

Inštitucionálne prostredie v období pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie

Daneš BRZICA*

1. Všeobecný inštitucionálny rámec

Jeden z hlavných predpokladov prijatia Slovenskej republiky do Európskej únie je mať inštitucionálnu štruktúru adekvátnu štruktúre jej členských štátov. Vzhľadom na referenčný dátum vstupu k 1. januáru 2004 musí SR preberať príslušné *acquis communautaire* EÚ do konca roku 2002.¹ Vláda SR si stanovila posilniť odborné, štatistické, inštitucionálne a analytické kapacity krajiny tak, aby SR bola schopná plniť členské záväzky.

V rámci *Partnerstva pre vstup* sa má vytvoriť jednotný rámec na vymedzenie prioritných oblastí pre ďalší postup, ako aj finančných prostriedkov na ich implementáciu a podmienok poskytovania pomoci.

K inštitucionálnym zmenám, ktoré súvisia s týmto jednotným rámcom, patrí aj aktualizovaný *Národný program pre prijatie acquis* (ďalej len NPAA), *Predvstupový hospodársky program*, *Národná stratégia zamestnanosti* a iné rozvojové plány. Slovenská republika predložila aktualizovanú verziu svojho NPAA v júni 2001. Program uvádza harmonogram plnenia priorít a postupných cieľov, ako aj potrebných administratívnych štruktúr a finančných zdrojov.

* Ing. Daneš BRZICA, CSc., Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1

¹ *Rozvinutosť inštitucionálneho prostredia* má pre ekonomiku veľký význam najmä preto, lebo znižuje transakčné náklady a aktérom trhu umožňuje predvídať správanie iných subjektov. Okrem toho inštitúcie umožňujú efektívnejšie uskutočňovať celý rad ekonomických a sociálnych aktivít.

Nemalý význam zohrávajú aj *neformálne inštitúcie*, ktorých význam sa čoraz viac dostáva do popredia záujmu. Práve od správania ľudí, ich hodnotovej orientácie, dôrazu na zodpovednosť a etiku závisí, ako sa bude prakticky prejavovať pôsobenie formálnych inštitúcií. Vymáhateľnosť práva, ako významnej zložky fungovania právneho systému, nie je možná bez spolupôsobenia občanov. Na rozdiel od mnohých technických aspektov zmienených v texte je možné túto zložku ekonomického systému ťažšie kvantifikovať, ale to neznižuje jej význam pre fungovanie ekonomiky a spoločnosti.

Pri budovaní inštitúcií je teda možné priamo ovplyvňovať len jednu jej zložku – jej „formálnu“ časť. Historicky podmienené vzorce správania, ktoré takisto reprezentujú neformálne inštitúcie, sa môžu odrážať v nižšej miere tolerancie voči zmenám, v menšej sociálnej súdržnosti, vo väčšej tolerancii k neetickému správaniu a pod. Niektoré hlboko zakotvené hodnoty a prístupy ľudí môžu pretrvávajúť a eliminovať zábery a úsilie vlády o zlepšenie situácie.

Prispôsobovanie reguláciám EÚ bude predstavovať adaptáciu na typ tzv. regulácií trhovej ekonomiky a iné typy regulácií.² V dôsledku takýchto zmien by malo dôjsť aj k zvýšeniu ekonomickej výkonnosti ekonomiky. Reforma právneho systému je východiskovým bodom inštitucionálnych zmien v transformácii. Preferenčnou oblasťou je sformovanie inštitucionálneho prostredia, v rámci ktorého by sa malo zlepšiť fungovanie súdnej moci a uskutočniť harmonizácia právneho systému s právom EÚ. Úspešnosť reforiem závisí aj od efektívnosti právneho systému. Opatrenia vedúce k transparentnosti rozhodovania vo verejnej správe a k odstráneniu korupcie a klientelizmu by sa preto mali stať jeho súčasťou. Pozornosť sa sústreďuje na vymáhateľnosť práva a ochranu podnikateľských subjektov proti poškodzovaniu alebo znemožňovaniu podnikateľskej činnosti. Súčasťou reformy je aj racionalizácia informačného procesu v práve s cieľom získať komplexnú justičnú informačnú sústavu. Prijatý bol aj nový zákon o sudcoch (*sudcovský kódex*), pracuje sa na rekodifikácii Občianskeho zákonníka a uvažuje sa aj o rekodifikácii Občianskeho súdneho poriadku. Tým by sa zaistil kvalifikovaný výkon súkromných práv. Zmenil sa aj trestný zákon a trestný poriadok.

Významnou súčasťou inštitucionálnych zmien je administratívna reforma, ktorej prioritou je skvalitnenie služieb pre občana. Rozhodujúca je reforma verejnej správy v smere jej decentralizácie a modernizácie. Vychádza sa pri nej zo súbežného pôsobenia štátnej správy a územnej samosprávy a z presunu kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu so zámerom znížiť výdavky na verejnú správu.

Pri príprave administratívnej reformy vláda SR prijala *Stratégiu reformy verejnej správy* (1998) a *Koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy* (2000), ktoré rešpektujú princíp subsidiarity a konkurenčného prostredia ako základné kritériá EÚ vymedzujúce reformu verejnej správy.³ Z hľadiska prístupového procesu táto reforma znamená vytvorenie podmienok na efektívne získavanie a využívanie domácich aj zahraničných prostriedkov a znalostí. Dlhodobé udržiavanie neefektívnej správy by sa prejavilo vo vyšších nákladoch súkromného i verejného sektora, čo by viedlo k zníženiu životnej úrovne obyvateľstva alebo by vyvolalo vyššie náklady pre výrobcov opäť s dôsledkami pre spotrebiteľov a daňových poplatníkov.

² Ide napríklad o regulácia vzťahujúcu sa na výrobky alebo procesy.

³ Reforma verejnej správy znamená najmä zmenu inštitucionálneho a organizačného usporiadania. V rámci prípravy reformy sa prijal celý rad zákonov. Novela Ústavy SR vytvorila všeobecné predpoklady na vznik funkčnej územnej samosprávy. Realizovali sa opatrenia na zlepšenie výberu pracovníkov verejnej správy a zvyšovanie ich kvalifikácie a zlepšila sa prístupnosť občanov k orgánom štátnej správy. Prijal sa zákon o slobodnom prístupe k informáciám o činnosti a rozhodnutiach orgánov verejnej správy a parlament roku 2001 schválil zákony o štátnej službe a verejnej službe. Prijatím zákona o samospráve vyšších územných celkov a zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov sa ďalej znižuje rozsah pôsobenia štátnej správy v území.

V procese formovania inštitucionálnych a organizačných rámcov stále pretrvávajú medzery v systéme riadiacich orgánov. Príkladom môže byť potreba posilniť úlohu *Colného riaditeľstva SR* kvôli príspevkom do spoločného rozpočtu EÚ. Podobná situácia je v oblasti štatistiky. Bez moderného systému štatistiky nie je možné robiť účinné národohospodárske rozhodnutia, ani medzinárodné porovnanie, a preto sa aj štátna štatistika transformuje podľa európskych noriem. V procese implementácie európskej legislatívy sa normatívne, vecne a obsahovo zabezpečuje výkon štátnej štatistiky zosúladený s členskými štátmi, a to najmä v hlavných princípoch, akými sú nezávislosť, profesionálnosť, spoľahlivosť, objektivita, transparentnosť a ochrana dôverných dát. Prijatím *zákona o štátnej štatistike* sa dosiahol úplný súlad s legislatívou EÚ s účinnosťou od januára 2002. K úlohám, ktoré ešte treba zrealizovať, patrí napríklad prijatie novely o rozpočtových pravidlách⁴ a plná harmonizácia národnej štatistiky so systémom ESA 95.

Okrem zmien vo fiškálnej politike prebieha aj celý rad štruktúrnych reforiem s vplyvom na verejné financie. Dotačná politika vychádza z princípu postupného znižovania dotácií a v rámci zmien správy verejných financií sa predpokladá aj vznik *systému štátnej pokladnice* (kompatibilný so systémami v EÚ) a vytvorenie *Agentúry riadenia dlhu a likvidity*.

S inštitucionálnym prostredím sa spája aj vymáhateľnosť práva. Tá je determinovaná nielen formálnymi (mechanizmy fungovania súdnictva a prokuratúry), ale aj neformálnymi inštitúciami. Kým posun vo formálnych inštitúciách prebieha rýchlo, zmena v neformálnych inštitúciách je pomalá, pretože zvyky a prístupy ľudí a ich motivácia konať inak sa menia len veľmi pomaly. Prebiehajúca reforma súdnictva by mala zjednodušiť prácu sudcov, skrátiť lehoty súvisiace s jednotlivými prípadmi a tak zrýchliť celý proces. Pozitívnym znakom je napríklad posilnenie veriteľov oproti dlžníkom, keďže v minulosti bola legislatíva orientovaná v prospech dlžníkov.

K možnostiam ako posilniť trhové mechanizmy patrí aj zabezpečenie podmienok na fungovanie podnikateľských subjektov prostredníctvom finančnej kontroly. V tejto oblasti dosiahla SR pokrok najmä prijatím legislatívnych úprav v oblasti vnútornej a vonkajšej kontroly. Prijali sa zákony o auditoroch a o trestnom konaní súdnom (účinnosť od roku 2000) a niekoľko noviel zákona o rozpočtových pravidlách. Posilnili sa právomoci *Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ)*, ktorý novelou zákona o NKÚ získal kontrolnú pôsobnosť aj nad prostriedkami poskytovanými Európskymi spoločenstvami. V predvstupovom procese by sa malo

⁴ V návrhu novely zákona o rozpočtových pravidlách sa ráta s tým, že fiškálna decentralizácia sa realizuje v etapách. Navrhovaná novela zavádza nové inštitúty v hospodárení a rozpočtovom procese, posilňuje kontrolné mechanizmy nad dodržiavaním povinností upravených týmto zákonom pre obce a vyššie územné celky a vytvára podmienky na stabilizáciu príjmov územných samospráv.

uskutočniť prijatie vyhlášky ustanovujúcej podrobnosti vykonávania auditu, vybudovanie systému permanentného vzdelávania a certifikácie finančných kontrolórov, zavedenie systému štátnej pokladnice a vytvorenie väzieb medzi Ministerstvom financií SR, Správami finančnej kontroly a orgánmi implementácie práva.

2. Inštitucionálne prostredie a efektívne fungovanie podnikovej sféry

Vláda charakterizovala ako cieľ štrukturálnych reforiem dosiahnutie stabilného vývoja hospodárstva a zdravého fiškálneho vývoja; efektívne fungovanie trhov, zníženie miery nezamestnanosti; zvýšenie výkonnosti a konkurencieschopnosti hospodárstva a posilnenie občianskej spoločnosti a sociálnej sféry. Štrukturálne reformy sa naďalej považujú za dôležité, aj keď v inej podobe a rozsahu. Súvisia s dokončením privatizácie, reštrukturalizáciou bankového sektora a výrobnjej štruktúry odvetví priemyslu a so zvýšením zodpovednosti a etiky v správaní vlastníkov a zamestnancov. Priority hospodárskej politiky sa podľa vlády presunuli z dôrazu na liberalizáciu a privatizáciu viac na štrukturálne zmeny v podnikovej a bankovej sfére, vo verejných financiách a v rozvoji regiónov pri postupnom vytváraní inštitucionálneho rámca. Rastie aj povedomie o význame inštitúcií pre ekonomický rozvoj, čo čiastočne súvisí s faktom, že prístupový proces vyžaduje od kandidátov prijatie mnohých legislatívnych opatrení. Znižuje sa tak možnosť obchádzania zákonov fungujúcich vo vyspelých ekonomikách. Na druhej strane, nie všetky regulácie prijaté v EÚ sú výhodné pre ekonomiku, ktorá vykazuje oveľa menšie HDP na obyvateľa ako väčšina členských štátov. V niektorých prípadoch, ako je ekológia alebo bezpečnosť pri práci, môže dôsledné uplatňovanie týchto noriem viesť k zvýšeniu nákladov pre domácich výrobcov a tým k ich možnému vyradeniu z konkurenčného boja. Súčasne však platí, že zahraničné investície sa považujú za katalyzátor rozvoja ekonomiky a zvýšenia technologickej vyspelosti krajiny. V minulých rokoch sa preto prijalo viacero opatrení na podporu ich prílevu,⁵ čo sa odrazilo aj v náraste ich objemu. Vznikla aj agentúra s primárnym účelom podporovať investičné a obchodné možnosti (SARIO). Efekty jej pôsobenia sú však menšie ako výsledky iných agentúr podobného typu.

Proces budovania inštitúcií zahŕňa aj celý rad zmien súvisiacich so zabezpečením transparentnosti podnikania a etiky v podnikaní. K najvýznamnejším legislatívnym dokumentom v tomto smere patrí Obchodný zákonník, Zákonník práce či zákon na ochranu hospodárskej súťaže. Čoraz väčšiu úlohu zohrávajú aj etické

⁵ K nim patrili úpravy daňových povinností investorov, zákon o podpore zriadenia priemyselných parkov, odstraňovanie administratívnych bariér investovania, prerokovaný zákon o investičných stimuloch a zákon o podpore regionálneho rozvoja.

kódexy, ktoré nie sú právne záväzné, ale sú záväzné v profesionálnej komunite. Zásadný význam pre fungovanie podnikovej sféry má Obchodný zákonník, ktorého rozsiahla novela obsahuje transpozíciu niekoľkých smerníc EÚ zaoberajúcich sa právom obchodných spoločností.⁶ Zákonník prináša veľa zmien v oblasti korporačného práva a jeho uplatňovanie by malo zvýšiť transparentnosť vlastníckych a obchodných vzťahov a uľahčiť pôsobenie zahraničným investorom. Vzhľadom na význam správy korporácie v zmenených podmienkach si korporačné právo tiež vyžaduje zodpovedajúce úpravu legislatívy. Vhodnou úpravou by sa malo dosiahnuť vyváženie moci medzi majoritnými a minoritnými akcionármi. Ako ukazuje nasledujúci odsek, vlastnícka štruktúra sa koncentruje, a tak sa mení kvantitatívny pomer medzi uvedenými dvoma skupinami vlastníkov.

Správu korporácie charakterizuje najmä otázka vzťahov medzi vlastníkmi a manažérmi. Pretože ide o oblasť čiastočne regulovanú smernicami EÚ, je aj prijímanie štandardov v tejto oblasti záväzné. Jednotlivé krajiny si v minulosti vytvorili špecifickú kombináciu nástrojov na harmonizáciu záujmov skupín manažérov, vlastníkov a iných podielnikov. Krajiny, ktoré majú efektívnejší systém správy korporácie, disponujú efektívnejšou ekonomickou štruktúrou a majú nižšie náklady na získanie kapitálu. Prispôbenie sa legislatíve je tak aj predpokladom znižovania nákladov pre podnikovú sféru. Náklady spojené s vytvorením štandardného prostredia pre fungovanie kapitálového trhu však v prístupovom procese splyývajú s nákladmi na aplikáciu európskych štandardov. Únia prijala celý rad smerníc, ktoré majú vytvárať podmienky na zlepšenie činnosti verejne obchodovaných firiem s cieľom dosiahnuť toto zlepšenie práve zmenami v správe korporácie.

Problémom sú rozdielne názory na to, akým smerom by sa mala uberať regulácia správy korporácie v krajinách EÚ. Existencia rozličných modelov s mnohými technickými aj systémovými rozdielmi situáciu ďalej komplikuje, pretože regulácia zlepšuje vždy len niektoré zložky a iné oslabuje. Ide tak o voľbu preferencií, pričom tradície sú niekedy silným motívom na udržanie niektorých tradičných regulačných princípov. Príkladom je snaha NSR udržať princíp participácie zamestnancov na rozhodovaní v rámci regulácie EÚ, aj keď ide o princíp absentujúci v legislatíve Veľkej Británie.

Rozdielnosť vlastníckej štruktúry predurčuje aj charakter systému správy korporácie. Pôvodné predstavy o rozptýlenej akcionárskej štruktúre v SR sa nepotvrdili. Podľa nášho prieskumu je koncentrácia vlastníkov značná. Kontrolný balík vlastní jeden investor v 64,8 % prípadov; v 27,8 % prípadoch kontrolný balík držia viacerí investori. Jeden

⁶ Novela prináša úpravy súvisiace so správou korporácie, posilňuje postavenie minoritných akcionárov a zvyšuje zodpovednosť orgánov spoločností. Premiernutie smerníc EÚ do tohto dokumentu by malo posilniť aj transparentnosť vlastníckych vzťahov, a to najmä rozsahom a obsahom povinností obchodnej spoločnosti zverejňovať údaje.

investor kontroluje najčastejšie 91 – 100 % akcií (58,1 % prípadov). Druhým najčastejším prípadom je, že jeden investor kontroluje 51 – 70 % akcií. Viac investorov konajúcich v zhode kontroluje najčastejšie do 70 % akcií (10,3 %) a do 50 % (6,9 %). Ukazuje sa, že koncentrácia investorov súvisí s niektorými parametrami výkonnosti. Napríklad v podnikoch, ktoré kontroluje jeden investor, sa nachádza väčšina podnikov (70,6 %), ktoré si konkurujú cenou aj kvalitou.

Inštitúcie ovplyvňujú aj konkurenčné prostredie. Európska únia venuje tomuto problému značnú pozornosť a rovnako SR prijala v tomto smere viaceré zákony. Po zákone o štátnej pomoci prišli ďalšie úpravy. Od mája 2001 nadobudol účinnosť nový zákon o ochrane hospodárskej súťaže a nadväzujúce predpisy. Z organizačných zmien sa v tejto oblasti plánuje zlúčenie *Úradu pre štátnu pomoc a Protimonopolného úradu SR*. Očakáva sa aj prijatie ďalších právnych úprav vyplývajúcich z prístupového procesu. Nariadenia sa týkajú povolenia skupinovej výnimky zo zákazu dohôd obmedzujúcich súťaž pre dohody v rozličných oblastiach, akými sú napríklad poisťovníctvo alebo distribúcia a údržba motorových vozidiel.

Štruktúrne zmeny v podnikovej sfére vychádzajú najmä z privatizácie a reštrukturalizácie podnikov a z tlaku na ich orientáciu do technologicky náročných výrobných oblastí. Vláda však má obmedzené predstavy o možnostiach firiem a rovnako obmedzené nástroje, ako na ne pôsobiť. Presadzuje sa preto skôr liberálny model založený viac na transparentnosti podmienok pre podnikanie než na intervenciách. Korupcia a iné formy nežiaduceho správania síce vytvárajú pre podniky dodatočné transakčné náklady vedúce k poklesu konkurencieschopnosti, ale súčasne firmám operujúcim na domácom trhu takéto praktiky umožňujú odrádzať najmä zahraničných konkurentov. Znižujúce sa šance na vstup ďalších investorov idú proti záujmom spotrebiteľov, ale dočasne môžu viesť k prežívaniu málo úspešných domácich firiem. Iniciatívy v oblasti boja za transparentnosť a proti korupcii sa ujali predovšetkým mimovládne organizácie, ale vláda túto činnosť podporuje. Od jednotlivých iniciatív k zlepšeniu celkového stavu je však ďaleká cesta, pričom pomôcť môže aj dokončenie privatizácie, ktoré obmedzí možnosti korupcie v štátnej správe.

Priemyselná politika je predmetom diskusií od začiatku transformačného procesu. Snahou je vychádzať z prístupov EÚ k tejto forme štátneho zasahovania. Okrem podpory malých a stredných podnikov a vytvorenia organizácií podporujúcich podnikanie pretrváva aj snaha stimulovať rozvoj niektorých odvetví priemyslu.⁷ Zámerom je podporiť posun v priemyselnej štruktúre smerom k štruktúre

⁷ K prioritným oblastiam v minulosti patrili napríklad: strojárstvo, potravinársky priemysel, chemický priemysel a niektoré odvetvia ľahkého priemyslu. Vzhľadom na prostriedky však boli praktické možnosti priemyselnej politiky veľmi obmedzené.

vyspelých ekonomik a tým podporiť rozvoj vnútroodvetvového obchodu a transferu poznatkov. Prijala sa nová koncepcia štátnej vednej a technickej politiky (r. 2000) vytvárajúca podmienky na zapojenie do rámcových programov EÚ pre výskum a technický rozvoj. Skúsenosti s reštrukturalizáciou firiem potvrdili očakávané zmeny a úlohu zahraničných investorov v nich.⁸ S priemyselnou politikou súvisia už existujúce zákony, ako napríklad zákon o štátnej pomoci, zákon o verejnom obstarávaní, zákon o investičných stimuloch či zákon o podpore pri zriadení priemyselných parkov.

Osobitný význam má *novela o konkurze a vyrovnaní*. Posilnila pozíciu veriteľa a tým mala pomôcť zrýchliť reštrukturalizáciu podnikov. Charakter konkurzu sa mení tak, aby nepôsoobil likvidačne, ale umožnil ozdravenie podnikov. Ešte dlhší čas zrejme potrvá, kým vznikne efektívny mechanizmus konkurzov. V ňom by sa mala zefektívniť úloha správcov konkurznej podstaty, ako aj súdov a obmedziť nežiaduce zasahovanie do priebehu konkurzných konaní.

Uvedomenie si významu zahraničných investícií pre rozvoj ekonomiky sa premieta do podpory ich prílevu. Prejavilo sa to aj schválením *súboru opatrení na podporu zahraničných investícií* vrátane zmäkčenia podmienok na priznanie daňových prázdnin zahraničným investorom.

Európska komisia vo svojej *Pravidelnej správe o hodnotení pokroku SR pri príprave na vstup do EÚ* za rok 2001 konštatovala, že v telekomunikačnom sektore nastal pokrok. Prijal sa zákon o telekomunikáciách, ďalej novelizovaný zákonom o vysielaní a retransmisii. Koncom minulého roka bol schválený zákon o poštových službách. V rámci schvaľovania obidvoch zákonov sa schválili niektoré poslanecké návrhy, ktoré neboli v súlade s *acquis*, a preto by očakávaná novela zákona o telekomunikáciách mala tento súlad zabezpečiť. Rozpracovať by sa mala aj stratégia informatizácie spoločnosti.

3. Regulácia v ďalších oblastiach ekonomiky

Niektoré inštitucionálne zmeny ovplyvňujú fungovanie a náklady podnikov nepriamo. Príkladom môže byť skutočnosť, že zle fungujúce zdravotníctvo zvyšuje v podnikoch náklady na pracovnú silu v dôsledku zvýšenej chorobnosti zamestnancov, alebo aj skutočnosť, že nedostatky vo sfére vzdelávania sa prejavujú v menšej kvalifikovanosti pracovnej sily.

Dôsledky hospodárskeho i demografického vývoja sa prejavujú na jestvujúcom sociálnom systéme, ktorý vychádzal z iných podmienok. Preto je nevyhnutná jeho

⁸ Ide nielen o skúsenosti z jednotlivých podnikov v súčasnosti, ale o dlhodobý trend, ktorý bol potvrdený aj našim vlastným výskumom [3] na súboroch podnikov so zahraničnou účasťou a domácich podnikov, z ktorého pozitívne vyšli práve podniky so zahraničným partnerom.

reforma, kde okrem zmeny dôchodkového poistenia by sa mal reformovať systém sociálneho poistenia a sociálnej pomoci. Isté zmeny sa už uskutočnili a pripravujú sa ďalšie. Súčasťou systému sociálneho poistenia je aj budovanie systému štátnej sociálnej podpory. Transformačný proces jednorazových príspevkov sa ukončil v roku 1999. V skupine opakovaných sociálnych príspevkov treba prijať právne úpravy a dobudovať administratívnu štruktúru. Materiálové vybavenie agendy si vyžiada aj značné náklady.

Najrozsiahlejšie štátne sociálne dávky – prídavky na deti a rodičovský príspevok – budú po vstupe do EÚ podliehať exportu. V nadväznosti na reformu verejnej správy sa pripravuje *novela zákona o sociálnej pomoci*, upravujúca prenos pôsobnosti orgánov štátnej správy v oblasti sociálnych služieb na orgány miestnej samosprávy. Okrem tejto zmeny sa v najbližšom období (roky 2002 – 2005) neplánuje zásadným spôsobom upraviť existujúci systém.

Reforma systému zdravotníctva si vyžaduje celý rad krokov aj v inštitucionálnej oblasti. Hlavným cieľom reformy je prechod od systému s ťažiskom na ústavnú starostlivosť skôr na ambulantnú formu starostlivosti a decentralizácia systému. S tým súvisia kroky v oblasti organizačnej, legislatívnej a finančnej. Pripravuje sa rozšírenie základného zdravotného poistenia o doplnkové poistenie a o doplnkové komerčné pripoistenie.

Už v minulosti bol vypracovaný *návrh národnej stratégie trvalo udržateľného rozvoja*, zameraný na dlhodobé priority a strategické ciele. Súčasťou prístupu SR k ochrane životného prostredia je premietnutie princípov trvalo udržateľného rozvoja do všetkých legislatívnych a exekutívnych opatrení. Vznikol *Národný environmentálny akčný program SR II (NEAP II)* obsahujúci päť priorít s časovým horizontom okolo roku 2010. Realizácia environmentálnej politiky je podmienená zavedením environmentálnych daní do daňovej sústavy SR a uvažuje sa aj o možnom zavedení systému environmentálne orientovaného riadenia a auditu. Reforma by mala zahrnúť aj zavedenie monitorovacieho a informačného systému v životnom prostredí.

Kľúčový význam pre integráciu do EÚ má *regionálna politika*. V ekonomike, ktorá vykazuje značné rozdiely v rozvoji jednotlivých regiónov, sa od tejto politiky očakáva podpora a posilňovanie menej rozvinutých alebo štruktúrnymi zmenami najviac postihnutých regiónov. Vláda schválila v tejto oblasti niekoľko dokumentov. Národný plán regionálneho rozvoja vytvára podmienky na harmonizáciu regionálnej politiky SR s politikou EÚ a spoluprácu rôznych orgánov pre rozvoj regiónov. V júni 2001 potom vláda schválila zákon o podpore regionálneho rozvoja SR. Ním bol zriadený aj *Regionálny riadiaci a monitorovací výbor* a pripravuje sa vytvorenie *Národného monitorovacieho výboru*. Bola vytvorená *Implementačná agentúra pre regionálny rozvoj*, ktorej náklady na obdobie 2002 – 2004 sa

predpokladajú vo výške 17,9 mld Sk. V tejto kapitole je ešte potrebné prijať nariadenia vlády k hospodáreniu s finančnými prostriedkami pri realizácii programov EÚ (PHARE, ISPA a SAPARD) a dobudovať riadiace a platobné authority na implementáciu štruktúrnych fondov na príslušných ministerstvách. Ku koncu júla 2002 by sa malo prijať rozhodnutie o členení na úrovni NUTS II regiónov. Očakáva sa vypracovanie systému finančného riadenia štruktúrnych fondov, spresnenie kompetencií na centrálnej úrovni a medzi centrálnou a regionálnou úrovňou v rámci implementácie štruktúrnych fondov, systém monitorovania a hodnotenia štruktúrnych fondov, ako aj posilnenie administratívnej štruktúry na implementáciu legislatívy EÚ. Do konca roka 2002 by sa mala posilniť aj úroveň technickej prípravy projektov financovaných zo štruktúrnych fondov EÚ.

Zámery štátnej politiky v oblasti bývania je vytvorenie vyváženého trhu s bytmi a vytvorenie podmienok na získanie zodpovedajúceho bývania. Ciele sú sformulované v *konceptii rozvoja bytovej výstavby* a v *konceptii štátnej bytovej politiky*. Podpora rozvoja bývania sa dosiahla najrôznejšími formami – začínajúc stavebným sporením a končiac dotačnými programami rozvoja bývania a programom bankových záruk. Kým zámery v oblasti dokončovania bytov sa darilo realizovať, proces výstavby nových bytov sa vyvíjal nepriaznivo.

Pokiaľ ide o *slobodný pohyb tovaru*, je nevyhnutné prijať vykonávacie predpisy týkajúce sa technických požiadaviek na výrobky, postupov pri výmene informácií o technických predpisoch a normách a ďalšie. V oblasti potravín je v legislatívnom procese návrh novely zákona o potravinách. Ministerstvo zdravotníctva SR uvažuje o zákone, ktorým by sa menil a dopĺňal zákon o liekoch a zdravotníckych pomôckach a ktorý by bol v súlade s európskou legislatívou. K zmenám došlo aj v takých oblastiach, akými sú regulácie súvisiace so stavebnými výrobkami alebo s materiálovým zložením výrobkov.

Verejný obstarávanie je oblasťou, ktorá predstavovala pre štát značný problém. Legislatívne je teraz upravené zákonom o verejnom obstarávaní tovarov, služieb a verejných prác, ktorý má dlhú históriu a ktorého posledná novela má už v značnom stupni implementované príslušné acquis. V novembri 2001 parlament schválil ďalšie návrhy zákona, pričom jeden z nich ide nad rámec acquis (tzv. podprahové obstarávanie).

Legislatívnym zmenám zodpovedá aj potreba budovania *administratívnych kapacít v doprave*. Ide o vytvorenie realizačného strediska pre výkon notifikácií a medzirezortnej koordinácie procesu preskúmania zlučiteľnosti slovenských technických predpisov v neharmonizovanej oblasti. Silnie tlak aj na zvýšenie počtu zamestnancov v Národnom inšpektoráte práce. V oblasti dopravnej politiky sa prijali alebo sa pripravujú zákony súvisiace so železničnou dopravou, s vnútrozemskou a námornou plavbou, s civilným letectvom a cestnou dopravou.

V prístupovom procese treba ešte prijať ešte niekoľko právnych aktov, ktoré by pokryli tieto oblasti. Špecifickým zákonom by mal byť zákon o regulačnom úrade v železničnej doprave. Novela zákona o cestnej doprave v znení neskorších predpisov by mala zvýšiť finančnú spoľahlivosť na úroveň stanovenú smernicami EÚ. V máji 2001 nebol tento návrh schválený, čo sa negatívne prejavilo pri hodnotení prijímania tohto zákona v Pravidelnej správe Európskej komisie o pripravenosti SR na členstvo v EÚ.

Medzi kľúčové právne predpisy v prístupovej kapitole *slobodné poskytovanie služieb* patria: novela živnostenského zákona, zákon o bankách, zákon o cenných papieroch a investičných službách, zákon o povinnom zmluvnom poistení zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla, novela zákona o ochrane vkladov a pripravený návrh zákona o dohľade nad finančným trhom, návrh zákona o poisťovníctve, návrh zákona o platobnom styku a novela zákona o ochrane osobných údajov v informačných systémoch.

V legislatíve súvisiacej s *poľnohospodárstvom* bol prijatý zákon o organizovaní trhu s vybranými poľnohospodárskymi výrobkami, ktorým sa zriaduje *Intervenčná poľnohospodárska agentúra SR*, v rámci ktorej bude pôsobiť už existujúca *Slovenská agrárna marketingová organizácia*. Majú sa prijať nové trhové poriadky pre jednotlivé komodity vo forme aproximačných nariadení vlády SR v súlade s legislatívou Európskej únie. Bol schválený zákon o poľnohospodárstve, potravinový kódex a novela zákona o potravinách. Má sa vypracovať *Agro-environmentálny program SR* ako povinný prvok *acquis*, ktorého zavedenie do dotačného systému SR sa predpokladá od roku 2003. Legislatívne treba upraviť aj ochranu geografického označenia a označenia pôvodu pre poľnohospodárske výrobky a potraviny, ako aj osvedčenia o špecifických znakoch poľnohospodárskych výrobkov a potravín.

V oblasti *slobodného pohybu osôb* dosiahla SR podľa EK pokrok predovšetkým prijatím Zákonníka práce, zákona o štátnej službe a zákona o verejnej službe. Do vstupu treba ešte prijať legislatívne akty súvisiace s uznávaním kvalifikácie a s činnosťou niektorých profesií (napr. lekári a architekti). Malo by sa ustanoviť stredisko pre ekvivalenciu dokladov o vzdelaní a harmonizovať rozdiely medzi domácimi predpismi a predpismi EÚ vo vzťahu k štátnej príslušnosti, bydlišku a jazykovým požiadavkám. V rámci zákona o vysokých školách sa má rozlišovať medzi akademickým a profesijným uznávaním kvalifikácií.

V kapitole *sociálna politika a zamestnanosť* sa objavuje jeden z významných zákonov, ktoré boli prijaté – Zákonník práce a zákony o štátnej a verejnej službe. Nie všetky zámery zákonodarcov však prispievajú k potrebnej flexibilitate trhu práce, ktorá je slabým miestom celej EÚ. Transponovalo sa viacero smerníc týkajúcich sa minimálnych požiadaviek na bezpečnosť a ochranu zdravia a niektoré ešte na

transponovanie čakajú. Prijat' by sa mala novela zákona o zamestnanosti, nový zákon o zdravotnom poistení, zákon o kapitalizačnom dôchodkovom poistení a o zákaze diskriminácie.

Prijatie zákona o regulácii sieťových odvetví, vytvorenie regulačného úradu, úpravy živnostenského zákona a odstraňovanie cenových deformácií pripravili podmienky na úspešnú *reštrukturalizáciu odvetvia energetiky*. Bol schválený zákon o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov, novelizoval sa zákon o štátnych hmotných rezervách a zákon o energetike. Uvedené zmeny vychádzali okrem iného aj z potreby prispôbiť sa smerniciam EÚ ohľadne povinných núdzových zásob ropy. V tejto oblasti sa predpokladá prechodné obdobie na adaptáciu. V oblasti elektrickej energie SR stiahla žiadosť o prechodné obdobie na otvorenie trhu s elektrinou. Bude potrebné posilňovať kapacitu *Úradu pre reguláciu v sieťových odvetviach SR*, pretože tento úrad, ako aj *Správa štátnych hmotných rezerv SR* sa budú musieť podieľať na príprave sekundárnej legislatívy vo svojich oblastiach.

V predbežne uzatvorenej kapitole *ochrana spotrebiteľa a zdravia* by sa mali implementovať zostávajúce smernice a prijať legislatíva upravujúcu trhovú dozor. Viaceré zákony súvisiace s bezpečnosťou výrobkov, s nebezpečnými imitáciami, s neprímeranými podmienkami spotrebiteľských zmlúv, ako aj s reklamou a predajom sa už prijalo v rokoch 1999 – 2001. Prioritné budú predpisy zavádzajúce smernice o označovaní spotrebiteľských výrobkov cenami a smernice patriace u nás do Občianskeho zákonníka. Okrem toho v roku 2003 ešte čaká na prijatie niekoľko ďalších noviel.

V oblasti *vonkajších vzťahov* sa prijal colný zákon, ktorý nadobudol účinnosť od júla 2001.

Do januára 2004 by sa mala úplne harmonizovať schéma *Všeobecného systému preferencií (GSP)* a mal by sa prijať aj nový zákon o Exportno-importnej banke SR. Vytvorila sa medzirezortná pracovná skupina, ktorej úlohou je okrem iného aj zabezpečovanie podkladov na vykonanie zosúladenia zmluvnej základne SR so zmluvnou základňou EÚ.

4. Hodnotenie doterajšieho vývoja v medzinárodnom kontexte

Slovenskej republike sa podarilo pomerne rýchlo dobehnúť ďalšie kandidátske krajiny v prijímaní prístupových kapitol. Krajina je pod stálym dohľadom investorov, ratingových agentúr a medzinárodných organizácií sledujúcich a hodnotiacich priebeh reforiem.

Ich úspešnosť sa prejavuje v hodnotení kvality podnikateľského prostredia a dôveryhodnosti krajiny pre dlhodobé investovanie či schopnosti splácať zahraničné

pôžičky. Situácia v kandidátskych krajinách na členstvo v Európskej únii je predmetom pravidelných hodnotení Európskej komisie. Jedno z posledných hodnotení je uvedené v *Správe o pripravenosti jednotlivých kandidátskych krajín na členstvo v EÚ* (2001). Pozitívne sa v nej hodnotí množstvo opatrení z jednotlivých prístupových kapitol. Pokrok sa dosiahol v oblasti štruktúry a fungovania administratívy, súdnictva (jeho nezávislosť), legislatívy vnútorného trhu (slobodný pohyb tovaru a slobodné poskytovanie služieb), práva obchodných spoločností (s výnimkou ochranných známk) a hospodárskej súťaže. Pokročiť by sa malo v legislatívnych zmenách v sektore poľnohospodárstva (okrem veterinárnej oblasti), treba posilniť administratívne kapacity v doprave a ďalších oblastiach. Zvýšenie úsilia sa očakáva najmä v oblasti práva obchodných spoločností, politiky hospodárskej súťaže, sociálnej politiky a zamestnanosti. Správa však konštatovala, že je potrebné posilniť najmä inštitúcie a mechanizmy súvisiace s efektívnym a kontrolovateľným riadením finančných prostriedkov ES.

Porovnanie situácie kandidátskych krajín na základe hodnotenia konvergenčným indikátorom DCEI od nemeckej DGZ Deka Bank naznačuje, že aj napriek úspechom pri implementácii európskych noriem krajina stále zaostáva za kandidátskymi partnermi. V oblasti inštitucionálnej konvergenencie však hodnotenie SR vykazuje pomerne vysokú hodnotu (75), čo je viac, ako je celkové skóre pre krajinu (67). V tejto kategórii sa SR dostala do prvej polovice z desiatich porovnávaných krajín a má vyššie hodnotenie ako ČR. Hodnotení tohto typu je množstvo a odlišujú sa nielen v zábere hodnotiacich kritérií, ale aj vo výsledných hodnoteniach a váhach, ktoré sa prisudzujú jednotlivým faktorom. Príkladom iného pohľadu, úzko zameraného, je porovnanie kandidátskych krajín podľa počtu *twinningových* projektov financovaných v rámci programu PHARE v rokoch 1998 – 2001, ktoré uvádza jedna z tabuliek Správy o pripravenosti. Postavenie SR je tu podobné ako v prípade iných krajín Vyšehradskej skupiny, aj keď v prípade takýchto porovnaní je ťažké vyvodzovať akékoľvek širšie závery.

* * *

Čoraz viac sa ukazuje, že hodnotenia síce majú význam ako istá spätná väzba pre reformné a prístupové aktivity uchádzačov o členstvo, no dobré hodnotenia sú len nutnou, ale nepostačujúcou, podmienkou rozhodovania o prijatí. V tomto smere treba hodnotiť aj dosiahnuté výsledky a všimnúť si aj mimoekonomické (politické a strategické) dimenzie procesu rozširovania, ktoré neboli a ani nemohli byť predmetom tohto príspevku.

Literatúra

- [1] OKÁLI, I. a kol.: Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2000. [Štúdiá vypracované na požiadanie Európskej hospodárskej komisie OSN.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, apríl 2001.
- [2] OKÁLI, I. a kol.: Hospodársky vývoj Slovenska v roku 1999. [Štúdiá vypracované na požiadanie Európskej hospodárskej komisie OSN.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, marec 2000.
- [3] BRZICA, D.: Foreign Direct Investment in the Slovak Republic in the Period 1993 – 1996: Theory, Policy, Facts and Future. [Interné materiály, č. 1.] Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV 1999.
- [4] Prehľad vývoja rokovani Slovenskej republiky s Európskou úniou. Základná charakteristika. Bratislava: Ministerstvo zahraničných vecí SR 2001.
- [5] Pracovné materiály vlády SR a uznesenia vlády SR.

INSTITUTIONAL FRAMEWORK IN THE PERIOD BEFORE SLOVAKIA'S EUROPEAN UNION ACCESSION

Daneš BRZICA

Adequate institutional structure is a precondition for EU membership. As the reference date for accession is 2004, all relevant *acquis* should be implemented until the end of this year and so is expected adequate strengthening of capacities. In the accession process framework are specified another priorities (e. g., harmonization of legal system), measures for implementation and conditions for providing support. However, adaptation depends also on transparency of decision-making, law enforcement and elimination of corruption. Reform of public administration, made through decentralization, is based on operation of state administration and regional self-government and on changing competencies with the aim to reduce expenditures and improve services. Respected in this process are principles of subsidiarity and competitive environment.

In general, there has been a strengthening of the system of governmental management bodies like, e. g., Custom directorate of the Slovak republic. In the case of public finance the gradual reductions of subsidies is the basic principle to be followed in the next future and market functioning should be improved via financial control over enterprises. Economic policy priorities have shifted from liberalization and privatization towards structural changes in corporate sector, reforms of public finance and regional development. The importance of EU regulation has been increasing. However, in certain areas as, e. g., in ecology, introduction of such measures can lead to higher costs for domestic producers and to more intense competition from abroad. Institutional building includes also effort to increase transparency and business ethics. Important is an amendment of Commercial Code, which has transposed several EU directives regulating corporate

law. The amendment should increase transparency of ownership and business relations and, therefore, lead to a better corporate governance. Mentioned briefly are survey results on increasing ownership concentration of the biggest shareholders. Among central issues is also formation of competitive environment. Following acts on state assistance and on protection of economic competition, expected is approval of legal regulations allowing to provide group exceptions from prohibition of agreements limiting competition for certain agreements.

Despite the fact that, as mentioned above, the state enforces liberal model of the economy based on transparency of business environment it also aims to develop some industries or branches to make Slovak industrial structure more similar to that of EU countries. Such changes should lead towards higher intra-industry trade, a feature typical for developed economies. Accepted concept of state science and technology policy, supporting participation in EU framework programs, faces problem with inadequate funding.

In corporate law an amended bankruptcy act has enforced position of creditors which should speed-up corporate restructuring and recovery. Being aware of the positive role of foreign investment, the state promotes their inflows using certain policy measures like tax holiday etc. As a potential positive by-product of ending privatization is considered the possibility that completion of privatization could eliminate chances for corruption in state administration.

Some changes have indirect impact on corporate costs of production. Poorly performing healthcare sector increases illness rates of workforce and problems in education sector negatively affects qualification of labor force. It is necessary, according to policy-makers, to reform social system by changing the system of pension and social insurance and social aid. Reform of healthcare should guarantee transition towards predominantly ambulant form of care and decentralization of the whole system. Elementary healthcare insurance should be extended by supplementary insurance and optional commercial insurance schemes.

In environmental protection the main principles are those related to sustainable development. National environmental action program SR II has originated and the realization of this policy is conditioned by introduction of environmental taxes, management and audit. Projected are also monitoring and information systems. Key role in the process of EU integration has regional policy. With respect to substantial differences in development of individual regions, a support of less developed or mostly affected regions has been expected. National plan of regional development creates conditions for harmonization of regional policy with EU policy in this area and cooperation of various bodies for regional development. Last year a new act on support of regional development was passed and necessary organizational units were created. Completed should be soon the system for implementation of structural funds, management of funds for EU

programs and implemented should be the administrative structure at NUTS II level. Improvement of technical preparation of projects financed from EU structural funds is needed.

In the area of free movement of goods it is necessary implement operational directives related to technical requirements for products. Act on public procurement has already been implemented to a substantial degree acquis but real use has remained a problem. Legal changes should be followed by building of administrative capacities. One example is the need for coordination of the control of adjustment process in the area of Slovak technical norms in non-harmonized area.

As general requirement, it is necessary to implement numerous laws in individual chapters in the whole EU directives agenda. Labor Code and laws on state and public services, in the chapter of social policy and employment, were implemented recently but the remaining problem is flexibility of labor market. Approval of the law on network industries regulation, creation of regulatory office and removal of price distortions had prepared conditions for successful restructuring of energy industry. Passed was the law on emergency petrol reserves and petrol products and amended was the law on state tangible reserves. Enforced will be the capacity of the Office for regulation of network industries due to the preparation of secondary legislature in this area. In a preliminary concluded chapter Protection of consumer and health remaining directives should be implemented, e. g., marking of consumer products with price tags, and legislature regulating market supervision. Passed was also a custom act, fully harmonized should be the scheme of General system of preferences (until 2004) and passed should be an act on Export-import Bank of the SR. In preparatory stage is a new information society strategy.

Progress in transposition of accession chapters is the subject of EC evaluations. *Report on Preparedness* (2001) positively evaluates number of measures already made. It states that progress has been reached in the areas of structure and functioning of administration, justice, legislature of internal market, corporate law and competition. Progress has to be made in agriculture sector and in enforcing of administrative capacities (e. g., management and control of EC funds). Improvement has been expected especially in the area of corporate law, competition, social policy and employment. Comparison of candidate countries made on the basis of convergence indicator DCEI (DGZ Deka Bank) shows that the Slovak republic still lacks behind other candidate partners. However, in the area of institutional convergence is its evaluation better than is the total country rating. Evaluations have informative purpose only but for accession decisions one should look also on non-economic (political and strategic) dimensions.