



# WORKING PAPERS

12

**Boris Hošoff**

**ÚLOHA ŠTÁTU PRI VYTVÁRANÍ  
KONKURENČNÝCH PODMIENOK**

ISSN 1337–5598 (elektronická verzia)

Edícia WORKING PAPERS prináša priebežné, čiastkové výsledky výskumných prác pracovníkov alebo tímov EÚ SAV riešených v rámci výskumných projektov, ktoré môžu byť obsahom aj ďalších publikácií.

AUTOR

**Ing. Boris Hošoff, PhD.**

RECENZENTI

**Ing. Veronika Hvozdíková, PhD.**

**doc. Ing. Peter Staněk, Csc.**

Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0599-07.

ABSTRAKT

### **Úloha štátu pri vytváraní konkurenčných podmienok**

Práca sa zaoberá dôležitou funkciou štátu, ktorý je jedným z rozhodujúcich činiteľov pri vytváraní konkurencieschopnosti celej krajiny, ako aj jednotlivých ekonomických subjektov. Štát svojou politikou zásadne ovplyvňuje podnikateľské a konkurenčné prostredie. Tu vystupuje do popredia predovšetkým kvalita regulačného rámca a postoj štátu k prirodzeným monopolom a poskytovaniu štátnej pomoci. Týmto otázkam, ako aj vplyvu liberalizácie a globalizácie, sa venujú prvé časti predkladanej práce. Ďalšie časti sa venujú tejto problematike na úrovni EÚ, ktorá prechádza procesom transformácie aj v oblasti ochrany a vytvárania konkurenčných podmienok na jednotnom trhu. Záverečná časť sa venuje niektorým špecifikám EÚ a nových členských štátov v tejto oblasti ekonomickej teórie a praxe.

**KLÚČOVÉ SLOVÁ:** konkurencieschopnosť, hospodárska politika, globalizácia, liberalizácia, Európska Únia.

ABSTRACT

### **The role of government in the development of competitiveness**

The paper is dealing with important function of state and government, which is becoming one of the leading factors in the process of developing competitiveness on the state and firms level too. State policy has fundamental influence on entrepreneur and competitive environment. In this level is on the forefront quality of regulative framework, attitude toward natural monopolies and state aid. With these questions, as well as with the influence of liberalization and globalization, is dealing first part of the paper. Next part is dealing with these questions on the level of EÚ, which is going through the process of transformation also in the field of preservation and developing of competitive environment in the single market. Last chapter is dealing with some particularities of EÚ and new member states in this field of economic theory and praxes.

**KEYWORDS:** competitiveness, macroeconomic policy, globalization, liberalization, European Union.

**JEL CLASSIFICATION:** L40, E61, F15, F42.

Za obsah a jazykovú úroveň zodpovedá autor.

Ekonomický ústav SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava, [www.ekonom.sav.sk](http://www.ekonom.sav.sk)

**KONTAKT:** [Boris.Hosoff@savba.sk](mailto:Boris.Hosoff@savba.sk), tel.: 02/52 49 50 21, klp.135

© Ekonomický ústav SAV, Bratislava 2008

# OBSAH

<b>ÚVOD .....</b>	<b>4</b>
<b>1. LIBERALIZÁCIA A GLOBALIZÁCIA .....</b>	<b>5</b>
<b>2. NEDOKONALÁ KONKURENCIA .....</b>	<b>7</b>
2.1. Kvalita regulačného rámca .....	9
2.2. Prirodzené monopoly .....	10
2.3. Štátna pomoc .....	10
<b>3. POLITIKA OCHRANY HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE V EÚ .....</b>	<b>12</b>
3.1. Rozdelenie kompetencií .....	13
3.2. Niektoré špecifiká EÚ .....	15
<b>LITERATÚRA .....</b>	<b>17</b>

## Úvod

Bezprostredným podnetom k napísaniu tejto štúdie bolo riešenie projektu APVV-0599-07 „Nové trendy globalizácie svetovej ekonomiky a nároky na stratégiu konkurencieschopnosti slovenskej ekonomiky“. Udržiavanie konkurenčných podmienok je v súčasnosti úzko prepojené s procesom globalizácie trhov a konkurencie. Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že konkurenčné podmienky sú najlepším mechanizmom na organizovanie ekonomických aktivít a dosahovanie vyššieho blahobytu spoločnosti. Presnejšie, fungujúce konkurenčné prostredie prispieva k optimálnemu rozdeľovaniu dôchodkov, k dynamike inovácií, suverenite spotrebiteľov, k ekonomickým slobodám a flexibilitate ekonomiky všeobecne. Z tohto pohľadu môže internacionalizácia konkurenčného prostredia zväčšiť potenciál pre blahobyt celého sveta. Konkurenčné prostredie však potrebuje dohľad zodpovedných autorít, ktorých úlohou je zabráňovať porušovaniu podmienok súťaže.

Fungujúca hospodárska súťaž je základom trhovej ekonomiky, k ochrane a podpore ktorej sa Slovenská republika zaviazala v článku 55 ods. 2 Ústavy SR. Ústava odkazuje ďalej na zákon č. 136/2001 Z.z o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Politika ochrany hospodárskej súťaže je širší pojem ako samotná protimonopolná politika. Okrem politiky súťaže a štátnej pomoci sa týka rôznych ekonomických aktivít. Napríklad ochrany spotrebiteľa a jeho práv (regulácia reklamy, podmienky spotrebiteľských úverov, zodpovednosť výrobcu za škodu a bezpečnosť výrobku), ďalej energetiky (plynulé zásobovanie elektrinou a plynom, jednotný trh), životného prostredia (emisie, odpady), rozvoja priemyslu a podnikania, spoločnej obchodnej politiky, finančných služieb (zásady obozretného hospodárenia bánk a úverových inštitúcií, parametre platieb pri medzinárodných obchodných transakciách), práva obchodných spoločností, ochrany duševného a priemyselného vlastníctva, sociálnych práv, daní (harmonizácia systému nepriameho zdanenia), telekomunikácií a informačných technológií a spoločnej dopravnej politiky.

## 1. LIBERALIZÁCIA A GLOBALIZÁCIA

Z historického hľadiska sa ochrana hospodárskej súťaže a protimonopolná politika realizovala hlavne na národnej úrovni. Avšak liberalizácia, deregulácia, odbúravanie bariér obchodu a technologický pokrok vedú k tomu, že relatívne uzavreté trhy a geograficky ohraňovaná konkurencia sa stávajú globálnymi.<sup>1</sup> Globalizácia trhov vedie k tomu, že objekty regulácie prekračujú geografické hranice pôsobenia jednej regulačnej autority.

Globalizácia trhov sa v očiach verejnosti spája s rastom vplyvu veľkých nadnárodných spoločností a s nekontrolovaným rozširovaním kapitalizmu. Liberalizácia a globalizácia trhov predstavuje vo všeobecnosti proces, ktorý na trhu posilňuje konkurenciu. Rozširovanie trhov je sprevádzané rastom počtu nových konkurentov a sklerotické štruktúry národnej ekonomiky, alebo silné národné monopoly, sa dostávajú pod väčší konkurenčný tlak. Firmy sú subjektom aj objektom globalizácie a tak, hoci môžu trhové pozície stratiť,<sup>2</sup> väčší trh im zároveň ponúka možnosti na rozšírenie podnikateľských aktivít a rast ziskov. Internacionalizácia firemných aktivít sa rozvíja komplementárne s globalizáciou, odhliadnuc od defenzívnej, alebo ofenzívnej stratégie firiem.

Liberalizácia obchodu a deregulácia odvetví narúšajú štruktúry domácej ekonomiky, ktoré bránia konkurencii. Tento proces korešponduje s cieľmi protimonopolnej politiky, pretože otvorenie trhov, pre domácich (deregulácia) a zahraničných konkurentov (liberalizácia), by malo posilniť konkurenčné prostredie na trhu. Existencia konkurenčného prostredia môže, v kombinácii s účinnou protimonopolnou politikou, zväčšiť atraktivnosť domáceho trhu pre zahraničný kapitál.

K tomu, aby mohli ekonomické subjekty slobodne využívať všetky ziskové príležitosti, potrebujú voľný prístup na trh. Slobodný prístup na trh umožňuje lepšie využívanie potenciálnych možností zisku a ovplyvňuje tak nových (zahraničné subjekty), ako aj starých účastníkov na trhu (domáce subjekty). Dochádza k modifikácii ekonomických aktivít. Využitá príležitosť na zisk ovplyvní napríklad tie subjekty, ktoré držia spotrebiteľov v omyle a predávajú za vyššie ceny, aj keď je rovnaký produkt dostupný za nižšiu cenu (vplyv na pokles cien). Pri nedostatku zdrojov môže byť novou konkurenciou ovplyvnená aj výroba tých produktov, po ktorých je na trhu relatívne menší dopyt, ako po produktoch, ktoré sa doteraz nevyrábali<sup>3</sup> [4].

Pozitívny vplyv deregulácie a liberalizácie trhov je komplementárnym doplnkom reálnej protimonopolnej politiky, ktorá by mala okrem iného podporovať rast počtu potenciálnych konkurentov na trhu. Rozšírením trhu sa zväčšuje aj relatívna veľkosť konkurencieschopnej firmy, pričom však jej podiel na trhu sa môže zmenšiť len relatívne, pretože týmto procesom

---

<sup>1</sup> Niektoré vo väčšej, niektoré v menšej miere.

<sup>2</sup> Firma, ktorá bola na národnom trhu lídrom, sa môže na väčšom trhu ukázať ako relatívne malý konkurent.

<sup>3</sup> Oidva produkty sa vyrábajú z rovnakých zdrojov.

sa vytvára priestor pre nové fúzie. Rizikom je, že liberalizácia môže v konečnom dôsledku podporiť vznik rôznych foriem zneužívania postavenia na trhu. Ak proces rozšírenia trhov prebehol rýchlo a v dostatočne veľkom rozsahu, môže ekonomickým subjektom istý čas trvať, kým sa im podarí vytvoriť nové monopolné, alebo oligopolné štruktúry, čoraz častejšie na medzinárodnej úrovni. Pozitívny vplyv liberalizácie obchodu je však len dočasný, pretože nadnárodné trhy môžu byť cieľom rovnakých monopolných stratégií, ako národné trhy [2].

Liberalizácia odbúrava bariéry zahraničného obchodu na strane štátu, avšak len deregulácia a hlavne protimonopolná politika (legislatíva) môžu byť v tomto smere dôsledné a odbúrať aj súkromné bariéry obchodu. Nové vertikálne dohody, napríklad také, ktoré bránia zahraničným subjektom pri vstupe do domácich distribučných systémov, môžu vznikať aj napriek liberalizácii trhu. Pozitívny vplyv liberalizácie na konkurenciu môže byť podkopaný tým, že staré bariéry súťaže budú nahradené novými. Medzinárodná protimonopolná politika je v takomto prostredí namieste. Dopĺňa pozitívny vplyv liberalizácie a podporuje jeho udržanie na dlhodobom horizonte, pričom by sa však mal brať na zreteľ blahobyť celého medzinárodného spoločenstva.

Liberalizácia obchodu otvára na trhu priestor pre medzinárodnú konkurenciu. Podstatné však je, že na plne globalizovanom trhu už takáto možnosť neexistuje. Voľný obchod je v podstate jednorázová udalosť a jeho úplná implementácia vedie k tomu, že importovanie konkurencie už viacej nebráni vytváraniu monopolných štruktúr. Takéto plne globalizované trhy síce sťažujú možnosť získania dominantného postavenia na trhu, avšak ak sa už raz globálne sklerotické väzby rozvinú (Microsoft, Boeing), potenciálna konkurencia a súťaž na trhu sa môžu podstatne oslabiť.

Napriek tomu, že globalizácia sa rýchlo rozširuje, môžeme predpokladať, že nie všetky liberalizované trhy budú aj plne globalizované, v zmysle pôsobenia medzinárodnej konkurencie. Nie všetky trhy pozostávajú z tak veľkého množstva (malých) predávajúcich a kupujúcich, že pre každého z nich musí byť trhová cena definitívna, neovplyvnená cenotvorbou, outputom, alebo nákupným rozhodovaním. Štát by mal príležitostne intervenovať, aby bol schopný garantovať optimálne konkurenčné prostredie [4]. Napríklad vtedy, keď neexistujú žiadni potenciálni konkurenti, ktorí by mohli na trh ľahko vstúpiť – či už v dôsledku špecifik výroby, alebo geografickej vzdialenosti. To znamená, že vždy by mal existovať priestor pre národné, regionálne a lokálne trhy, čo podporuje význam národných proti monopolných politík.

Vplyvom pravidiel WTO sa na regionálnej a národnej úrovni oslabuje možnosť pre vyžívanie nástrojov obchodnej politiky, čo však pri absencii medzinárodného režimu protimonopolnej politiky otvára priestor na využívanie protimonopolnej politiky na strategické

účely.<sup>4</sup> Relatívne rýchla liberalizácia obchodu vytvára politické vákuum, ktoré neraz vyplňa práve strategická protimonopolná politika [2]. Po skúsenostiach z prebiehajúcej globalizácie sa ukazuje, že v globálnej ekonomike je pozícia krajiny do značnej miery neistá a relatívne ťažko udržateľná.<sup>5</sup> Kapitál a technológie sú v súčasnosti oveľa viac mobilné faktory ako v minulosti a komparatívne výhody sú čoraz ťažšie identifikovateľné v predstihu. V súvislosti s väčšou mobilitou faktorov sa zmenil trh práce a udržateľnosť ekonomického rastu – zmenil sa faktor času, čo má potenciálne dôsledky aj na životnosť investícií a relatívnu konkurencieschopnosť.

Globalizácia vytvára nové výzvy, ktoré sa odrážajú na potrebe flexibilnej stratégie ekonomického rozvoja. Na rozdiel od šesťdesiatych rokov, osemdesiate a deväťdesiate roky ukázali, že transformácia a rozvoj ekonomík nemusia byť až také plynulé, ako by sa mohlo zdať [5]. Globálna regulácia konkurencie by mala aj preto rešpektovať výzvy, v podobe stratégií rozvoja, pred ktorými stoja jednotlivé ekonomiky. Zodpovedné authority by okrem protimonopolnej politiky nemali v tejto súvislosti obchádzať ani makroekonomické a štrukturálne politiky, ktoré môžu viesť k rovnomernejšiemu a udržateľnejšiemu rastu globálnej ekonomiky.

S prvkami ochrany konkurencieschopnosti domácich firiem sa môžeme stretnúť aj v inak pomerne striktnnej protimonopolnej legislatíve Nemecka. Príkladom takéhoto strategického postupu bola fúzia E.ON a Ruhrgas, ktorou sa na nemeckom trhu s plynom prakticky vytvoril monopol. Zodpovedná autorita povolila fúziu, pretože mala strategický záujem na vytvorení národného šampióna, ktorý by mohol úspešne súťažiť na rozvíjajúcom sa globálnom (európskom) trhu s energiami. Podobný postup je možný aj v ďalších sektoroch národného hospodárstva, ktoré majú strategický význam (napr. finančný sektor, doprava).

Národné protimonopolné politiky môžu vytvárať pomerne výrazné prekážky pre pôsobenie medzinárodnej konkurencie. Vždy ak majú kartely a fúzie vplyv na viac ekonomík, objavuje sa istá asymetria v rozdelení pozitívnych a negatívnych dôsledkov. Väčšina prípadov medzinárodných kartelov a fúzií však bude vo všeobecnosti zhoršovať, alebo zlepšovať, podmienky tak na národných, ako aj globálnych trhoch súčasne [2].

## 2. NEDOKONALÁ KONKURENCIA

Voľné pôsobenie ekonomických subjektov v trhovej ekonomike si niekedy vyžaduje koordináčnu funkciu zo strany štátu. Koordináčna funkcia inštitucionálnej regulácie je dôležitá hlavne v chaotických podmienkach na trhu, ktoré majú potenciál negatívnych ekonomických dôsledkov. Protimonopolná politika sa uplatňuje vo vzťahu k súťaži a konkurencii, v rámci

<sup>4</sup> Uprednostňovanie blahobytu domácej spoločnosti pred zahraničnou, alebo pred medzinárodným blahobytom. Uprednostňovanie blahobytu domácich záujmových skupín v neprospech tak domácich spotrebiteľov, ako aj zahraničných spotrebiteľov a konkurentov.

<sup>5</sup> Dochádza k modifikácii komparatívnej výhody, vplyvom správania firiem, spotrebiteľov, alebo vlády.

pôsobenia mechanizmu trhových síl. Protimonopolná autorita by mala dohliadať hlavne na to, aby mali účastníci súťaže rovnocenné podmienky a aby sa konkurenčné výhody firiem nestali prostriedkom na zneužívanie spotrebiteľov, alebo protisúťažné bránenie konkurencii. Zodpovedná autorita sa snaží obmedzovať priestor pre nedokonalú konkurenciu, ktorá sa prejavuje hlavne na prístupe ku zdrojom, na cenách faktorov, či na dodávateľskej sieti. Ak by protimonopolná autorita nedohliadala nad rovnocennými podmienkami pre všetkých výrobcov, následná koncentrácia výroby by mohla viesť k väčšej monopolizácii trhov.

Konkurencia vytvára na účastníkov trhu tlak, ktorý ich núti hľadať jedinečné riešenia a inovácie, dôsledkom čoho sú pokroky v efektívite ekonomických procesov a rast blahobytu spoločnosti. Existuje však aj iný spôsob ako sa vyrovnáť s konkurenčným tlakom. Účastníci súťaže môžu podmienky na trhu obchádzať. Obmedzia svoju potenciálnu ekonomickú výkonnosť, na úkor vlastnej stratégie, alebo dohody s inými subjektami, ktorá bude porušovať pravidlá súťaže a narúšať voľné pôsobenie trhového mechanizmu.<sup>6</sup> Takéto aktivity vedú k znižovaniu všeobecného blahobytu spoločnosti (spotrebiteľ nakupuje drahšie, výroba je neefektívna, veľkoobchodné ceny sú nízke), pričom sú okrem konkurentov najviac postihnutí práve spotrebiteľia. Ekonomické subjekty, ktoré sa nedovoľene bránia vplyvu konkurencie,<sup>7</sup> sa stávajú ekonomicky aj politicky silné v neprospech spoločnosti ako celku [1].

Nedokonalá konkurencia vedie k tomu, že pri rozdeľovaní národného dôchodku sa zväčšuje priestor pre firmy a zmenšuje priestor pre spotrebiteľov, pretože vplyvom nedostatočnej súťaže na trhu sa ťažšie dosahujú nižšie ceny, vytvára sa nedostatočný tlak na inovácie a dosahuje sa nižšia kvalita tovarov a služieb. Na druhej strane, pri dokonale konkurenčnom trhu môžeme predpokladať také rozdelenie dôchodkov, ktoré bude jednak v prospech firiem, ale aj v prospech spotrebiteľov.

Tendencia prerozdeľovať príjmy od spotrebiteľov k vlastníkom firiem vplýva na posilňovanie nerovnovážneho trendu rastu cien a výdavkov spotrebiteľov. Koncentrácie, alebo monopolizácia trhu vedú k tomu, že firmy obchádzajú<sup>8</sup> prerozdeľovanie ziskov v prospech spoločnosti,<sup>9</sup> či už obmedzovaním vlastnej spotreby, neekonomickým vynakladaním prostriedkov,<sup>10</sup> umelým znižovaním daňovej základne, alebo zvyšovaním nákladov [8].

Uplatňovanie zákonov na ochranu hospodárskej súťaže vo svete ukázalo, že implementácia týchto pravidiel predstavuje účinný nástroj na ochranu spotrebiteľa.<sup>11</sup> Regulácia štátu by mala podporovať také možnosti efektívneho výberu pre spotrebiteľov, ktoré budú

<sup>6</sup> Monopoly, zneužívanie pozície na trhu, kartelové a iné nedovolené dohody.

<sup>7</sup> Subjekty majú tendenciu vyhýbať sa konkurencii tým viac, o čo je väčší konkurenčný tlak.

<sup>8</sup> V dôsledku slabého konkurenčného tlaku, ale aj napríklad v dôsledku zle nastavenej regulácie.

<sup>9</sup> Ktorá znáša dôsledky pôsobenia monopolných štruktúr.

<sup>10</sup> V záujme udržania budúcich ziskov.

<sup>11</sup> Čo sa prejavuje na nižších cenách, alebo väčšej flexibilitate a produktivite firiem.



zároveň viesť k efektívnej výrobe firiem. Štát by sa mal preto vyhnúť konaniu, ktoré bude v rozpore s oprávnenými požiadavkami firiem, ako aj nárokmi spotrebiteľov.

## 2.1. Kvalita regulačného rámca

Pri nedostatočnej kvalite inštitucionálneho prostredia a regulačných pravidiel sa zväčšuje priestor pre kartelové dohody a nedovolené fúzie, čím dochádza k zhoršovaniu voľného pôsobenia trhového mechanizmu. Dôsledkom môže byť brzdenie ekonomického rastu, zmenšenie potenciálneho blahobytu spoločnosti, či podporovanie nerovnomerného rozdeľovania dôchodkov v spoločnosti. Zlepšenie regulačného rámca je preto dôležitým faktorom, ktorým sa môžu z časti prekonať nedostatky globalizácie.

Pri hodnotení vývoja konkurenčného prostredia je potrebné zohľadňovať fakt, že situácia na trhu sa môže, v prostredí liberalizácie trhov a neustálych štrukturálnych zmien, dlhodobo vzdäť od optimálnej celkovej rovnováhy cien, alebo rovnováhy ponuky a dopytu na trhu [4]. Udržateľná koexistencia pôsobenia regulačných autorít a trhového mechanizmu<sup>12</sup> preto závisí hlavne toho, či existujúce regulačné a inštitucionálne prostredie podporuje udržateľný rast. Regulačné protimonopolné autority sa zväčša nesnažia o dosiahnutie úplnej rovnováhy na trhu, ale skôr o udržateľnosť pôsobenia trhového mechanizmu. Proces systematického hľadania odchýlok<sup>13</sup> v koordinácii rovnováhy na trhu je komplikovaný a preto je obtiažne stanoviť optimálnu cenu, pri ktorej by sa dopyt a ponuka vyrovnali a trh sa naplnil.

Kvalita inštitucionálneho rámca závisí od viacerých faktorov, medzi inými aj od toho, ako sa podpora konkurencie odráža na hospodárskej politike štátu, ako efektívny je právny a súdny systém, do akej miery sú transparentné a nezávislé regulačné orgány, či ako vyspelá je podnikateľská kultúra, korupcia a iné. Ani medzinárodná koordinácia protimonopolnej politiky a ani teoretický koncept uniformného celosvetového režimu protimonopolnej politiky, neposkytujú dostatočnú odpoveď na prebiehajúcu globalizáciu vo svetovej konkurencie. Základným predpokladom je pravdepodobne efektívna medzinárodná koordinácia protimonopolnej politiky, ktorú by mali dopĺňať kompetencie národných a regionálnych protimonopolných autorít [2]. V tejto komplexnej štruktúre sa najväčšie problémy spájajú s rozdelením kompetencií medzi jednotlivými autoritami (medzi centralizáciou a decentralizáciou).

Kvalita regulačného prostredia ovplyvňuje maximalizáciu sociálneho blahobytu spoločnosti, voľné pôsobenie trhových síl, či spotrebiteľských a firemných preferencií. Správne využitá regulácia vytvára konkurenčné a dynamické prostredie. V prípade prirodzeného monopolu, kde nie je konkurencia reálna, by mala konkurenciu na trhu nahrádzať práve regulácia [3].

---

<sup>12</sup> Bez takého vplyvu regulácie, alebo porušovania konkurenčných pravidiel, ktoré by viedlo k nižšiemu outputu.

<sup>13</sup> Ktoré by mohli viesť k odchýľovaniu cien od ich rovnovážnych úrovní.

## 2.2. Prirodzené monopoly

Monopoly sú v liberalizovanej otvorenej ekonomike zriedkavo opodstatnené. Majú tendenciu zvyšovať ceny, znižovať kvalitu tovarov a služieb a potláčať inovácie. V súvislosti s liberalizáciou trhov s prirodzenými monopolmi by mali regulačné authority venovať pozornosť konkurencii medzi starými a novými subjektami, pričom hlavným cieľom by malo byť znižovanie cien pre spotrebiteľov aj podnikateľov. Ak nejaká infraštruktúra predstavuje prirodzený monopol, ako sú napríklad plynovody, rozvodné siete, alebo telekomunikačná infraštruktúra, potom by mali mať všetci záujemcovia o poskytovanie týchto služieb možnosť využívať ju za rovnakých podmienok.

Prirodzené monopoly sú predurčené, či už z hľadiska geografickej polohy štátu, alebo z dôvodu príliš vysokých nákladov na vybudovanie alternatívnej infraštruktúry. Čo je však pravdepodobne najdôležitejšie, môžu predstavovať dôležitú konkurenčnú výhodu v rámci procesu transformácie hospodárstva.<sup>14</sup> Rizikom je, že ani po otvorení trhu s prirodzenými monopolmi sa nemusia naplniť očakávania väčšieho výberu, vyššej kvality, či nižších cien pre spotrebiteľov a jeden monopol (domáci), môže byť v konečnom dôsledku vystriedaný iným monopolom (zahraničným).

V súčasnosti sa obavy spájajú predovšetkým s koncentraciami v oblasti energetiky a finančného sektora, teda na trhoch s monopolnou, alebo oligopolnou štruktúrou. Mnohé oligopolné trhy pritom vykazujú zdravý stupeň hospodárskej súťaže. Koncentrácie na trhu však môžu za určitých okolností oslabiť konkurenčný a aj bez nožnej koordinácie medzi členmi oligopolu spôsobiť značné narušenie efektívnej hospodárskej súťaže.

Zákon o ochrane hospodárskej súťaže rieši aj tento typ zlyhaní, vyvolaných nedostatkom konkurenčného tlaku na trhoch s prirodzenými monopolmi. Ak sa ani na strednodobom horizonte nepredpokladá dosiahnutie konkurenčných podmienok (spravidla v sieťovo viazaných odvetviach), zveria sa kompetencie nezávislým sektorovým regulátorom, ktorí by mali suplovať konkurenciu na trhu. V súvislosti s oligopolnými finančnými trmi by mali regulačnú úlohu plniť jednotlivé národné banky [9].

## 2.3. Štátna pomoc

Hospodárska súťaž je dôležitá pre efektívne hospodárstvo, ktoré uvoľňuje potenciál pre hospodársky rast. V tomto kontexte sa termín „efektívnosť“ chápe ako rozsah optimalizácie prospechu na konkrétnom trhu, alebo v hospodárstve ako celku. Zlyhanie trhu je teda situácia, keď trhový mechanizmus nedokáže zabezpečiť ekonomicky efektívny výsledok. Keď

---

<sup>14</sup> Napríklad v rámci poskytovania vstupov pre ďalšie sektory hospodárstva.

trhy nedosahujú ekonomickú efektívnosť, môžu autority štátu zlyhania trhu korigovať. Niektoré prípady možno vyriešiť použitím štátnej pomoci.

Štátna pomoc sa zameriava na niekoľko hlavných priorít, medzi inými na inovácie, výskum a vývoj, vytváranie lepšieho podnikateľského prostredia a stimulovanie podnikania, podporu malých a stredných podnikov, investície do ľudského kapitálu (odborná príprava), vysokokvalitné služby v celospoločenskom hospodárskom záujme, zlepšenie prístupu k informáciám, cielenú politiku regionálnej pomoci, podporu trvalo udržateľného rozvoja a ochranu životného prostredia, či vytváranie moderných dopravných a energetických infraštruktúr a infraštruktúr pre informačné a komunikačné technológie [1].

Kontrola štátnej pomoci je dôležitým aspektom ochrany riadneho fungovania trhovej súťaže. V rámci pomoci sa nechápu len rôzne dary, alebo subvencie, ale aj daňové zvýhodňovanie, štátne záruky súkromných pôžičiek, či obstarávanie tovarov a služieb za zvýhodnených podmienok. Prirodzene, aj v tejto oblasti existujú výnimky, či už z dôvodu vyššie uvedených priorít, ale najmä v prípadoch, keď sa jedná o pomoc s výraznými sociálnymi aspektmi, alebo pomoc určenú na odstraňovanie živelných katastrof. Samostatnú skupinu tvoria výnimky týkajúce sa podpory hospodárskeho rozvoja oblastí s veľmi nízkou životnou úrovňou obyvateľstva, alebo podpory na realizáciu projektov, ktoré majú medzinárodný význam [6].

Štátna pomoc by sa v zásade nemala poskytnúť takému podnikaniu, ktoré nemá šancu obstáť v konkurenčnom prostredí. Dočasná pomoc je prípustná, ak existuje reálna šanca, že firma sa stane konkurencieschopnejšou. Toleruje sa napríklad pomoc pre firmy, ktorých príjmy môžu kompenzovať náklady daňovníka na financovanie nedostatočne využívanej infraštruktúry (napr. nízko nákladové dopravné spoločnosti). Existujú rôzne verejné služby, ktoré môžu vlády oprávnené financovať, pričom však treba dodržiavať efektívne vynakladanie prostriedkov.

Sociálny aspekt ekonomiky, v zmysle vyššie uvedeného, nie je možné riešiť len prostredníctvom nástrojov imanentných pre oblasť hospodárskej súťaže a protimonopolnej politiky. Právomoci zodpovednej inštitúcie, procesná stránka a nástroje, sú nastavené na riešenie štandardných protisúťažných praktík a kontrolu koncentrácií. Sledovanie iných cieľov, sa prostredníctvom súťažnej legislatívy nedá efektívne zabezpečiť.

Ústava SR zakotvuje trhovú ekonomiku aj s rešpektovaním sociálnych a ekologických atribútov. Štát zasahuje do trhu v záujme plnenia svojich funkcií v oblasti sociálnej, zdravotnej, či kultúrnej politiky. Sociálna orientácia ekonomiky vychádza z princípu solidarity, na ktorom je založené financovanie zdravotníctva, školstva, podpora v nezamestnanosti, poskytovanie sociálnych dávok a pod. Ekologickou orientáciou ekonomiky sa chápe ochrana životného prostredia, v záujme trvalo udržateľného rozvoja. Štát napríklad podporuje a reguluje plynofikáciu, budovanie čističiek odpadových vôd a pod. Štát pôsobí v tomto smere prostredníctvom

daní, poplatkov, či sankcií za porušovanie právnych predpisov na ochranu životného prostredia [10].

Pri ochrane konkurencie má dôležité miesto aj regulácia súvisiaca s verejnými objednávkami. Cieľom dohľadu Úradu pre ochranu hospodárskej súťaže je hospodárne vynakladanie verejných prostriedkov, pri rešpektovaní pravidiel verejnej súťaže. Úrad by mal dohliadať nad voľnou a slobodnou súťažou medzi dodávateľmi a súčasne, bez diskriminácie účastníkov súťaže, vyberať najvhodnejšiu ponuku. Zvláštna pozornosť by sa mala venovať zadávaniu objednávok bez verejnej súťaže, kedy by mala regulačná autorita suplovať chýbajúce súťažné prostredie a konkurenčné podmienky na trhu. Zodpovedné authority by mali byť pre dodávateľov zárukou, že sa môžu objektívne uchádzať o objednávky štátu, čím sa podporujú inovácie a výkonnosť celého hospodárstva. Podmienky štátnych objednávok by sa mali čo najviac približovať k súťaži nezávislých subjektov na trhu.

### **3. POLITIKA OCHRANY HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE V EÚ**

Pravidlá ochrany súťaže v Európskej únii upravuje najmä hlava V kapitola 1 článku 85 až 94 Zmluvy zakladajúcej Európske spoločenstvo, ktoré sú rozdelené do troch oddielov : pravidlá platné pre podniky (články 85-90), dumping ( článok 91) a podpory poskytované štátom (články 92-94). V oblasti pravidiel súťaže na trhu vytvára Rímska zmluva o EHS kompaktný systém, ktorý má byť zárukou proti deformáciám konkurencie na spoločnom trhu. Podstata spočíva v požiadavke voľnej súťaže na celom trhu, pre všetkých účastníkov. Zakazujú sa všetky dohody, ktoré by boli s týmto základným princípom v rozpore. Zakazujú sa všetky dohody a praktiky, ktoré deformujú súťaž a môžu mať vplyv na obchod medzi členskými štátmi, predovšetkým cenové dohody medzi konkurentmi, dohody o rozdelení trhu, o výrobných kvótach a podobne (článok 85 odst. 1 Rímskej zmluvy). Komisii sa priznáva právo zasahovať aj v tých prípadoch, keď členské štáty prijímajú opatrenia favorizujúce ich domáce firmy, alebo keď im poskytujú rôzne podpory, subvencie, či daňové zvýhodnenia. V článku 86 Rímskej zmluvy je tiež obsiahnutá úprava namierená proti zneužívaniu dominantného postavenia na trhu [9].

Základy spoločnej európskej protimonopolnej politiky boli síce položené už pri podpise Rímskej zmluvy v roku 1957, ale nezávislé protimonopolné authority začali v mnohých krajinách EÚ vznikať len koncom osemdesiatych a na začiatku deväťdesiatych rokov. Protimonopolná politika je súčasťou procesu európskej integrácie a vytvárania jednotného trhu. Základom Európskej únie je spoločný trh, s ústavne zaručeným voľným pohybom pracovnej sily, tovaru, služieb a kapitálu. V krajinách únie sa ochrana súťaže zabezpečuje predovšetkým príslušným národným protimonopolným zákonodarstvom. V minulosti bola protimonopolná politika výlučne v kompetencii Európskej Komisie

(komunitná metóda).<sup>15</sup> Nová stratégia súťažnej politiky reaguje na vývoj spojený s vytváraním jednotného trhu a rozšírením EÚ o nové členské krajiny. Vplyvom rozširovania a integrácie sa mení aj spoločná protimonopolná politika. Jej najnovšia podoba z roku 2003 zaviedla priamu a paralelnú aplikáciu zákonov EÚ na ochranu súťaže, prostredníctvom národných protimonopolných autorít v jednotlivých členských štátoch. Táto stratégia sa prejavuje na postavení národných protimonopolných autorít voči Komisii, ale aj na postavení národných autorít voči sebe navzájom, či voči iným, sektorovým regulačným autoritám.

V súvislosti s extra teritoriálnym vynucovaním domácej protimonopolnej politiky sa prejavuje zjavná asymetria. Ekonomicky dôležité jurisdikcie sú relatívne lepšie pripravené ochraňovať domácu konkurenciu, ako ekonomicky menej dôležité jurisdikcie,<sup>16</sup> ktoré sú vystavené relatívne veľkým problémom, hlavne v súvislosti s obmedzovaním konkurencie zo strany nadnárodných spoločností.

Postupná integrácia jednotného trhu v EÚ nevedla k paralelnej centralizácii protimonopolnej politiky na európskej úrovni, ale k jej decentralizácii. Medzi najväčšie nedostatky existujúceho režimu patrí pravdepodobne legálna neistota, nekonzistentnosť pri aplikácii a rozdielne regulačné rámce. Harmonizácia regulačných rámcov zasahuje do podstaty funkcie štátu v národnej ekonomike. Liberalizácia trhov preto prebieha paralelne s postupnou konvergenciou pohľadov na funkciu štátu v ekonomike, čím sa prehĺbuje proces vytvárania jednotného trhu, čo je spojené s prijímaním množstva regulačných noriem a pravidiel. V tejto súvislosti je dôležité, že protimonopolná politika by mala podporovať skôr ekonomickú efektívnosť, ako redistribúciu, čo z nej robí jednu z najdôležitejších súčastí budovania regulačného rámca jednotného trhu v EÚ.

### 3.1. Rozdelenie kompetencií

Európska legislatíva deleguje viaceré kompetencie na úroveň Európskej Komisie, ale legislatívny rámec zastrešuje aj aktivity na národnej úrovni. Vytvorený inštitucionálny rámec odbremeňuje Európsku Komisiu, hlavne v dôsledku rastúceho počtu posudzovaných prípadov po veľkom rozšírení EÚ. Pri posudzovaní dohôd porušujúcich pravidlá súťaže, alebo pri udeľovaní výnimiek, disponuje Komisia a národné protimonopolné authority paralelnými kompetenciami.

Nový decentralizovaný systém európskych protimonopolných zákonov sa aplikuje prostredníctvom národných inštitúcií. Paralelná a priama aplikácia článkov 81 a 82 Zmluvy zaviedla nadradenosť európskeho práva a zákonov nad národnými zákonmi. V tomto smere

---

<sup>15</sup> Tento režim uľahčil proces vzniku národných šampiónov, subjektov dostatočne veľkých na to, aby mohli konkurovať nadnárodným firmám.

<sup>16</sup> Nové členské štáty EÚ a iné rozvíjajúce sa ekonomiky.

zaručuje konzistentnú aplikáciu regulácie. Paralelné vymáhanie práva sa netýka len národných protimonopolných inštitúcií, ale aj národných súdov.

Nové regulačné pravidlá prijímané na úrovni Európskej únie sa prispôsobujú hlavne rastúcemu trendu cez hraničných fúzií a akvizícií. Podobnou hybnou silou sú aj pretrvávajúce rozdiely medzi podnikovým právom a priemyselnými tradíciami na národnej úrovni<sup>17</sup>. Keďže proces rozdeľovania právomocí stále prebieha, nie je známe konečné riešenie, avšak rozdielne prístupy zvolené jednotlivými členskými štátmi naznačujú, že výsledkom takéhoto stavu môže byť výber z rôznej ponuky národných regulačných rámcov, pre jednu a tú istú firmu.

Liberalizácia sektorov s prirodzenými monopolmi ukazuje, že integrácia trhu nemusí automaticky viesť k centralizácii na európskej úrovni. Implementácia jednotného trhu viedla k liberalizácii sieťových odvetví (telekomunikácie, plyn, elektrina) a k rastu konkurencie na týchto trhoch. Presun väčších právomocí na európsku úroveň však nebol súčasťou tejto stratégie. Naopak, nová legislatíva viedla ku vzniku národných regulačných autorít, ktoré sú nezávislé od národných vlád.

Národné authority aplikujú príslušné články legislatívy paralelne s Európskou Komisiou, ktorá si ponechala exkluzívne právomoci<sup>18</sup> v oblasti štátnej pomoci a koncentrácií na európskej úrovni. Komisia sa o kompetencie delí s národnými regulačnými autoritami v oblasti kartelov a zneužívania dominantného postavenia na trhu. Legislatíva EÚ, ktorá je nadradená národnému zákonodarstvu, vstupuje do platnosti len v prípadoch, keď konanie niektorej firmy poškodzuje záujmy subjektov iného členského štátu [9].

Národné authority a sudy nevystupujú ako zástupcovia EÚ, ale skôr ako nezávislé inštitúcie, predovšetkým v súvislosti s článkom 81 Zmluvy, časť 3, kde je upravené udeľovanie výnimiek. Medzi členskými štátmi EÚ sa môže hodnotenie jednotlivých prípadov pomerne výrazne líšiť. Pokiaľ by sa určité právomoci nedelegovali a neprešli do kompetencie Komisie, posilňovala by sa tendencia k rozdielnemu posudzovaniu a možnosti nekonzistentných rozhodnutí. Jedným z cieľov spoločnej európskej protimonopolnej politiky je vytvorenie rovnej kultúry, ktorá by mala prispieť ku konzistentnosti aplikácie legislatívy na ochranu hospodárskej súťaže.

Legislatívny rámec kladie dôraz na využívanie poznatkov národných protimonopolných autorít, čím sa snaží minimalizovať legálnu neistotu. Na druhej strane, väčšia centralizácia na európskej úrovni<sup>19</sup> môže obchádzať konkrétne, partikulárne záujmy autorít na úrovni členských štátov. Vynucovanie protimonopolného práva je však komplikované nie len v súvislosti s hranicami právomocí národných a európskych autorít, ale tiež v súvislosti s aplikáciou legislatívy na subjekty, ktoré nepochádzajú z členských krajín

---

<sup>17</sup> Niekedy sa tieto rozdiely zjednodušene označujú aj ako nemecký kapitalizmus a anglosaský model.

<sup>18</sup> Aj tu je však možnosť delegovať tieto právomoci na národnú úroveň.

<sup>19</sup> Právomoci Komisie sa oproti minulosti vo všeobecnosti zväčšili.

EÚ. V dôsledku extra teritoriálnej aplikácie novej európskej protimonopolnej legislatívy sa zväčšil potenciál pre systémové konflikty, napríklad medzi USA a EÚ (Microsoft). Bilaterálna spolupráca však môže v budúcnosti viesť aj k tomu, že európska prax sa priblíži bližšie k praxi v USA, alebo naopak.

### 3.2. Niektoré špecifiká EÚ

Na rozdiel od USA, v EÚ sa neustále mení politické prostredie a ciele jednotlivých členských štátov. Európska únia nie je federatívny štát a preto sa otázky spojené so spoločnou reguláciou riešia pri absencii centrálnej vlády, pričom môžeme konštatovať, že jednotlivé členské štáty nepovažujú európske inštitúcie za adekvátne silné authority, napríklad v porovnaní so situáciou v USA. Snaha o lepšie výsledky a efektívnosť protimonopolnej politiky vedie k tomu, že sa postupne oslabuje dôraz na nadnárodnú reguláciu a posilňuje dôraz na výkony národných protimonopolných autorít.

Špecifiká protimonopolnej politiky v EÚ sú poznačené procesom transformácie, ktorý sa odohráva tak na úrovni prístupujúcich ekonomík, ako aj na úrovni európskej integrácie a vytvárania jednotného trhu. Proces zjednocovania pravidiel súťaže komplikujú rozdielne ekonomické podmienky, v kombinácii s tým, že zodpovedné inštitúcie a obyvatelia národných štátov nevnímajú protimonopolnú problematiku rovnako.

Spoločná európska protimonopolná politika sa vyvíja v dvoch hlavných smeroch. Na vnútornej úrovni spoločného trhu sa týka odstraňovania prekážok súťaže a zjednocovania regulácií a procesných pravidiel. V dôsledku tohto sa liberalizujú trhy a mobilita faktorov. Na vonkajšej úrovni sa týka nečlenských krajín a vzhľadom na liberalizované vnútorné prostredie, sa prejavuje viac reštriktívne, čo sa niekedy odráža na prísnejšom posudzovaní podnikateľských zámerov firiem z tretích krajín.

Pakt rastu a stability a zavedenie jednotnej meny sú dôležitými atribútmi budovania spoločného trhu a vyrovnania inštitucionálnych (konkurenčných) podmienok, hlavne medzi členskými štátmi EMU. Do istej miery sa medzi nimi zjednotili pravidlá pre fiškálnu a monetárnu politiku,<sup>20</sup> pričom sa zároveň vylučuje možnosť kurzových vplyvov, napríklad v prospech exportne orientovanej stratégie rozvoja.

Rozšírenie EÚ v rokoch 2004 a 2007 prebehlo komplementárne s reformou európskej protimonopolnej legislatívy a znamenalo rozšírenie jej platnosti aj v dvanástich nových členských štátoch. V nových členských štátoch sú zodpovedné authority konfrontované so špecifickými a praktickými ťažkosťami vymáhania súťažného práva, hlavne v súvislosti

---

<sup>20</sup> Treba však povedať, že určené pravidlá sa dôsledne nedodržiavajú a zjednocovanie podmienok je v súčasnosti narušené.

s bremenom monopolizácie z čias socializmu, alebo v súvislosti so zvýšením prílevu priamych zahraničných investícií.<sup>21</sup>

Bývalé centrálné riadené ekonomiky sú z hľadiska protimonopolnej politiky v špecifickej pozícii, nielen kvôli štátnym monopolom a privatizácii, ale tiež kvôli rýchlej liberalizácii ich ekonomík, ktorá otvorila nedokonalý domáci trh pre zahraničnú konkurenciu. Liberalizácia a privatizácia sa stali dôležitými prostriedkami súťaže medzi firmami. Proces liberalizácie však komplikuje nedostatočná ochrana a osveta<sup>22</sup> zo strany štátu. Inštitucionálny a regulačný rámec nie je dostatočne vyspelý a nezávislý, pričom sa prejavuje aj nedostatok potrebných finančných a ľudských zdrojov. V procese liberalizácie sa preto prejavujú ťažkosti s dodržiavaním pravidiel konkurenčného prostredia, toleruje sa protisúťažné správanie firiem a objavujú chyby v rozhodnutiach ústavných a regulačných autorít.

---

<sup>21</sup> A väčšou aktivitou v oblasti akvizícií a fúzií.

<sup>22</sup> Pred niektorými rizikami a záväznými regulačnými pravidlami.



**LITERATÚRA**

- [1] Akčný plán reformy štátnej pomoci SR na roky 2005 – 2009.
- [2] BUDZINSKI, O. (2008): The Governance of Global Competition. EPP Ltd.
- [3] CUTS Institute for Regulation and Competition, Constraints Faced by Competition and Regulatory Agencies, Policy Brief No. 1/2007.
- [4] KIRZNER, M. I. (1982): Competition, Regulation and the Market Process : An Austrian Perspective. Cato Policy Analysis No.18, September 30.
- [5] LEVY, B. (2005): Global Competition and Economic Development : Key Governance Issues. Competitiveness Review, 22. 6..
- [6] MADLEŇÁKOVÁ, L. (2007): Zásahy štátu v oblasti hospodárskej súťaže. PTEO.  
<<http://ks.utc.sk/casopis/pdf/I2007/madlenakova.pdf>>.
- [7] Nariadenie Rady (ES) č.139/2004 z 20.januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (Nariadenie ES o fúziách).
- [8] TOKÁROVÁ, M. (2003): Vplyv nedostatočne konkurenčných trhových štruktúr na výkonnosť ekonomiky. Ekonomický časopis, 51, č. 8, s. 913 – 930.
- [9] <<http://europa.eu/pol/comp/index sk.htm>>.
- [10] Zákon o ochrane hospodárskej súťaže č.136/2001 Z.z. v znení neskorších predpisov.