať adekvátnu hospodársku politiku. Súčasťou prípravy vstupu SR do menovej únie bude zabezpečenie adaptácie bankových štandardov a reštrukturalizácia bánk v súlade s podmienkami menovej únie.

Zmeny podmienok činnosti bánk, najmä pri vstupe SR do pásma jednotnej meny, budú výraznejšie podporovať očakávané výhody jednotného trhu, najmä úspory transakčných nákladov, čo by mohlo kompenzovať časť konkurenčných strát. Vstupom do eurozóny sa však proces transformácie nekončí, ale vytvárajú sa preň nové podmienky, na ktoré sa treba v predstihu pripraviť a rozpracovať adekvátne opatrenia v stratégii hospodárskej a bankovej politiky SR.

Aj keď vývoj bankovníctva na Slovensku bude v rozhodujúcej miere determinovaný vývojom v globálnych dimenziách a postupom integračného procesu v EÚ, v existujúcich podmienkach transformácie Slovenska nebude možné abstrahovať od určitých pretrvávajúcich špecifických podmienok, čo sa zohľadňuje aj v susedných krajinách Vyšehradskej skupiny (V 4).

Ochrana zverených prostriedkov predstavuje v súčasnosti vážny problém bánk. Špecifikom bankového podnikania totiž je, že podnikateľský subjekt z 90 % podniká z cudzích zverených prostriedkov. Preto je mimoriadne dôležitá ochrana

pro-striedkov zverených vkladateľom, ktorú v súčasnosti zabezpečuje súbor opatrení počínajúc podmienkami zakladania bánk a ďalšími pravidlami obozretného podnikania. Po viacerých spresneniach a sprísneniach sem patria opatrenia o kapitálovej primeranosti, o úverovej angažovanosti, o riadení likvidity, o regulácii menových pozícií, o hodnotení pohľadávok a podsúvahových záväzkov bánk podľa rizík v nich obsiahnutých a pre tvorbu zdrojov na krytie týchto rizík. V tomto smere bude treba ďalej rozvíňať a prehĺbiť činnosť Národnej banky Slovenska ako súčasného i budúceho gestora bankového dohľadu a kontroly na Slovensku.

Jeden z najdôležitejších procesov prebiehajúcich v ekonomike predstavuje premena úspor na investície, čo je základom poslania kapitálového trhu. Poznatky z doterajších analýz ukazujú, že i keď slovenská ekonomika zaznamenáva v posledných rokoch určitý rast a evidentné štruktúrne zmeny, postavenie finančného trhu sa výraznejšie nezmenilo. Finančný trh hrá v ekonomike stále nedostatočnú úlohu, je najmenší v regióne a jeho význam v národnej ekonomike nezodpovedá jeho postaveniu v iných transformujúcich sa krajinách. Trhová kapitalizácia burzy je na úrovni mierne prevyšujúcej tretinu HDP, avšak kapitalizácia aktív je len približne 10 % HDP, z toho kótovaných len 3,4 % HDP.

Základné problémy deformácie finančného trhu vznikli už v počiatkoch privatizácie. Ďalšie však sú poplatné značnej rozptýlenosti vlastníctva akcií, neadekvátnemu množstvu obchodovateľných cenných papierov, problémom pôsobenia investičných fondov a rozporom v legislatíve. V súhrne sa uvedené problémy odrážajú aj v nízkej likvidite cenných papierov a v nízkej transparentnosti kapitálového trhu, čo tiež sťažuje jeho schopnosť zabezpečovať zdroje pre podniky.

### ***Mzdová politika***

Mzdová politika je segmentom hospodárskej politiky, v prípade ktorého predpokladáme pretrvanie jej primárne národného charakteru aj v podmienkach EÚ. Vzniká tu teda priestor pre individuálne politiky jednotlivých krajín.

Súčasnú podmienku, z ktorých musí mzdová politika vychádzať, sú charakterizované nízkou úrovňou úplných nákladov práce (a v nich mzdových nákladov),

postupným zvýraznením mzdovej diferenciácie v priebehu transformácie ekonomiky (hoci vo verejnom sektore naďalej prevládala tendencia k nivelizácii miezd), roztvorením nožníc medzi rastom reálnej produktivity práce a reálnej mzdy (produktivita výrazne prekročila svoju predtransformačnú úroveň, reálna mzda sa k predtransformačnej úrovni iba blíži), formálnym a neúčinným systémom mzdových vyjednávaní, dlhodobo neriešenou požiadavkou na zmenu mzdovej politiky vo verejnom sektore. Mzdy tvoria približne 55 % celkového objemu bežných príjmov domácností. Podiel miezd z celkových príjmov je relatívne stabilný, zároveň klesá podiel sociálnych príjmov a narastá podiel príjmov z podnikateľskej činnosti.

V prostredí, v ktorom bude Slovensko pôsobiť (EÚ), je v oblasti mzdovej politiky pevne zabudovaný princíp participácie partnerov prostredníctvom kolektívneho vyjednávania. Na úrovni EÚ však nemožno hovoriť o jednotných procesoch určovania miezd, ani o jednotnom koordinačnom mechanizme mzdovej politiky. Európsky trh práce (ktorý však nie je homogénny) sa mení: orgány EÚ rozpoznali rigidnosť trhu práce, a zároveň určili zamestnanosť ako prioritu hospodárskej politiky EÚ. Preto je pravdepodobné pokračovanie v začatom posune v pravidlách trhu práce smerom k flexibilnejšiemu modelom.

Tvorcovia hospodárskej politiky Slovenska budú musieť zdefiniovať, či a v akom pomere sa má mzdová politika v budúcnosti orientovať na rozdeľovanie, alebo na rast zamestnanosti. Racionálna mzdová politika Slovenska by sa nemala prioritne orientovať na vývoj mzdových štruktúr, relatívnych miezd a mzdovej diferenciácie (teda neorientovať sa na rozdeľovanie), ale na podporu zamestnanosti a stability hospodárstva. Hoci vládna politika to môže ovplyvniť iba čiastočne, mala by sa pokúšať ovplyvňovať sociálnych partnerov k prijímaniu progresívnejších metód formovania ceny práce. Žiaducim je smerovanie k vyššej miere zainteresovania zamestnancov na príjmoch z podnikateľskej činnosti podnikov a na majetku podniku.

Udržiavanie nízkej mzdovej úrovne nemôže byť stratégiou rozvoja SR, ale hospodárska politika by rast mzdovej úrovne nemala určovať administratívnymi opatreniami typu zákonom stanovenej minimálnej mzdy. Minimálna mzda by skôr mala nasledovať vývoj celkovej mzdovej hladiny, ktorá je formovaná relatívnou vzácnosťou pracovnej sily, marginálnym výnosom zo zapojenia zamestnanca a vývojom produktivity.

Stratégia hospodárskej politiky preto musí tvoriť podmienky na priaznivý vývoj a pôsobenie týchto faktorov a minimálnu mzdu iba prispôsobovať v záujme ochrany osôb s najnižšou kvalifikáciou. Rast priemernej mzdy v SR by mal byť podporený tým, že sa budú tvoriť pracovné miesta predovšetkým v sektoroch (a v činnostiach) s nadpriemernými požiadavkami na kvalifikáciu a s nadpriemernou cenou práce. Takýmto spôsobom môže narastať mzdová hladina aj bez toho, aby sa radikálne dvíhala mzda, za ktorú pracujú najmenej kvalifikovaní (a tým sa znižovala šanca na ich zamestnanie). Formy peňažnej pomoci nezamestnaným by mali meniť svoj charakter z terajšej podoby náhrady mzdy na doplnok mzdy.

V dlhodobjšom časovom horizonte – v prípade vstupu SR do EMÚ – sa prostredie pre mzdovú politiku zmení: Národná mzdová politika bude musieť vychádzať z toho, že rastúce nominálne mzdy nebudú môcť byť sprevádzané akomodačnou politikou Európskej centrálnej banky. Takisto nemožno rátať so znehodnotením meny, ktoré by reagovalo na prílišný rast nominálnej mzdy. Každá zmena národnej hladiny nominálnych miezd prinesie so sebou zmenu v relatívnych jednotkových mzdových nákladoch a tým aj v konkurenčnej schopnosti. Mzdová politika bude musieť vytvárať prínos k stabilizačne orientovanej peňažnej politike.

Stabilnejšie makroekonomické prostredie, ktoré bude nutnou podmienkou členstva v menovej únii, prinesie aj tesnejšiu väzbu medzi vývojom nominálnej a reálnej mzdy. Predpokladané stabilnejšie makroekonomické prostredie, sprevádzané menej výraznými výkyvmi v miere inflácie, zjednoduší stanovovanie vývoja ceny práce a sprehl'adni funkčný vzťah medzi rastom produktivity, nominálnou mzdou a reálnou mzdou.

### ***Sociálna politika***

Európska únia je v súčasnosti projektovaná a budovaná najmä prostredníctvom trhu a spoločnej meny, kým sociálna dimenzia sa javí ako sekundárna. Sociálna politika ostáva v kompetencii členských štátov. Tie, konfrontované spoločnými výzvami (požiadavky menovej stability, obmedzovanie verejných výdavkov, starnutie populácie,

riziko nezamestnanosti a sociálneho vylúčenia), prijímajú v sociálnej oblasti podobné politiky a opatrenia.

Čeliac riziku sociálneho vylúčenia, primárna redistribučná funkcia systémov sociálnej ochrany sa čoraz viac spája a kombinuje s funkciou integrácie a politikou reintegrácie na trh práce.

Sociálna politika i politika trhu práce sa prispôsobujú liberálnemu anglosaskému modelu. Na európskom trhu práce sa udomácňuje anglo-americký „*workfare*“ model.

Miera akceptácie príklonu k liberálnemu sociálnemu modelu v Európe bude závisieť aj od dôležitosti, ktorú občania pripisujú svojim získaným sociálnym právam a hodnote solidarity. Európske systémy sociálneho zabezpečenia sa vyznačujú tradíciou i tendenciou byť univerzálne a založené na solidarite a redistribúcii.

Vývoj sociálnej politiky a prípadné zblížovanie sociálnych modelov v rámci EÚ budú závisieť od politickej voľby a preferencií, od finančných zdrojov, ktoré sú členské štáty pripravené na túto sféru vynaložiť, a od právnych mechanizmov, ktoré by zaručovali realizovateľnosť a dostupnosť (európskeho) systému sociálneho zabezpečenia. Ak berieme do úvahy súčasnú politickú a sociálno-ekonomickú situáciu, zdá sa byť v súčasnosti a minimálne v krátko- a strednodobom horizonte reálne uvažovať a usilovať sa o to v EÚ a v jej členských štátoch prioritne o boji proti sociálnemu vylúčeniu a o udržiavaní, resp. zavádzaní základných minimálnych sociálnych práv. Na dosiahnutie tohto cieľa bude však potrebné v tomto duchu obhajovať aj minimálne „sociálne klauzuly“, napríklad v rámci WTO a v iných hospodárskych a finančných inštitúciách.

Je zrejmé, že treba reformovať aj systém sociálnej politiky a sociálneho zabezpečenia na Slovensku. Reformy musia rešpektovať ekonomický vývoj a možnosti, a zároveň reflektovať a implementovať princípy a smery, ktorými sa uberá súčasná Európa. Je zrejmé, že transformácia a integrácia budú znamenať reštrikcie v sociálnej oblasti a oslabenie sociálnych istôt veľkej časti obyvateľstva, zvyknutého na istý štandard sociálneho zabezpečenia a istý model sociálnej politiky, a súčasne konfrontovaného s negatívnymi sociálnymi aspektmi uskutočňovaných reforiem.

Zhoršujúca sa sociálna situácia veľkej časti obyvateľstva, vrátane strednej triedy, ako aj prehlbujúca sa sociálna diferenciácia a výrazné regionálne disparity nevytvárajú pre začaté či plánované reformy v oblasti sociálneho zabezpečenia a sociálnej politiky najpriaznivejší kontext. Tým viac rastie dôležitosť toho, ako sa podarí relevantným inštitúciám a aktérom získať verejnú podporu tomuto procesu reforiem. Dôležité je aj formovanie súladu hodnôt osvojených (akceptovaných a prijímaných) verejnosťou a hodnôt, na ktorých je realizovaná politika založená. Predpokladá to teda celospoločenskú diskusiu, inštitucionalizáciu vytvárania a obnovovania spoločenského konsenzu a základov spoločenskej zmluvy.

### ***Formovanie podnikateľského prostredia***

V súvislosti so vstupom Slovenska do Európskej únie sa ako vážny problém ukazuje pripravenosť našich podnikov na začlenenie do prostredia jednotného trhu EÚ a s tým súvisiaci problém ich konkurencieschopnosti. Tak pripravenosť podnikov, ako aj ich konkurencieschopnosť v rozhodujúcej miere závisia od kvality podnikateľského prostredia. Mnohé analýzy a empirické prieskumy v tomto smere preukazujú, že pripravenosť našich podnikov, ako aj ich konkurencieschopnosť je nedostatočná. To možno pripísať predovšetkým na vrub nedostatočnej kvality podnikateľského prostredia.

Pre samotný pojem *podnikateľské prostredie* neexistuje jednoznačná a všeobecne platná definícia. Vzhľadom na jeho úlohu a miesto v ekonomickej teórii, ale najmä v hospodárskej praxi ide o veľmi dynamickú a flexibilnú ekonomickú kategóriu. V najširšom zmysle slova pojem podnikateľské prostredie zahŕňa podmienky, v ktorých sa realizuje podnikateľský proces, t. j. proces formovania podnikov, ako aj realizácia ich podnikateľských aktivít. Tieto podmienky závisia predovšetkým od hospodárskopolitických opatrení štátu a jeho špecializovaných inštitúcií, ale aj od celkovej situácie na trhu, od politickej situácie, od kultúrnych a etických faktorov, od podnikateľskej morálky a pod.

Ako hlavné komponenty podnikateľského prostredia sme definovali:

1. propodnikateľské vzdelávanie, resp. príprava na podnikateľskú činnosť, ktoré sa stáva kľúčovým segmentom najmä v súvislosti so znalostnou ekonomikou, a súvisí aj s kvalitou ľudských zdrojov a zamestnanosťou;
2. rýchlejší, lacnejší začiatok podnikania, čo vyžaduje zjednodušenie, sprehľadnenie a skrátenie postupov pri schvaľovaní nových firiem;
3. oblasť legislatívy a regulácie, ktorá sa často dostáva na prvé miesto medzi bariérami podnikania;
4. finančné zabezpečenie je ďalším kľúčovým komponentom a dostupnosť finančných zdrojov je základná podmienka podnikania.

Popri týchto kľúčových komponentoch sú tu ešte ďalšie podmienky a predpoklady ako: vymáhateľnosť práva, investičná klíma, konkurenčné prostredie, inštitucionálna infraštruktúra, politická stabilita, disciplína a pod. Ide viac-menej o deriváty kľúčových komponentov.

Z našej analýzy stavu podnikateľského prostredia v SR a jeho komparácie s podmienkami v EÚ vyplýva, že v kvalite podnikateľského prostredia výrazne zostávame vo všetkých jeho komponentoch. Pritom Európska komisia a vlády členských štátov EÚ aj napriek tomu, že podnikateľský sektor je v nich pomerne silný a úspešný, venujú otázkam zlepšovania podnikateľského prostredia permanentne veľkú pozornosť.

Hoci sa u nás v poslednom čase konštatuje určité zlepšenie v niektorých komponentoch, napríklad v oblasti financovania ide dokonca o výrazné zlepšenie, a napriek tomu dopyt po finančných zdrojoch stále prevyšuje ponuku, vo väčšine iných komponentov je zlepšenie oveľa slabšie, ak vôbec možno o nejakom zlepšení hovoriť.

Prekonať tento deficit vo vzťahu k podnikateľskému prostrediu vyžaduje zintenzívniť aktivity predovšetkým vlády a jej inštitúcií, ale aj samotných podnikateľských zväzov a združení. Len tak možno splniť už toľko deklarované požiadavky na zlepšenie legislatívy, na transparentnejšiu finančnú podporu podnikania a s ňou súvisiacu redukciu korupcie a ďalších negatív.

### *Priemyselná politika*

Rozšírenie únie o 10 nových členov predstavuje pre všetky jej štáty celý rad nových príležitostí, ale aj zložitých problémov vo všetkých oblastiach rozvoja. Únia preto v súčasnosti celý rad politik, medzi nimi aj priemyselnú politiku, znovu prehodnocuje a prispôsobuje na podmienky rozšírenej Únie. Prioritou priemyselnej politiky zostáva aj naďalej posilnenie konkurenčnej schopnosti spracovateľského priemyslu na základe troch kľúčových faktorov: tvorby a akumulácie poznatkov, realizácie inovácií a podnikateľskej iniciatívy. Nevyhnutná je dynamická interakcia medzi rôznymi politikami a ich vyvážené pôsobenie na priemysel.

Priemyselná politika EÚ sleduje zásadne horizontálny prístup, pričom sa však uznáva, čo je do určitej miery nový prvok, že pri jej praktickom uplatnení treba brať do úvahy špecifické potreby jednotlivých sektorov. Horizontálne nástroje priemyselnej politiky sa dopĺňajú aj o konkrétne opatrenia zamerané na špecifické slabé miesta priemyslu nových krajín Únie. Majú predovšetkým zabezpečiť hladkú integráciu ich priemyslu do jednotného trhu a podporiť jeho prechod na dráhu dlhodobého dobiehania v produktivite práce a konkurenčnej schopnosti. Osobitne sa upozorňuje na význam zapojenia priemyslu nových členských štátov do medzinárodnej výrobnjej ko-operácie tak, aby sa v nich mohla rozvinúť špecializácia na produkciu s vysokou pridanou hodnotou. Komparatívna výhoda založená prevažne na nízkych pracovných nákladoch nie je totiž strednodobo v nových členských štátoch udržateľná, ale ani žiaduca. Ako tento proces čo najvhodnejšie podporiť, je však otázne. Aj keď hlavná úloha v tomto smere pripadá podnikom, najmä v smere aktívneho vyhľadávania strategických partnerov, jedným z cieľov priemyselnej politiky Slovenska by sa mala stať práve všestranná podpora tohto procesu.

Ako vyplýva z našich i zo zahraničných analýz, v spracovateľskom priemysle nových členských štátov prebehli výrazné štruktúrne zmeny, ich intenzita a dynamika je však v jednotlivých odvetviach, i medzi krajinami rozdielna predovšetkým v závislosti od intenzity ich zapojenia do medzinárodných produkčných sietí sprostredkovaného zahraničnými investormi. Slovensko v štruktúrnych a kvalitatívnych charakteristikách spracovateľského priemyslu dosiahlo výsledky, ktoré sú z hľadiska

smerovania spracovateľského priemyslu porovnateľné s ďalšími novými členmi Únie (s výnimkou Maďarska, ktoré vo všetkých ukazovateľoch preukazuje podstatne výraznejšiu dynamiku). Napriek tomu ide o výsledky, ktoré nie sú z hľadiska prekonávania celkového zaostávania výkonnosti spracovateľského priemyslu v porovnaní s vyspelými ekonomikami, a sčasti aj v komparácii s krajinami V 4 zďaleka dostačujúce.

Priemyselná politika by sa v našich podmienkach preto mala usilovať o rozvoj priemyselnej produkcie pre dynamické exportné trhy, spravidla za pomoci zahraničných investorov, a zároveň dosiahnuť, aby sa domáca ponuka subdodávok a služieb pre túto produkciu sústavne zvyšovala a skvalitňovala. To si vyžaduje nielen ciele vyhládavanie a prioritné získavanie zahraničných investorov vhodných na realizáciu tejto orientácie, ale aj vytváranie podmienok na to, aby sa zahraničné spoločnosti udomácnili a zaujímali sa aj o ďalšie investovanie – aj do výskumu a vývoja (V&V) a ľudského kapitálu. Nevyhnutné je zvýšiť participáciu domácich podnikov, osobitne malých a stredných podnikov (MSP), na spolupráci so zahraničnými firmami na Slovensku, ako aj podporovať všestrannú prípravu podnikov na túto spoluprácu.

Uvedené úsilie musia podporiť aj ostatné politiky na podporu konkurenčnej schopnosti, o ktorých sa v danej štúdiu diskutuje. Práve vo vzájomnej interakcii s vlastným rozvíjaním V&V, so zvyšovaním kvalifikácie a zručnosti pracovných síl a s podporou inovačných aktivít môžu procesy spojené s internacionalizáciou produkcie viesť postupne k prekonaniu technologického a inovačného zaostávania Slovenska, zabezpečiť úspech v procese dobiehania a tak vytvoriť podmienky na rast reálnych miezd a príjmov obyvateľstva.

Intenzívnejšie začlenenie spracovateľského priemyslu do medzinárodných produkčných a odberateľských sietí vytvára potenciál aj na rast zamestnanosti (menej priamo v nových zahraničných firmách, väčšmi však v dodávateľských domácich firmách a v nadväzujúcom sektore podnikateľských služieb). Tento proces však musí podporiť aj vhodná politika zamestnanosti. Ide najmä o zvýšenie pružnosti trhu práce a mobility pracovných síl, ako aj zmeny vo vzdelávacom systéme.

Z hľadiska analyzovanej problematiky významná je štátna pomoc, ktorá nenaarušuje princípy hospodárskej súťaže. Medzi oblasťami, ktoré regulácia v EÚ akceptuje,

patrí predovšetkým podpora plnenia horizontálnych cieľov, najmä tých, ktoré sa týkajú trhových zlyhaní; výnimku tvoria projekty, ktoré predstavujú „spoločný európsky záujem“.

### ***Technologická a inovačná politika (TIP)***

Technologický a inovačný rozvoj označilo zasadnutie Európskej rady v Lisabone v marci 2000 za kľúčový faktor konkurenčnej schopnosti ekonomiky. Zároveň odporučilo, aby sa táto problematika stala súčasťou politiky krajín EÚ, ako aj kandidátskych krajín usilujúcich o vstup do EÚ.

Ak v tejto súvislosti hodnotíme technologický a inovačný rozvoj na Slovensku, zisťujeme, že nie je najpriaznivejší. Svoje konkurenčné výhody dosahuje hlavne v komoditách s nízkou, resp. so strednou technologickou úrovňou. Podiel inovujúcich podnikov je v porovnaní s krajinami EÚ nízky. Zatiaľ čo v krajinách EÚ predstavuje tento podiel v spracovateľskom priemysle 51 %, na Slovensku je to iba 16,9 %. Rovnako veľké rozdiely vykazuje Slovensko aj v podiele inovujúcich podnikov podľa technologickej úrovne. V krajinách EÚ v kategórii podnikov s vysokou technológiou je 71 % inovujúcich, na Slovensku iba 9,5 %. Rovnako nízky je aj podiel inovujúcich malých a stredných podnikov, ktorým sa v Európskej únii pripisuje zvlášť veľký význam. Medzi inovujúcimi podnikmi spracovateľského priemyslu predstavujú malé podniky v EÚ 44 % a stredné 58 %, zatiaľ čo na Slovensku je to v uvedených kategóriách iba 7,3 % a 16,9 %.

Slovensko sa dosiaľ nestalo dostatočne atraktívne ani pre zahraničných investorov usilujúcich sa získať komparatívne výhody zo vzdelanostného a z vedeckovýskumného potenciálu SR. Je to dôsledok klesajúcich investícií do znalostného potenciálu, ktorých podiel na HDP predstavoval v roku 1998 v krajinách EÚ 3,91 % a v SR v roku 2001 iba 1,87 %. Pritom najväčšie zaostávanie vykazujú investície do výskumu a vývoja (iba 0,65 % z HDP, priemer EÚ 1,8 %). Obzvlášť nízky podiel na investíciách do výskumu má podnikateľský sektor (0,44 % HDP oproti priemeru krajín EÚ 1,26 %). Osobitne závažná situácia je aj v investíciách do vysokoškolského vzdelávania, kde podiel výdavkov na HDP v roku 2001 predstavoval 0,72 %, zatiaľ čo priemer krajín EÚ v roku 1998 predstavoval 1,09 %.

Nízka je aj hmotná zainteresovanosť pracovníkov výskumu, ktorá predstavuje zhruba 20 % úrovne krajín EÚ a je jednou z hlavných príčin emigrácie výskumných pracovníkov do zahraničia.

Napriek týmto skutočnostiam chýba na Slovensku ucelená technologická a inovačná politika (TIP). Boli síce vypracované čiastkové dokumenty pre oblasť vysokých škôl, vedy a výskumu, malých a stredných podnikov, priemyselných odvetví atď., chýba však systémové poňatie problematiky.

V tejto súvislosti vzniká vážna otázka, ako štruktúrovať TIP, aby pokrývala všetky základné oblasti. V štúdií sa navrhuje jej štruktúrovanie z hľadiska fáz inovačného procesu a prostredia, v ktorom tento proces prebieha. Prvé hľadisko zodpovedá fáze tvorby inovácie a fáze jej prenikania na trh. Druhé hľadisko zodpovedá tvorbe prostredia podporujúceho jednak ochotu podnikateľských subjektov podstupovať riziko spojené s inováciami, jednak ich šírenie a difúziu do ostatných oblastí národného hospodárstva.

Politika zameraná na fázu tvorby inovácie, tzv. politika technologického tlaku, sa týka zabezpečenia zdrojov pre vznik a rozvoj inovácií, t. j. dostatku rizikového a rozvojového kapitálu, kvalifikovanej pracovnej sily, výskumného zázemia, technických znalostí, manažérskych schopností a dostupnosti relevantných informačných zdrojov.

Politika zameraná na fázu prenikania inovácie na trh, tzv. politika technologického ťahu, zahŕňa opatrenia umožňujúce inovátorovi profitovať z podstupeného rizika. Nástroje tejto podpory sa rôznia podľa toho, či ide o trh domáci, alebo zahraničný. V oboch prípadoch je nevyhnutné, aby sa pomoc zo strany vlády viazala na splnenie stanovených kritérií a priorít.

Politika zameraná na podporu podnikateľského prostredia tvorí súbor regulačných nástrojov ovplyvňujúcich tak stránku tvorby inovácií, ako aj ich prenikanie na trh. Hlavné opatrenia vlády v tejto oblasti treba sústrediť na podporu rôznych služieb zameraných na rozvoj inovačných aktivít, na rozvoj infraštruktúry poskytujúcej podnikateľský komfort, na vytváranie podmienok pre medzinárodnú spoluprácu v oblasti vzdelávania, vedy a výskumu, na legislatívne úpravy uľahčujúce výkon administratívnych

transakcií spojených s podnikateľskou činnosťou, na zlepšenie koordinačnej funkcie vlády vrátane formulovania strategických cieľov ekonomického rozvoja.

### ***Regionálna politika***

Regionálnu politiku chápeme ako cieľavedomé pôsobenie štátnej správy a samosprávy (na úrovni centrálnej, regionálnej a lokálnej) na dynamiku a štruktúru rozvoja regiónov a na zmeny v podmienkach a štruktúre priestorového usporiadania národného hospodárstva. Regionálna politika je motivovaná snahou o vyrovnanie, resp. zmiernovanie regionálnych ekonomických nerovnováh v národnom hospodárstve pomocou štátnych regulatívnych opatrení, vypracovaných a realizovaných vo väčšej alebo menšej koordinácii s regionálnymi samosprávnymi orgánmi, resp. s väčším alebo menším rešpektovaním regionálnych záujmov.

V štúdiu sa charakterizujú modely regionálnej politiky a jej súčasný vývoj vo vybraných štátoch Európskej únie. Skúsenosti krajín Európskej únie, ktoré sú relevantné i pre Slovensko, ukazujú, že pre proces približovania na národnej i regionálnej úrovni je veľmi dôležitá lokalizačná politika, ktorá zabezpečuje makroekonomickú stabilitu a implementuje a stabilizuje trhovo konformné rámcové podmienky. Skúsenosti tiež ukazujú, že podporná politika zo štruktúrnych fondov nie je úspešná samostatne, ale iba v podmienkach makroekonomickej stability a dobrej národnej lokalizačnej politiky. Širší rámec stratégie regionálnej politiky je v európskych štátoch sprevádzaný explicitnou regionálnou rozvojovou koncepciou, ku ktorej má najbližšie koncepcia endogénneho rozvoja.

Posledné časti štúdie sú zamerané na zhodnotenie vývoja regionálnej politiky a budovanie systému regionálnej politiky v ekonomike Slovenska. Formovanie ucelenej koncepcie regionálnej politiky SR bolo v počiatočných rokoch transformácie v tieni politických zmien a reformných krokov. Reforma v oblasti regionálneho rozvoja a formovanie regionálnej politiky (napriek viacerým pokusom o ich koncepcné usmernenie) sa v SR uskutočňovalo skôr spontánne a ako odraz formovania iných prvkov systému. Išlo o organizačné pohyby v inštitucionálnom systéme SR (konštituovanie nových ministerstiev) a v systéme riadenia verejnej správy (zmeny

v administratívno-správnom členení, delenie kompetencií a financií medzi štátnu správu a samosprávu).

Napriek uvedeným aktivitám, ktoré boli zamerané na formovanie systému regionálnej politiky v ekonomike Slovenska, z analýz vyplýva, že ekonomický rozvoj SR v posledných rokoch je síce charakterizovaný trvalým rastom HDP, ale má za následok vznik a prehĺbovanie výrazných rozdielov medzi regiónmi (krajmi, ale najmä medzi okresmi). Všeobecne možno konštatovať, že doterajšie vývojové trendy v oblasti regionálneho rozvoja boli okrem iného spôsobené i absenciou efektívne pôsobiacej regionálnej politiky. Tieto tendencie sa môžu presadzovať aj po vstupe do EÚ.

Základný problém je v tom, že regionálna politika, ktorá sa v uplynulom období realizovala v ekonomike Slovenska, presadzovala sa v rozhodujúcej miere čiastkovými, navzájom neprepojenými opatreniami. Pritom v poslednom období (približne po roku 1998) je regionálna politika ovplyvňovaná prevažne zvonku, a to predovšetkým požiadavkami vyplývajúcimi z prístupového procesu do Európskej únie. V tejto súvislosti vzniká základná otázka, či ekonomika Slovenska bude mať dost' síl (predovšetkým zdrojov) na realizáciu efektívnej domácej regionálnej politiky.

Doterajšie kroky v oblasti regionálnej politiky nevychádzali z cieľa budovať komplexný systém regionálnej politiky, ktorého jednotlivými prvkami malo byť plánovanie a programovanie regionálneho rozvoja na národnej a regionálnej úrovni, ďalej implementácia plánov a programov s využitím priamych a ekonomických nástrojov, a napokon hodnotenie a monitorovanie rozvoja v jednotlivých regiónoch, ako i hodnotenie dopadu realizovaných programov a plánov na rozvoj regiónov. Systém je potrebné doplniť o implementačné inštitúcie, ktorých úlohou by mala byť tvorba, realizácia a hodnotenie projektov ovplyvňujúcich regionálny rozvoj. Systém by mal byť legislatívne zabezpečený s vymedzením kompetencií jednotlivých aktérov ovplyvňujúcich regionálny rozvoj.

### ***Ekologická politika***

Ekológia sa postupne stáva (napriek určitému útlmu v súčasnosti, ktorý je spojený s recesiou) jedným z kľúčových cieľov a snažení Európskej únie. Z toho vyplýva

aj tlak Európskej únie na jednotlivé členské štáty, aby dodržiavali ekologické normy a smernice. Pritom možno konštatovať tieto hlavné smery a dôsledky vplyvu únie na ekologickú politiku SR:

1. Ekologické normy je nevyhnutné všeobecne chápať ako jeden z hlavných nástrojov priamo ovplyvňujúcich aj pozíciu Slovenska v rámci Európskej únie. Ekologické normy patria ku kľúčovým komunitárnym normám, ktoré musí slovenská strana splniť. Nie je preto možné rátať s tým, že by sa prechodné obdobia dohodnuté na ich plnenie (napr. na uplatnenie noriem v oblasti pitnej vody či odkanalizovania) mohli meniť.
2. Európska únia pripravuje sériu nových ekologických noriem, ktoré zásadným spôsobom zasiahnu do podnikateľského prostredia. Pre veľkú časť podnikateľských subjektov na Slovensku môžu tieto normy znamenať značnú bariéru, predovšetkým pri vývoze ich produkcie na trh Európskej únie.
3. Plnenie ekologických noriem požadované EÚ na jednej strane vytvára tlak na rozsiahle investovanie (samotné investovanie do oblasti hospodárenia s vodou predstavuje viac ako 100 mld Sk), ale zároveň vytvára odbytový priestor, ktorý by domáce podnikateľské subjekty zo Slovenska mohli využiť. Časť technológií sa musí do SR dovážať, no veľkú časť stavebných a prípravných prác by mohli realizovať slovenské podnikateľské subjekty. Treba však rátať s tým, že tendre na väčšinu ekologických projektov budú musieť byť otvorené aj pre zahraničné firmy. O to viac treba pomôcť slovenským subjektom pri zabezpečovaní poradenského a iného zázemia potrebného na prihlasovanie do týchto projektov.
4. Veľká časť ekologických certifikátov a noriem sa stane podmienkou umiestnenia slovenskej produkcie na európskom trhu. Pomoc štátu pri ekologickej certifikácii výroby a výrobkov sa môže stať významným nástrojom jednak na rozšírenie možnej spolupráce slovenských subjektov a zahraničných investorov, jednak na rozšírenie perspektív spolupráce slovenských subjektov so zahraničnými firmami na území ich materských krajín.
5. Zapojenie slovenských podnikateľských subjektov do medzištátnej a medziregionálnej spolupráce malých a stredných firiem v oblasti ekologických projektov môže pomôcť pri vyriešení ekologických problémov slovenských samospráv za nákladovo

prijateľných podmienok. To by v konečnom dôsledku mohlo viesť k úsporám v oblasti verejných financií, ktoré budú pod systematickým tlakom finančného zabezpečenia ekologických projektov.

6. Posudzovanie ekologickej spôsobilosti vo všetkých fázach výrobného procesu zároveň vytvorí nutnosť rozvinúť nové typy služieb s vysokou pridanou hodnotou.
7. Ekologizácia ekonomiky by mohla výrazne ovplyvňovať podnikateľské prostredie. Pasívna politika koncentrovaná dnes v jednotlivých opatreniach a smerniciach vydávaných Ministerstvom životného prostredia SR je predovšetkým politikou ex post. Európska únia však stále viac presadzuje normy, ktoré ovplyvňujú zasahovanie do životného prostredia ex ante, to znamená pred spustením technologických procesov, pred povolením na výrobu atď.

## LITERATÚRA

Aide Mémoire (2002). Návšteva pracovníkov MMF v Slovenskej republike. Bratislava 6. – 19. novembra 2002.

AUDRETSCH, D. (1995): *Innovation and Industry Evolution*. Cambridge: MIT Press.

AZUDOVÁ, L. a kol. (2001): *Adaptácia priemyselných podnikov na podmienky po vstupe SR do EÚ*. [Expertízne štúdie, č. 46.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.

BACHTLER, J. – YUILL, D. (2001): *Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm*. European Policies Research Centre, University of Strathclyde august 2001.

BALCHIN, J. et al. (1999): *Regional Planning and Regional Policy in Europe*. London: Routledge.

Biatec, 11, 2003, č. 3, 6, 11.

BOFINGER, P. (2004): *Grundlinien für eine Reform des Stabilitäts – und Wachstumspaktes*. Wirtschaftsdienst, 2004, č. 4.

BONOLI, G. – GEORGE, V. – TAYLOR-GOOPY, P. (2000): *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge: Polity Press.

BOROVSKÝ, J. (2001): *Platobná neschopnosť – príčiny, súvislosti, riešenia*. Senec: Inštitút personálneho riadenia.

BRUCHÁČOVÁ, A. – HAJNOVIČ, F. – KOMÍNKOVÁ, Z. – NEMEC, M. (2003a): *Ekonomické predpoklady integrácie Slovenska do Európskej menovej únie*. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 51, 2003, č. 4, s. 371 – 389.

BRUCHÁČOVÁ, A. – HAJNOVIČ, F. – KOMÍNKOVÁ, Z. – NEMEC, M. (2003b): *Menová politika v prístupovom procese a stratégia prijatia eura v Slovenskej republike*. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 51, 2003, č. 5, s. 513 – 531.

BUČEK, M. a kol. (2003): *Regionálne aspekty integrácie do Európskej únie*. In: Šikula, M. a kol.: *Ekonomické a sociálne súvislosti integrácie Slovenska do Európskej únie*. [Monografia.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.

BUNDESTAG: Lohnpolitik. <[http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob\\_end/n4.html](http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/n4.html)>

CAPROS P. et al. (1999): *European Union Energy Outlook to 2020*. European Commission Directorate General for Energy (DG-XVII). Special Issue of Energy in Europe. Catalogue number CS-24-99-130-EN-C. ISBN 92-828-7533-4.

COHEN-SOLAL, M. – LOISY, C. (2001): *Pauvreté et transferts sociaux en Europe*. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Paris: Drees, Document de travail, 18. júla 2001. 69 s.

Commission of the European Communities (2002): *Industrial Policy in an Enlarged Europe*. COM (2002) 714. Brussels 11. 12. 2002.

Commission of the EC (2002): Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Report on the Implementation of the European Charter for Small Enterprises. Brussels.

Commission of the EC (2003a): Impact of Enlargement on Industry. SEC (2003) 234. Brussels 24. 2. 2003.

Commission of the EC (2003b): State Aid Scoreboard. Spring 2003 update. COM (2003) 225. Brussels 30. 4. 2003.

Commission of the EC (2003c): Supporting Document to the Communication Progress in the Implementation of the Joint Assessment Papers on Employment Policies in Candidate Countries (COM (2003) 37 final). [Commission Staff working paper.] Brussels 18. 2. 2003.

DAHRENDORF, R. (2003): Tvorba ústav – delenie právomocí. Project Syndicate/Institute for Human Sciences. SME, 17. 9. 2003.

DAVIDSON, J. (2003): V európskej hre ide o všetko. Project Syndicate. SME, 22. 9. 2003.

DE GRAUWE, P. (1994): The Economics of Monetary Integration. Oxford: Oxford University Press.

DORNBUSCH, R. – FISCHER, S.: Makroekonomie. Praha: SNP a Nadace Economics 1994.

DVOŘÁK, I. – PROCHÁZKA, P. (1998): Rizikový a rozvojový kapitál. Praha: Management Press.

EC (1999): The Sixth Period Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union. Brussels – Luxembourg: European Communities.

EC (2001): Report on the Candidate Countries' Measures to Promote Entrepreneurship and Competitiveness. Enterprise Directorate-General.

ECB (2000): The Two Pillars of the ECB's Monetary Policy Strategy. Frankfurt am Main: ECB Monthly Bulletin, november 2000.

ECB (2002): The Eurosystem and the Accession Process-Position Paper. Frankfurt am Main: ECB Monthly Bulletin, december 2002.

ECB (2003): The Relationship between Monetary Policy and Fiscal Policies in the Euro Area. Frankfurt am Main: ECB Monthly Bulletin, február 2003.

Economic Commission (2002a); Cordis Focus. Luxemburg 19. 12. 2002.

Economic Commission (2002b): Science, Technology and Innovation. Key Figures 2002. Brussels.

Economic Survey of Europe (2000, č. 1): Catching-up and Falling Behind: The Experience of the ECE Transition Economies. New York – Geneva.

Economic Survey of Europe (2002, č. 1): Macroeconomic Trends and Prospects in the ECE Region. *The Transition Economies*, 2002, s. 51 – 149.

Economic Survey of Europe, 2003, č. 1.

EICHEL, H. (2003): Der Pakt ist kein Strafgesetzbuch. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15. 11. 2003, s. 12.

EIJFFINGER, S. – SCHALING, E. – HOEBERICHTS, M. (1998): Central Bank Independence: A Sensitivity Analysis. *European Journal of Political Economy*, 1998, zv. 14.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

ESPING-ANDESEN, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economics*. Oxford: Oxford University Press.

ETZIONI-HALEVY, E. (1999): Elites, Inequality and the Quality of Democracy in Ultramodern Society. *International Review of Sociology*, zv. 9, č. 2, s. 239 – 251.

EU (1995a): Treaty Establishing the European Community (signed in Rome on March, 25 1957). In: *European Union. Selected Instruments Taken from the Treaties*. I. Zv. I. Brussels – Luxembourg.

EU (1995b): Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, 1951. Article 2. In: *European Union. Selected Instruments Taken from the Treaties*. I. Zv. II. Brussels – Luxembourg.

EU (2001): European Union Common Position for the Accession Conference with Slovakia. CONF – SK 105/01. Brussels.

EUCKEN, W. (1990): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

European Central Bank (2003): *The Relationship between Monetary Policy and Fiscal Policies in the Euro Area*. Frankfurt am Main: ECB Monthly Bulletin, február 2003.

European Commission (1998): Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *Growth and Employment in the Stability-oriented Framework of EMU*. *European Economy*, 1998, č. 65.

European Commission (2001a): Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *The Quality of Public Finances: Improving the Employment Incentives of Tax and Benefit Systems*. *European Economy*, 2001, č. 3.

European Commission (2001b), Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *European Economy*, 2001, č. 73.

European Commission (2001c): Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *Investing in the Future*. *European Economy*, 2001, č. 73.

European Commission (2001 – 2002): European Innovation Scoreboard. Innovation Tomorrow. <[www.cordis.lu/innovation-policy/studies/gen\\_study7.htm](http://www.cordis.lu/innovation-policy/studies/gen_study7.htm)>

European Commission (2002a): DG Enterprise European Trend Chart on Innovation. Theme-specific Country Report Slovak Republic. Covering period to March 2002. <[www.cordis.lu/trendchart](http://www.cordis.lu/trendchart)>

European Commission (2002b): European Competitiveness Report 2002: Commission Working Document (SEC(2002)528).

European Communities (1997): Broad Economic Policy Guidelines. European Economy, 1997, č. 64.

European Communities (2000a): An Overview of Fiscal Consolidation in the 1990s. European Economy, 2000, č. 3.

European Communities (2000b): Fiscal Stance and the Policy Mix. European Economy, 2000, č. 3.

European Communities (2000c): Real and Nominal Convergence in the Transition Accession Countries: Selected Issues. European Economy, 2000, č. 6.

European Communities (2000d): The Cyclical Adjusted Budget Balances – the Commission's Method. European Economy, 2000, č. 3.

European Communities (2000e): The Stability and Growth Pact one Year on. European Economy, 2000, č. 3.

European Communities (2001a): Medium Term Budgetary Outlook. European Economy, 2001, č. 3.

European Communities (2001b): The Fiscal Stance and Policy Mix in 2000 – 2001. European Economy, 2001, č. 3.

European Communities (2002a): Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community. European Economy, 2002, č. 4.

European Communities (2002b): The Fiscal Stance and Policy Mix. European Economy, 2002, č. 3.

European Communities (2002c): Broad Economy Policy Guidelines. European Economy, 2002 – 2002, č. 4.

European Communities (2003): The Statistical Annex for European Economy. Spring 2003.

Európska rada (2000): Zasedání Evropské rady konané ve dnech 23. – 24. března 2000 v Lisabonu. In: Dokumenty Evropské unie (pravidelná příloha). Mezinárodní politika, 2000, č. 5.

Európsky konvent (2003): Návrh Zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu.  
<www.foreign.gov.sk>

Eurostat (2001): Statistics on Innovation in Europe. Brussels.

Eurostat (2002): Towards a European Research Area. Key Figures. Brussels.

FELDMAN, M. (1994): The Geography of Innovation. Boston: Kluwer Academic Publishers.

FERANEC, R. (2002): Budúcnosť bankových inštitúcií (príspevok do diskusie). *Biatic*, 10, 2002, č. 11.

FIDRMUC, J. (2003): Investície, fiškálna politika a bežný účet platobnej bilancie na Slovensku a v medzinárodnom porovnaní. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 51, 2003, č. 5, s. 532 – 549.

FITZ GERALD, J. (1998): Irish Perspective on the Structural Funds. *European Planning Studies*, 1998, zv. 6, č. 6.

Formát (2003), č. 36, s. 38 – 39.

GABRIELOVÁ, H. (2002a): Sektorová a odvetvová štruktúra slovenskej ekonomiky. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 50, 2002, č. 4, s. 640 – 662.

GABRIELOVÁ, H. (2002b): Charakteristika vývojových trendov v priemysle SR. In: *Determinanty formovania priemyselnej politiky v podmienkach globalizácie a integrácie*. Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.

GONDA, P. – TIMORACKÝ, M. (2002): Sociálna súdržnosť, sociálne vzťahy, sociálna štruktúra. In: *Vízia vývoja SR do roku 2020*. Bratislava: IVO, kap. 15, s. 199 – 219.

HAGEN, J. (2004): Stabilität und Wachstum in Euroland: Plädoyer für einen Stabilitätsrat. *Wirtschaftsdienst*, 2004, č. 1.

HANUS, J. – TVRDOŇ, J. – SLIMÁK, D. – COLGAN, P. (Institutional building group.) (2001): Special Preparatory Programme for Structural Funds in the Slovak Republic. Bratislava: PHARE.

HAVLÍK, P. – LANDESMANN, M. – STEHRER, R. (2001): Competitiveness of CEE Industries: Evidence from Trade Specialization and Quality Indicators. [WIIW Research reports, No. 278.] Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies.

HAVLÍK, P. et al. (2003): Transition Countries in 2003: Reforms and Restructuring Keep the Global Economic Slowdown at Bay. [Research reports, No. 297.] Special Issue on Transition Economies. Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies.

HLAVATÝ, E. a kol. (1999): Koncepcia kvantitatívneho a kvalitatívneho rozvoja bankového sektora v SR so zreteľom na konkurencieschopnosť a spôsobilosť financovania reštrukturalizácie hospodárstva. [Expertízna štúdia, č. 22.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.

HOLEŠOVÁ, H. (2003): Malé a stredné podnikanie. Bratislava: Úrad vlády SR – Slovenská obchodná a priemyslová komora.

HUNAY, G. – STANKOVSKY, J. (2003): Foreign Direct Investment in CEECs and the Former Soviet Union with Special Attention to Austrian FDI Activities. WIIW – WIFO Database. Vienna: Austrian Institute of Economic Research – The Vienna Institute for International Economic Studies.

CHAPON, S. – EUZÉBY, CH., E. (2002): Towards a Convergence of European Social Models? *International Social Security Review*, zv. 55, č. 2, s. 37 – 56.

CHLUMSKÝ, J. (2003): Economic Convergence of the Czech Republic to the Core of EU Countries. In: Šikula, M. (ed.): *Monitoring Preparations of Transition Countries for EU-Accession*. [5<sup>th</sup> Conference, April 26 – 27, 2003.] Bratislava: ISWE SAS, s. 29 – 36.

CHMELÁR, E. (2003): Kde niet myšlienok, niet ani diskusie. *SME*, 26. 9. 2003.

CHUDÁ, D. – ŠEVČOVIČ, P. (2001): The Identifying of the Transmission Channel of the Monetary Policy in Slovak Republik. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 49, 2001 č. 5, s. 887 – 909.

CHYTIL, Z. (2003): Teorie endogenních peněz v postkeynesovské ekonomii. *Ekonomický časopis/ Journal of Economics*, 51, 2003, č. 5, s. 550 – 569.

Inštitút pre verejné otázky (2002): *Vízia vývoja Slovenskej republiky do roku 2020*. Bratislava september 2002. <[www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk)>

*Integrated Environmental Approximation Strategy of the Slovak Republic (2001)*. [Výstup Aproximačného projektu sponzorovaného dánskou environmentálnou agentúrou DEPA-DANCEE ako súčasť podpory MŽP SR.] Bratislava.

IŠA, J. (2002): Slovensko na ceste do Európskej menovej únie. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 50, 2002, č. 6, s. 899 – 925.

IŠA, J. (2003): Príprava Slovenska na vstup do Európskej menovej únie. In: Šikula, M. a kol.: *Ekonomické a sociálne súvislosti integrácie Slovenska do Európskej únie*. [Monografia.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.

JUSKO, M. (2003): Slovensko v kontexte európskej integrácie – Kde sme boli a kam smerujeme. *Biatec*, 11, 2003, č. 11.

KAMINSKI, B. – NG, F. (2001): *Trade and Production Fragmentation: Central European Economies in EU Networks of Production and Marketing*. [Working papers 2611.] World Bank.

KANAVOS, P. (1997): *Tax Harmonization: The Single Market Challenge*. In: *New Challenges to the European Union: Policies and Policy – Making*. Dartmond PC.

- KLAASSEN, L. H. – VANHOVE, N. (1990): Regionální politika: evropský přístup. [Preklad: Regional Policy: A European Approach.] Ostrava: VÚROM.
- KLAS, A. (2000): Vzdelanie a výkonnosť ekonomiky. Ekonomický časopis/ Journal of Economics, 48, 2000, č. 3, s. 247 – 266.
- KLIKOVÁ, CH – KOTLÁN, I. (2003): Hospodářská politika. Ostrava: Sokrates.
- KLODT, H. (2001): Die neue Ökonomie: Aufbruch und Umbruch. Weltwirtschaft, 2001, č. 1.
- KLVAČOVÁ, E. (2003): Kultivace institucionálního rámce jako základní přínos vstupu České republiky do Evropské unie. Politická ekonomie, 51, 2003, č. 2, s. 236 – 253.
- KOHLBACHER, A. (1997): Die regionalökonomische Aspekte der Beitrittsverhandlungen mit der EU, österreichische Erfahrungen. Bratislava: Regionalistenklub – Ekonomická univerzita v Bratislave.
- KOMÍNKOVÁ, Z. (1999): Jednotná menová politika Euro systému (a implikácie pre SR). In: Iša, J.: Aktuálne problémy Európskej menovej únie a jej predpokladané účinky na ekonomiku SR. [Expertízna štúdia, č. 21.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.
- KOMÍNKOVÁ, Z. (2003): Verejné financie EÚ: Od masstrichtských konvergentných kritérií k Paktu stability a rastu. Biatec, 11, 2003, č. 3.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (im Zeitraum 2003 – 2005). Brüssel.
- KRUGMAN, P. (1991): Geography and Trade. Cambridge: MIT Press.
- LANDESMANN, M. A. (2003): Structural Features of Economic Integration in an Enlarged Europe: Patterns of Catching-up and Industrial Specialisation. [Economic papers, No. 181.] Vienna – Brussels: European Commission.
- LONGAUEROVÁ, A. (2001): Tendencie vývoja bankovníctva vo svete (komponenty európskej bankovej stratégie). Biatec, 9, 2001, č. 5.
- LUKÁČ, ZS. (2003): Regionálny rozvoj v kontexte prístupu Slovenskej republiky do EÚ. In: Regionálny rozvoj v kontexte prístupu Slovenskej republiky do Európskej únie. [Zborník príspevkov z Národného fóra/konferencie.] Bratislava.
- MAJTÁN, M. a kol. (2001): Vízia rozvoja Slovenska. In: Koncipování budoucnosti v Evropě. [Sborník příspěvků z 6. mezinárodního kolokvia, pořádaného Občanskou futurologickou společností s podporou VŠE v Praze ve dnech 10. až 12. září 2001.] Praha.
- MANKIW, N. G. (2000): Zásady ekonomie. Praha: Grada Publishing.
- MARCINČIN, A. – BEBLAVÝ, M. (ed.) (2000): Hospodárska politika na Slovensku 1990 – 1999. Bratislava: SFPA, CSMA.

MARCINČIN, A. (ed.) (2002): Hospodárska politika na Slovensku 2000 – 2001. Bratislava: SFPA.

Ministerstvo financií SR (1997 – 2002): Štátne záverečné účty za roky 1997 – 2002. Bratislava.

Ministerstvo financií SR (2000): Výsledky rozpočtového hospodárenia verejnej správy 1996 – 1999. <[www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk)>

Ministerstvo financií SR (2000 – 2003): Výsledky rozpočtového hospodárenia verejnej správy 2000 – 2002. <[www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk)>

Ministerstvo financií SR – Národná banka Slovenska (2003a): Stratégia prijatia eura v Slovenskej republike. [Spoločný materiál Ministerstva financií SR a Národnej banky Slovenska.] <[www.nbs.sk](http://www.nbs.sk)>

Ministerstvo financií SR a Národná banka Slovenska (2003b): Stratégia vstupu SR do Európskej menovej únie. Bratislava

Ministerstvo financií SR (2003c): Predvstupová procedúra fiškálneho dohľadu. <[www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk)>

Ministerstvo financií SR (2003d): Návrh stratégie reformy riadenia verejných financií. Bratislava

Ministerstvo financií SR (2003e): Návrh štátneho rozpočtu na rok 2004. Bratislava

Ministerstvo financií SR (2003f): Návrh východísk štátneho rozpočtu na rok 2004. Bratislava.

Ministerstvo hospodárstva SR (2002): Analýza stavu podnikateľského prostredia a riešenia spoločnosti. Bratislava máj 2002.

Ministerstvo hospodárstva SR (2003a): Analýza vplyvov všeobecných, profesijných a prierezových komôr na podnikateľské prostredie s návrhom ďalšieho postupu. Bratislava júl 2003.

Ministerstvo hospodárstva SR (2003b): Správa o administratívnych štruktúrach ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie. Bratislava.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (2001 – 2002): Správa o sociálnej situácii obyvateľstva. Bratislava.

Ministerstvo školstva SR (2001): Slovak Higher Education in Figures. Bratislava.

Ministerstvo životného prostredia SR (2001): Partnerstvo pre vstup pre Slovenskú republiku. <[www.lifeenv.gov.sk](http://www.lifeenv.gov.sk)>

Ministry of Environment of the Slovak Republic and Profing Ltd. (2001): The Third National Communication on Climate Change. Bratislava.

MLČOCH, L. (2000): Restrukturalizace vlastnických vztahů: institucionální pohled. In: Ekonomické a společenské změny v české společnosti po roce 1989. Praha: Karolinum.

MMF (2003): Stanovisko monitorovacej komisie MMF. Washington.

MORRIS, G. – ĎURAŠ, J. (2002): Revised Costs of Approximation. Memo. [Výstup Ekonomického podporného projektu sponzorovaného dánskou environmentálnou agentúrou DEPA-DANCEE ako súčasť podpory MŽP SR.] Bratislava.

MORVAY, K. (2002): Two Worlds in Slovak Industry. [Slovak monthly report.] Bratislava: M.E.S.A. 10.

MORVAY, K. a kol. (2002): Aktuálne otázky fungovania verejných financií. [Monografia.] Bratislava: Ústav slovenskej ekonomiky SAV.

Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania (2002): Pripravenosť malých a stredných podnikov na vstup Slovenska do Európskej únie. Bratislava júl 2002.

Národná banka Slovenska (1997 – 2003): Menový prehľad. Bratislava: Národná banka Slovenska.

Národná banka Slovenska (1998 – 2003): Výročné správy NBS v rokoch 1997 – 2002. Bratislava.

NBS (2000): Annual Report 2000. Bratislava: Národná banka Slovenska.

Národná banka Slovenska (2001): Zákon o Národnej banke Slovenska. Bratislava.

NBS (2002a) : Menový program NBS na rok 2003 a výhľad na roky 2004 – 2005. Bratislava: Národná banka Slovenska.

NBS (2002b): Slovenská republika. Prehľad o rozvoji peňažného sektora. Bratislava. Národná banka Slovenska.

NBS (2003): Aktualizovaný menový program NBS na rok 2003. Bratislava: Národná banka Slovenska.

Národná obroda (2003a): Najväčšie výhrady, ktoré zazneli na adresu Slovenska v správe EK. 17. 7. 2003.

Národná obroda (2003b): Učme sa cudzie jazyky. 24. 5. 2003.

Národná obroda (2003c): Vláda bola v uplynulom štvrtroku rozumnejšia. 31. 7. 2003, s. 10.

Národná stratégia podpory investícií (2003): [Materiály nezaraďené na rokovanie vlády SR.] <[www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk)>

NEI (2002a): Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds: Principal Report. [Study by the Netherlands Economic Institute, commissioned by the DG REGIO/DG ENLARGEMENT.] 16. 7. 2003. <[www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)>

NEI (2002b): Assessing the Administrative Capacity Needed by Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds: Country Report *Ireland*. [Study by the Netherlands

Economic Institute, commissioned by the DG REGIO/DG ENLARGEMENT.] 16. 7. 2003.  
<www.mmr.cz>

NEI (2002c): Assessing the Administrative Capacity Needed by Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds: Country Report *Portugal*. [Study by the Netherlands Economic Institute, commissioned by the DG REGIO/DG ENLARGEMENT.] 16. 7. 2003.  
<www.mmr.cz>

NEI (2002d): Assessing the Administrative Capacity Needed by Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds: Country Report *Germany*. [Study by the Netherlands Economic Institute, commissioned by the DG REGIO/DG ENLARGEMENT.] 16. 7. 2003.  
<www.mmr.cz>

NEI (2002e): Assessing the Administrative Capacity Needed by Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds: Country Report *Spain*. [Study by the Netherlands Economic Institute, commissioned by the DG REGIO/DG ENLARGEMENT.] 16. 7. 2003.  
<www.mmr.cz>

Němec, J. (2002): Podnikateľské prostredie ako problém hospodárskej politiky. [Štúdia, č. 2.] Bratislava: Prognostický ústav SAV.

OECD (2001a): Historical Statistics 1970 – 1999. Paris.

OECD (2001b): Basic Science and Technology Statistics. Paris.

OECD (2001c): Science, Technology and Industry Scoreboard. Paris.

OECD (2002a): Basic Science and Technology Statistics 2001. Paris.

OECD (2002b): Economic Outlook. Zv. 72. Paris.

OECD (2002c): Economic Surveys: Slovak Republic. Zv. 11. Paris.

OECD (2002d): Science, Technology and Industry Outlook 2002.

OECD (2003): Economic Outlook. Zv. 1, č. 73. Paris.

Oesterreichische Nationalbank (2003): Focus on Transition. Vienna.

OCHOTNICKÝ, P. (1995): Regionálna politika Európskej únie. Regionalizovaná štruktúrna politika v SR. TREND – Dokument, 14. 6. 1995.

OKÁLI, I. (1999): Niektoré súvislosti medzi konsolidáciou verejných financií a hospodárskym rastom. Ekonomický časopis/ Journal of Economics, 47, 1999, č. 4, s. 499 – 521.

OKÁLI, I. – MORVAY, K. – HLA VATÝ, E. (2002): Makroekonomický rámec prípravy na vstup a fungovanie Slovenska v Európskej únii. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 50, 2002, č. 4, s. 573 – 604.

OKÁLI, I. – GABRIELOVÁ, H. – HLAVATÝ, E. – MORVAY, K. – OTRATA, R. (2003): Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2002. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 51, 2003, č. 3, s. 225 – 266.

OKÁLI, I. a kol. (2003): Konceptné východiská hospodárskej politiky v etape integrácie Slovenska do Európskej únie – 1. etapa úlohy: Globalizácia, integrácia a zavíšenie transformácie – určujúce smery hospodárskeho rozvoja Slovenska a vytváranie ekonomických predpokladov jeho modernizácie. [Expertízne štúdie, č. 54.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.

OUTRATA, R. (2002): Konkurenčná schopnosť slovenskej ekonomiky. In: Ekonomické a sociálne súvislosti vstupu SR do EÚ – prínosy a riziká. [Monografia.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.

PEFFEKOVEN, R. (2004): Statt Reform des Paktes ist seine strikte Anwendung geboten. Wirtschaftsdienst, 2004, č. 1.

PEILLON, M. (1996): A Qualitative Comparative Analysis of Welfare Legitimacy. Journal of European Social Policy, zv. 6, č. 3, s. 175 – 190.

PENEDER, M. (2001): Entrepreneurial Competition an Industrial Location. Investigating the Structural Patterns and Intangible Sources of Competitive Performance. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

PENEDER, M. – KANIOVSKI, S. – DACHS, B. (2000): External Services, Structural Change and Industrial Performance. [Background report for *The European Competitiveness Report 2000.*] Brussels: European Commission.

PIATKOWSKI, M. (2003): The Economic and Institutional Determinants of the New Economy in Transition Economies. Acta Oeconomica, zv. 53, č. 1.

Podnikateľská aliancia Slovenska (2002): Správa o stave podnikateľského prostredia. Slovenská republika. Bratislava.

PODKAMINER, L. et al. (2003): Transition Countries Resist Global Slowdown: Productivity Gains offset Effects of Appreciation. [WIIW research reports, No. 293.] Special Issue on Transition Economies. Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies.

PORTER, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. New York: The Free Press.

Pravda (2003a): Nulová daň by všetci uvítali, štát vraj na ňu nemá. 12. 7. 2003.

Pravda (2003b): Podnikateľské prostredie sa zlepšuje. 30. 1. 2003, s. 10.

Prognostický ústav SAV (2002): Vizia vývoja Slovenskej republiky do roku 2020. Bratislava september 2002 <[www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk)>

Programové vyhlásenie vlády SR (2001) <[www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk)>

Programové vyhlásenie vlády SR (2002) <[www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk)>

PROCHÁZKA, P. (2000): K postupu integrace českého bankovníctví do jednotného trhu Evropské unie. Finance a úvěr, 2000, č. 6.

PRUD'HOME, R.: Les nouveaux objectifs de la politique régionale. L'Observateur de l'OCDE, č. 193.

RAIS, K. – DRDLA, M. (1999): Evropská integrace a bankovníctví, Evropska unie. Praha: Computer Press.

Region. The transition Economies, s. 51 – 149.

REVENDA, Z. (2001): Centrální bankovníctví. Praha: Management Press.

ROMER, T. (1986): Increasing Returns and Long-run Growth. Journal of Political Economy, 1986, s. 1002 – 1037.

SAGHY, H. M. – FÜRSTALLER, K. – FUCHS, F. (1999): Die neue Bedeutung der Einkommenspolitik als nationales Politikfeld im Rahmen der Europäischen Wirtschaft- und Währungsunion. [Working papers 5/1999.] Wien: Bundesministerium für Finanzen.

SARTORI, G. (1993): Teória demokracie. Bratislava: Archa.

SCHRÖDER, W. (2002): Odbory nepripustia dominanciu trhu. Slovo, 2002, č. 50, 11. 12.

SCHULTEN, T. – STUECKLER, A. (2000): Wage Policy and EMU. European Industrial Relations Observatory <[www.eiro.eurofound.ie/2000/07/study/TN0007402S.html](http://www.eiro.eurofound.ie/2000/07/study/TN0007402S.html)>

SINN, H. W. et al. (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. IFO Schnelldienst, č. 9.

Slovenský hydrometeorologický ústav – Ministerstvo životného prostredia SR (2002): Správa o kvalite ovzdušia a podiele jednotlivých zdrojov na jeho znečisťovaní v Slovenskej republike 2001. Bratislava.

SOBEK, O. (2003): 10 rokov Národnej banky Slovenska. Biatec, 11, 2003, č. 1.

Stability and Growth Pact <[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance](http://europa.eu.int/comm/economy_finance)>

Stanovisko Európskej únie k problémom fiškálnej politiky SR (2003). Bratislava.

Statistisches Bundesamt (2002): Statistisches Jahrbuch. Wiesbaden 2002.

Stratégia reformy zamestnávania vo verejnom sektore. <[www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk)>

SUPIOT, A. (ed.) (2001): Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe. Oxford: Oxford University Press.

Svetové ekonomické fórum (2002 – 2003): Správa o globálnej konkurencieschopnosti. Hospodárske noviny, 18. – 20. 7. 2003.

SZANYI M. (2002): Spillover Effects and Business Linkage of Foreign-owned Firms in Hungary. [Working papers, No. 126.] Budapest: Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences.

ŠARMÍR, E. (2003): *Technology Foresight* – nová generácia prognostických prác. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 51, 2003, č. 1, s. 83 – 84.

ŠIKULA, M. a. kol. (2002): Determinanty formovania priemyselnej politiky v podmienkach globalizácie a integrácie. I. vyd. [Výskumná práca, č. 27.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.

Štatistický úrad SR (2002): Ročenka priemyslu 2002. Bratislava.

Štatistický úrad SR (1997 – 2002): Štatistická správa o základných vývojových tendenciách v hospodárstve SR. Bratislava.

Štatistický úrad SR (1998 – 2001): Štatistická ročenka SR. Bratislava: Veda, vydavateľstvo SAV.

Štatistický úrad SR (1999 – 2002): Vybrané ukazovatele priemyselných organizácií. Bratislava.

Štatistický úrad SR (2001a): Vybrané ukazovatele organizácií výskumu a vývoja, licencie v SR. Bratislava.

Štatistický úrad SR (2001b): Inovačná aktivita priemyslu SR 1997 – 1999. Bratislava: Veda, vydavateľstvo SAV.

Štatistický úrad SR (2002): Štatistická ročenka SR 2002. Bratislava: Veda, vydavateľstvo SAV.

Štatistický úrad SR (2003a): Analýza úplných nákladov práce v SR 2001. Bratislava.

Štatistický úrad SR (2003b): Ročenka priemyslu 2003. Bratislava.

ŠULC, Z. (1993): Hospodárska politika. Praha: Consult.

TÓTH, J. (2000): Fiškálna politika. In: Marcinčin, A. – Beblavý, M. (eds): Hospodárska politika na Slovensku 1990 – 1999. Bratislava: SFPA/INEKO.

TÓTH, J. (2002): Fiškálna politika In: Marcinčin, A. (ed): Hospodárska politika na Slovensku 2000 – 2001. Bratislava: SFPA.

TRENDTOP (2002): Bratislava, jún 2000.

TRICHET, J.-C. (2002): The European Monetary Union and EU Enlargement. CESifo Forum, 3, 2002, č. 2.

TVRDOŇ, J. a kol. (2002): Regionálne disparity a ich obmedzovanie v období integrácie SR do EÚ. In: Outrata, R. a kol: Ekonomické a sociálne súvislosti vstupu SR do EÚ – prínosy a riziká. [Monografia.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.

Úrad pre finančný trh (2003): Ročná správa o stave kapitálového trhu za rok 2002. Bratislava jún 2003.

Úrad pre stratégiu rozvoja spoločnosti, vedy a techniky SR (1998): Vízia vývoja Slovenska na začiatku 21. storočia. Národná obroda, 16. 9., 10. 10., 28. 10. 1998.

Úrad pre štátnu pomoc (2003): Správa o poskytnutej štátnej pomoci v Slovenskej republike za rok 2002. <[www.usp.sk](http://www.usp.sk)>

URBAN, L. a kol. (1994): Hospodárska politika. Praha: Victoria publishing.

Ústav pre výskum verejnej mienky ŠÚ SR (2003): Národná obroda, 11. 9. 2003, s. 3.

VALENTOVÁ, M. – SIROVÁTKA, T. (2002): Legitimita sociálnej politiky. Brno: VÚPSV.

VAN OORSCHOT, W. – SIROVÁTKA, T. – RABUŠIC, L. (1999): Solidarita a podpora sociálneho státu: srovnání České republiky a Nizozemí. Sociologický časopis, 35, 1999, č.3, s. 247 – 269.

VAŠEČKA, I. (2002): Sociálna stratifikácia a súdržnosť spoločnosti. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G.: Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.

VAŠEČKA, I. (2003): Sociálna súdržnosť, sociálne vzťahy, sociálna štruktúra. In: Gál, F. – Mesežnikov, G. – Kollár, M. (ed.): Vízia vývoja SR do roku 2020. Bratislava: IVO, s. 144 – 155.

VEČERNÍK, J. (2001): Mzdová a príjmová diferenciácie v České republice v transformačnom období. [Sociologické texty.] Praha: SÚ AV ČR.

VINCENZ, V. – KNOGLER, M. (2003): Szenarien der mittelfristigen Konvergenz der EU-Beitrittsländer Polen, Slowakische Republik und Ungarn. München: Osteuropa-Institut.

VINCÚR, P. a kol. (2002): Hospodárska politika. Bratislava: SPRINT.

VISCO, I. (2001): Policy Implications of the New Economy. In: The New Economy. CESifo Forum, Autumn.

WIIW (2003a): Handbook of Statistics. Countries in Transition 2003. Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies.

WIIW (2003b): Research Reports, No. 293. Vienna.

Vláda SR (2003): Predvstupový ekonomický program SR schválený vládou SR dňa 16. 7. 2003. <[www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk)>

WOLF, M. (2000): From the „Konzertierte Action“ to the „Bündnis für Arbeit“. In: Labour, Industrial Relations and Social Bargaining. Praha: Research Institute for Labour and Social Affairs, s. 43 – 57.

World Investment Report (2001): Promoting Linkages. New York and Geneva: United Nation Conference on Trade and Development. United Nations.

World Investment Report (2002): Transnational Corporations and Export Competitiveness. New York and Geneva: United Nation Conference on Trade and Development. United Nations.

World Investment Report (2003): FDI Policies for Development: National and International Perspectives. New York and Geneva: United Nation Conference on Trade and Development. United Nations.

YUILL, D. – WISHLADE, F. (2001): Regional Policy Developments in the Member States: A Comparative Overview of Change. European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

Zborník z medzinárodnej konferencie *Popular Banking and the Financial System*, organizovanej Európskou asociáciou pre bankovú históriu a Národnou bankou Slovenska. Bratislava 29. – 31. mája 2003.

***Vybrané publikácie*** Ústavu slovenskej a svetovej ekonomiky SAV  
a ***Ekonomický časopis***  
sú dostupné v kníhkupectvách:

**ELITA, spol. s r. o.**

Bratislava, Klincová ul. č. 55,

Bratislava, Blagoevova 14 – 16 a,

Bratislava, Ekonomická univerzita, Dolnozemska cesta č. 1

**ACADEMIA**

Bratislava Štúrova ul. č. 9

**Vydavateľstvo SAV VEDA**

Bratislava, Štefánikova č. 3 a,

Trnava, Trnavská univerzita, Hornopotočná 23

***Publikácie v predaji:***

OUTRATA, R. – GAJDOŠOVÁ, M. (Eds.) Effects and Perspectives of Cooperation of Visegrad Countries and of Their EU Integration. 2002. 295 pp. ISBN 80-7144-123-6.

MORVAY, K. a kol. Aktuálne otázky fungovania verejných financií SR. 2002. 129 s. ISBN 80-7144-127-9.

KLAS, A. Informatizácia ako faktor rozvoja ekonomiky a spoločnosti SR. 2002. 113 s. ISBN 80-7144-124-4.

ŠIKULA, M. (Ed.) Monitoring Preparations of Transition Countries for EU-Accessions. 5<sup>th</sup> Conference 26 – 27 April 2003 Bratislava. 2003. 184 pp. ISBN 80-7144-132-5.

ŠIKULA, M. a kol. Determinanty formovania priemyselnej politiky v podmienkach globalizácie a integrácie. 2003. 166 s. ISBN 80-7144-134 -1.

ŠIKULA, M. a kol. Ekonomické a sociálne súvislosti integrácie Slovenska do Európskej únie. 2003. 381 s. ISBN 80-7144-135-X.

ŠIKULA, M. (Ed.) Economic and Social Context of Slovakia's Integration into the EU. Summary. 2003. 47 pp. ISBN 80-7144 -133 -3.

OKÁLI, I. a kol. Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2003. 2004. 62 s. ISBN 80-7144-136-8.

OKÁLI, I. et al. Economic Development of Slovakia in 2003. 2004. 63 pp. ISBN 80-7144-138-4.

*HOSPODÁRSKA POLITIKA EURÓPSKEJ ÚNIE  
A SLOVENSKA V EÚ*

*Autori: Ivan Okáli a kolektív*

Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky Slovenskej akadémie vied,  
Šancová 56, 811 05 Bratislava

Telefón: 42-1-2-52 49 54 80, Fax: 42-1-2- 52 49 51 06  
E-mail: milan.sikula@savba.sk

**ISBN 80-7144-140-6**