

KOMPLEXNÝ AUDIT PREKÁŽOK PODNIKANIA NA SLOVENSKU



REPUBLIKOVÁ ÚNIA

RÚZ

ZAMESTNÁVATEĽOV

Republiková únia zamestnávateľov

a

**Podnikateľská aliancia Slovenska
v spolupráci s vládou SR**

predkladajú

Audit prekážok podnikania na Slovensku

máj 2006

„V posledných rokoch vláda SR výrazne zlepšila podnikateľské prostredie, vďaka čomu dnes na Slovensku neexistujú závažné bariéry v podnikaní. Hlavnou slabinou ostáva vymožitelnosť práva, zbytočná regulačná záťaž smerom k podnikateľom a slabo rozvinutý kapitálový trh. Akčný plán preto pozostáva najmä z konkrétnych krokov zameraných na zlepšenie situácie v týchto oblastiach. Zároveň obsahuje jednu základnú koncepčnú úlohu, ktorou je *Komplexný audit prekážok v podnikaní na Slovensku*. Na základe jeho výsledkov by následne mali byť identifikované a systematicky odstránené zostávajúce administratívne prekážky v podnikaní a zlepšené všetky hlavné procesy vo verejnej správe, ktoré priamo ovplyvňujú podnikateľský sektor.“

Stratégia konkurencieschopnosti SR do roku 2010 – Akčné plány

Štátne orgány by mali určovaním spravodlivých pravidiel hry vytvárať také prostredie, v ktorom sa darí podnikaniu. Ak štát priamo či nepriamo vstupuje do hospodárskej súťaže ako jej účastník, má prirodzenú tendenciu prispôbovať a meniť pravidlá hry vo svoj prospech. Je preto potrebná privatizácia čo najširšieho okruhu majetku štátu.

Podnikanie znamená každodenné rozhodovanie s prihliadnutím na všetky známe a nepredvídateľné okolnosti, aj na existujúcu a budúcu legislatívu. Pre podnikanie je preto dôležité, aby legislatívne prostredie bolo čo najstabilnejšie, a aby jeho budúci vývoj bol koncepčný a predvídateľný.

Zásady postojov Republikovej únie zamestnávateľov v legislatívnej oblasti

¹ Podľa hodnotenia Svetovej Banky v jej publikácii Doing Business in 2005, podľa ktorej je SR jedna z dvadsiatich krajín s najlepším podnikateľským prostredím na svete.

Úvodné slovo

Základom úspechu trhovej ekonomiky je iniciatíva súkromných vlastníkov, ktorí sa sami rozhodujú, ako naložia s vlastným majetkom, a za akých podmienok dobrovoľne vstúpia do zmluvných vzťahov s inými. I keď neexistuje presná definícia priaznivého podnikateľského prostredia, zjednodušene možno povedať, že všetko, čo rozširuje slobodu podnikania, skvalitňuje podnikateľské prostredie a naopak – každý zásah alebo obmedzenie slobody podnikania znamená zhoršenie podnikateľského prostredia.

Za posledných päť rokov vláda SR zlepšila mnohé oblasti podnikateľského prostredia: od zakladania nových firiem, cez legislatívu trhu práce a daňové predpisy, až po legislatívu upravujúcu konkurz. Naďalej však existujú problematické miesta zaťažujúce výkon podnikania neúmernými, a častokrát duplicitnými, administratívnymi a finančnými požiadavkami.

Vzhľadom na významné zmeny realizované v uplynulých rokoch bolo potrebné uskutočniť komplexný audit a analýzu dnešného stavu z hľadiska legislatívy, požiadaviek štátu na podnikateľskú sféru a procesov vo verejnej správe, ktoré priamo ovplyvňujú podnikateľský sektor, s cieľom identifikovať neefektívne procesy, zbytočnú byrokráciu a prekážky v podnikaní, ktoré z nich vyplývajú.

Zlepšovanie podnikateľského prostredia bolo v uplynulom období jednou z priorit vlády SR a je tiež hlavnou a dlhodobou prioritou Republikovej únie zamestnávateľov a Podnikateľskej aliancie Slovenska. V rámci vládneho programu Minerva, stratégie pre zvyšovanie konkurencieschopnosti Slovenska, vláda SR pripravila návrh tzv. akčného plánu pre podnikateľské prostredie. Republiková únia zamestnávateľov (RÚZ) pristúpila aktívne k pripomienkovaniu návrhu akčného plánu pre podnikateľské prostredie a spolu s Podnikateľskou alianciou Slovenska (PAS) vyjadrila pripravenosť zohrať jednu z kľúčových úloh pri vypracovaní Auditu prekážok podnikania na Slovensku (Audit) – jedného z hlavných prvkov akčného plánu pre podnikateľské prostredie

Vláda SR na svojom zasadnutí dňa 13. júla 2005 schválila návrh akčného plánu pre podnikateľské prostredie, v rámci ktorého vyčlenila finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu a poverila RÚZ a PAS realizáciou Audit. Práce na spracovaní Audit, výsledky ktorého sú predmetom tejto publikácie, prebiehali od augusta 2005 do apríla 2006. Pri spracovaní jednotlivých kapitol spolupracovala RÚZ a PAS s najlepšimi expertnými kapacitami, či už inštitúciami alebo jednotlivcami, ktoré sú pre dané oblasti v SR k dispozícii.

Významnou súčasťou Audit bol dotazníkový prieskum a cielené rozhovory s podnikateľmi a manažermi o prekážkach podnikania a možných spôsoboch ich odstraňovania. Zistenia a závery prieskumu predstavujú významnú pridanú hodnotu Audit a stali sa podstatnou súčasťou jeho jednotlivých častí.

Predkladaný Audit ponúka okrem dôkladnej analýzy súčasného stavu i návrh opatrení, prostredníctvom ktorých možno identifikované bariéry eliminovať. Výrazná pozornosť pri jeho spracovaní bola venovaná súčinnosti požiadaviek a procesov verejnej správy v rôznych oblastiach ovplyvňujúcich podnikanie. Audit sa súčasne sústredil nie len na úroveň centrálnej štátnej správy, ale aj na miestnu a regionálnu úroveň. Audit bol prioritne zameraný na oblasti mimo rámca regulácie zo strany EÚ, v určitých momentoch sa však pokúsil identifikovať aj legislatívne a administratívne zmeny, ktoré by mala SR na úrovni EÚ presadzovať.

Sme presvedčení, že implementácia odporúčaní Audit povedie k ďalšiemu zlepšovaniu podnikateľského prostredia, zvyšovaniu zamestnanosti, konkurencieschopnosti a investičnej atraktivity SR, čo sa v konečnom dôsledku prejaví intenzívnejším hospodárskym rastom a rýchlejšim rastom životnej úrovne obyvateľov SR.

Anton Jura
Prezident RÚZ

Martin Krekáč
Prezident PAS

OBSAH

1	MAKROEKONOMICKÝ RÁMEC PRE PODNIKANIE V SR	11
1.1	Vývoj makroekonomických indikátorov dôležitých pre podnikanie	11
1.2	Postavenie a význam súkromného sektora v slovenskej ekonomike	14
1.3	Vývoj základných ukazovateľov finančnej výkonnosti podnikateľskej sféry	18
2	LEGISLATÍVNY RÁMEC PRE PODNIKANIE	23
2.1	Súkromné vlastníctvo a jeho ochrana	23
2.2	Rozsah a kvalita prijímanej legislatívy z hľadiska dopadov na podnikateľskú sféru	29
2.3	Efektívna vymáhateľnosť práva súdnou cestou vrátane fungujúceho systému konkurzov	37
2.4	Výkonnosť súdnictva	44
3	ADMINISTRATÍVNE ZAŤAŽENIE PODNIKANIA	55
3.1	Administratívne prekážky voľného vstupu do podnikania	56
3.2	Neodôvodnené administratívne bariéry pre podnikanie	57
3.3	Bariéry pre podnikanie zo strany podnikateľských organizácií	60
3.4	Systematický prístup k eliminácii administratívneho zaťaženia	60
4	FINANČNÉ ZAŤAŽENIE PODNIKATEĽSKÝCH SUBJEKTOV	65
4.1	Daňové zaťaženie	74
4.2	Odvodové zaťaženie	75
4.3	Poplatkové zaťaženie	81
5	ZÁSAHY DO SLOBODY PODNIKANIA	90
5.1	Stanovovanie cien tovarov a služieb	91
5.2	Uzatváranie pracovno-právnych vzťahov	93
5.3	Technické požiadavky na kvalitu výrobkov a pracovného prostredia	96
5.4	Ochrana spotrebiteľa	101
5.5	Ochrana životného prostredia	102
5.6	Ochrana hospodárskej súťaže	106
5.7	Zahranično-obchodná výmena	108
5.8	Iné zásahy do slobody podnikania (kvantitatívne obmedzovanie výroby, poskytovanie štátnej pomoci, dotácií atď.)	112
6	INFRAŠTRUKTÚRA PRE PODNIKANIE - PODMIENKY PRE PODNIKANIE, KVALITA SLUŽIEB A DOSTUPNOSŤ KĽÚČOVÝCH VÝROBNÝCH FAKTOROV A SLUŽIEB PRE PODNIKATEĽOV	126
6.1	Financie a kapitál – bankovníctvo a burza cenných papierov	127
6.2	Práca, školstvo, zdravotníctvo, veda a výskum	131
6.3	Pôda, pôdohospodárstvo a lesníctvo	134
6.4	Telekomunikácie, pošta, informačné technológie	137
6.5	Energie – elektrina, plyn, teplo, voda	142
6.6	Dopravné služby – cestná doprava, železničná doprava, letecká doprava, vodná doprava	143

1 MAKROEKONOMICKÝ RÁMEC PRE PODNIKANIE V SR

Jednou z oblastí determinujúcich podnikateľské prostredie v krajine je makroekonomické prostredie. Táto kapitola prináša stručný pohľad na vývoj základných makroekonomických indikátorov dôležitých pre podnikanie. Zaoberá sa tiež postavením a významom súkromného sektora v slovenskej ekonomike, vrátane pohľadu na iné formy angažovania sa štátu v ekonomike. Prináša zároveň prehľad vývoja základných indikátorov finančnej výkonnosti podnikateľskej sféry.

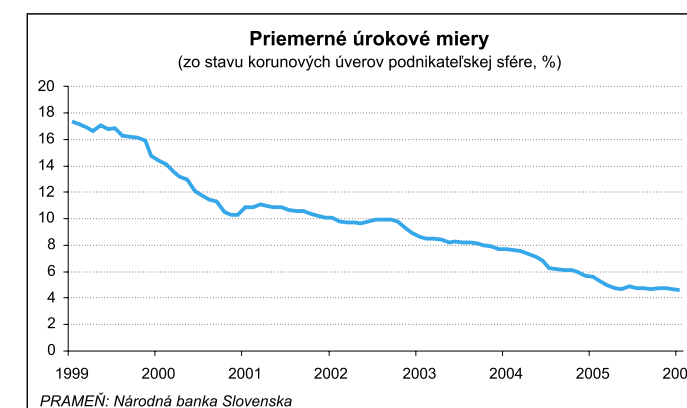
1.1 Vývoj makroekonomických indikátorov dôležitých pre podnikanie

Makroekonomická stabilita je jedným z najvýraznejších prínosov, ktoré sa v uplynulom období podpísali pod zlepšenie podmienok podnikania na Slovensku. Ak ešte v závere 90. rokov extrémne vysoké úrokové miery, neudržateľný obchodný deficit a z neho vyplývajúce kurzové otrasy výrazne zneisťovali podnikateľské subjekty, v súčasnosti výšku úrokov a výkyvy kurzu väčšina firiem nepocituje ako problém. Skôr naopak.

Úrokové miery

Tzv. crowding-out efekt, charakteristický pre roky 1997-98, kedy výpožičky vlády za sadzby prevyšujúce 20%-nú hranicu (štvornásobok vtedajšej inflácie) sťahovali z komerčných bánk takmer všetky voľné zdroje a znemožňovali firmám prístup k úverovým zdrojom, je dávno minulosťou. Sanácia (a privatizácia) rozhodujúcich bánk a zásadné zníženie deficitu verejných financií viedli k rapidnému poklesu úrokových mier. Výrazne lacnejšie si tak požičiava vláda i podniky.

Miera zlepšenia v tejto oblasti predstihla aj očakávania optimistov. Už začiatkom roku 2002 priemerné úrokové miery z celkového stavu úverov podnikateľskej sféry klesli pod hranicu 10 %. O tri roky neskôr už domáce banky - bojujúce, na rozdiel od 2. polovice 90. rokov, s výrazným prebytkom likvidity - úverovali podniky dokonca za sadzby nižšie ako 5 percent.

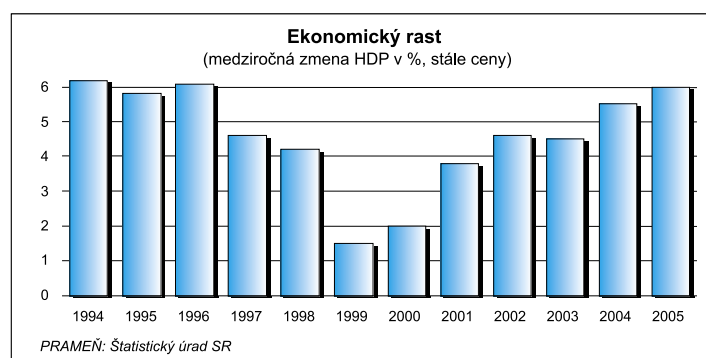


Neznamená to však, že väčšina podnikateľských subjektov na Slovensku si vie požičať takto lacno. Naopak, mnohí – najmä malí podnikatelia – majú aj naďalej problém získať bankový úver. Ten na jednej strane súvisí s malými skúsenosťami domácich bánk s úverovaním menších firiem a živnostníkov, a teda ich vyššou opatrnosťou (niekedy možno prehnanou). Na druhej strane je limitujúcim faktorom úverovej spôsobilosti mnohých klientov chýbajúca, či nevyhovujúca história (neraz súvisí s nepríznávaním ziskov v minulých obdobiach), ale aj neskúsenosť v prezentovaní podnikateľských zámerov veriteľom.

Dôsledky dlhoročného paralyzovania úverového trhu v uplynulej dekáde teda ešte aj dnes sťažujú prístup malých podnikateľov k úverovým zdrojom. Táto prežívajúca bariéra však časom ustupuje, keďže banky i podnikatelia chýbajúce skúsenosti postupne získavajú. Podobne, ako prístup k úverom prestal byť problémom pre veľké, či väčšinu stredných podnikov, bude čoraz menším problémom aj pre malé firmy a živnostníkov.

Hospodársky rast

Vyššie popísaná história sa výrazne podpísala aj pod dynamiku hospodárskeho rastu na Slovensku. Po tom, čo ho v druhej polovici 90. rokov umelo ťahali najmä vládne investície a spotreba, nasledovalo na prelome tisícročí výrazné spomalenie – sprievodný jav utlmovania verejných výdavkov i ďalších stabilizačných opatrení. Odvtedy rast HDP naberať čoraz väčšiu dynamiku, ktorá sa však už opiera v rozhodujúcej miere o súkromné, nie verejné výdavky.

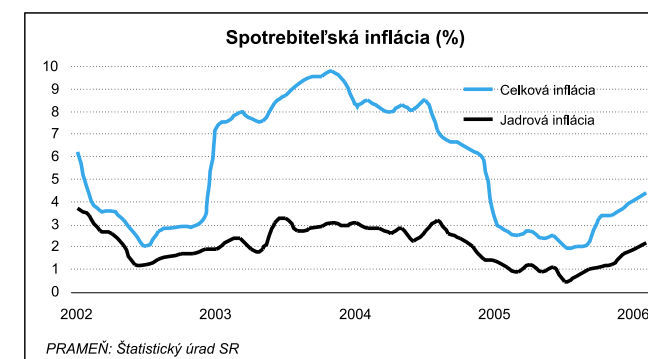


Po šesťpercentnom raste HDP za rok 2005 – rýchlejšom ako u väčšiny rozhodujúcich obchodných partnerov SR – sa podobná dynamika očakáva aj v roku 2006. Motorom rastu budú naďalej investície (do výrobných kapacít, cestnej infraštruktúry aj iných nehnuteľností), a tiež spotreba domácností. Jej dynamika sa po spomalení rastu reálnych miezd pravdepodobne mierne zníži, naopak, úlohu ťahúňa hospodárskeho rastu opäť prevezme zahraničný dopyt. Nábeh nových výrobných kapacít, najmä v automobilovom priemysle, totiž výrazne zvýši slovenský export, a keďže ani domáci dopyt (investície a spotreba) nebude stagnovať, v rokoch 2007 a 2008 sa očakávajú rekordné tempá hospodárskeho rastu okolo sedempercentnej úrovne.

Inflácia

Oveľa rozkolísanejší, v porovnaní s vývojom úrokových mier či HDP, je vývoj inflácie. Súvisel s postupným upúšťaním od regulácie niektorých cien, resp. zrealňovaním regulovaných cien elektrickej energie a plynu do roku 2004 (s prestávkou vo volebnom roku 2002). Po narovnaní deformácií si v roku 2005 ďalšie výrazné zvyšovanie cien energií – plynu a pohonných hmôt – vynútil rast cien ropy na svetových trhoch.

Slabá kúpyschopnosť domácich spotrebiteľov, a v prípade obchodovateľných tovarov i zahraničná konkurencia, väčšine podnikateľov nedovolila vyššie náklady v plnej miere preniesť do cien svojich produktov. Napriek tomu väčšina podnikov dokázala rast nákladov na energie absorbovať – vďaka výraznému zlacneniu financovania, redukcii prezamestnanosti, investíciám do energeticky úspornejšej výroby i ďalším opatreniam.



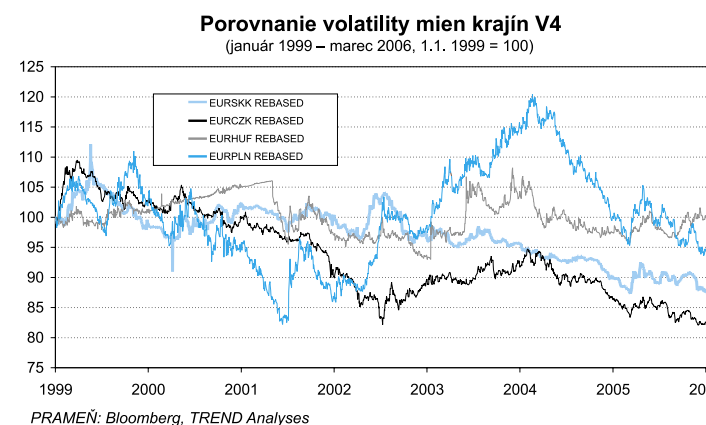
Minuloročný rast cien plynu a najmä pohonných hmôt (v nákladoch podnikateľských subjektov majú väčšiu váhu ako v spotrebiteľskom koši) však predsa nezostal bez odozvy. Svedčí o tom rast jadrovej inflácie, ktorá z historického minima v lete minulého roka stúpila do februára 2006 na vyše dve percentá. Napriek tomu nie je dôvod na zásadnejšie obavy o cenovú stabilitu na Slovensku (NBS sa poistila februárovým zvýšením základnej úrokovej sadzby z 3,0 na 3,5 %).

V súčasnosti možno konštatovať, že všetky významnejšie cenové šoky vyplývajúce z domáceho prostredia má podnikateľské prostredie v SR za sebou. Ich dosah na cenovú hladinu bude ešte tento rok doznievať, v roku 2007 však možno s pravdepodobnosťou blízkou istote predpokladať pokles inflácie pod trojpercentnú hranicu. NBS by nemala mať problémy so splnením inflačného kritéria pre vstup Slovenska do eurozóny v plánovanom termíne.

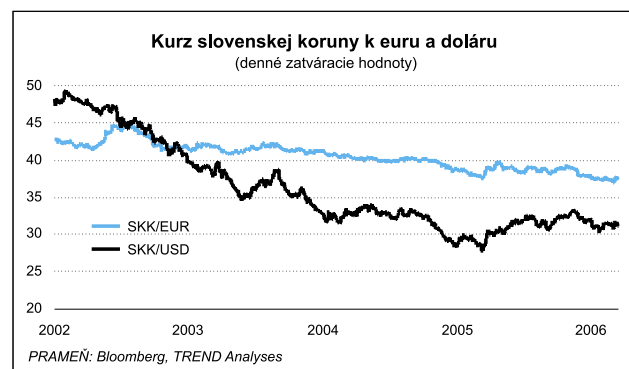
Menový kurz

Na rozdiel od krajín, ktoré už euro používajú, prípadne vlastnú menu zavesili na euro vo fixnom kurze, na Slovensku podnikateľské subjekty zatiaľ musia rátať aj s kurzovými rizikami. Fluktuácia kurzu koruny k euru – rozhodujúcej mene pre väčšinu cezhraničných ekonomických transakcií – je však relatívne malá. Napríklad firmy v Poľsku či Maďarsku, dokonca i v Českej republike, sú vystavené výraznejším výkyvom kurzu domácej meny voči spoločnej európskej mene.

Ani Slovensku sa nevyhýbajú krátkodobé výkyvy kurzu, sú však zriedkavejšie a prinajmenšom od roku 2000 menej výrazné ako v ostatných štátoch zoskupenia V4. Faktom je, že od roku 2002 vývozcovia čelia postupnému zhodnocovaniu kurzu koruny. Takýto vývoj však zodpovedá predpovediam, a teda mali čas sa naň pripraviť.



Oveľa výraznejšie sa koruna v uplynulých rokoch posilnila voči doláru, keď jeho kurz spadol z bežných 50 SKK/USD na začiatku roku 2002 na menej ako 30 korún o necelé tri roky neskôr. Podobne dramatickému posunu výmenných relácií však museli čeliť dolároví vývozcovia v celej Európe. Podiel slovenského vývozu do dolárových teritórií je však nízky. Významnejšiu úlohu zohráva dolár na strane dovozu, a tak najvýznamnejším prejavom oslabovania dolára na domácej ekonomike bolo zmiernenie dosahov dramatického rastu cien ropy na svetových trhoch. Percentuálny rast cien pohonných látok a plynu pre slovenských – aj ostatných európskych – konzumentov tak bol výrazne nižší ako cenový šok, ktorý postihol na dolár nadviazané ekonomiky.



V nasledujúcom období možno očakávať ďalšie postupné zhodnocovanie koruny voči euru. Nie je vylúčená ani akcelerácia tohto vývoja, najmä v súvislosti s rýchlym rastom exportného potenciálu SR a blížiacim sa termínom plánovaného prijatia eura. Ak sa ambície vlády a centrálnej banky podarí splniť – a sú na to reálne predpoklady – od roku 2009 kurzové riziká pre drvivú väčšinu podnikateľských subjektov na Slovensku prestanú existovať. To isté platí aj o nákladoch v súčasnosti spojených s výmenou eur za koruny a naopak (cca 2-3 mld. Sk ročne).

V budúcnosti sa teda kurzové riziká i náklady na konverzie budú týkať len veľmi malej časti podnikateľských subjektov v SR. Napriek tomu však vývoj kurzu eura voči doláru – a do budúcnosti čoraz viac i voči čínskej a indickej mene – bude významne ovplyvňovať cenový vývoj vo viacerých odvetviach, ba neraz i rozhodovať o prežití či zániku niektorých výrobných podnikov na území EÚ.

1.2 Postavenie a význam súkromného sektora v slovenskej ekonomike

Priama účasť štátu na podnikaní

Podľa odhadov Štatistického úradu SR podiel súkromného sektora na tvorbe HDP v roku 2005 dosiahol 90,6 percenta (o 0,5 percentného bodu viac ako v roku 2004).

Prakticky úplne v súkromných rukách je obchod (99,8 %), stavebníctvo (99,7 %) a poľnohospodárstvo (rovných 99 %). Inak je to v priemysle – podiel súkromného sektora na tvorbe HDP tu predstavuje sotva 86 %. V doprave dosahuje iba 63,6 % a v lesníctve menej ako 47 %.

Treba upozorniť, že do súkromného sektora sa ani po vstupe strategických investorov neradi napríklad Slovenský plynárenský priemysel, či energetické rozvodné podniky. Manažérsku kontrolu v týchto podnikoch síce získali súkromné firmy, 51-percentná väčšina akcií však zostáva v rukách štátu. V prípade zarátania týchto spoločností do súkromného sektora by jeho podiel na tvorbe HDP

v SR podľa odhadu TREND Analyses predstavoval okolo 94 %, po završení privatizácie Slovenských elektrární až vyše 95 %.

Okrem uvedeného pohľadu na vybrané sektory a odvetvia, ŠÚ SR nezverejňuje žiadne detailnejšie údaje, ktoré by vyjadrovali pozíciu súkromného sektora v jednotlivých odvetviach. Neexistuje ani úplný prehľad podnikateľských subjektov pod štátnou kontrolou. Dôsledná a úplná pasportizácia štátneho majetku doteraz nebola vykonaná, pod rôznymi ministerstvami, inými úradmi štátnej správy, a najmä samosprávami však dosiaľ prežívajú stovky organizácií. Známe i neznáme, zmysluplné i ťažko odôvodniteľné.

V registri organizácií spadajúcich do podnikateľského sektora eviduje Štatistický úrad SR až vyše sedemsto subjektov s prevažujúcim vlastníctvom štátu alebo samospráv, ktoré spolu zamestnávajú okolo 180-tisíc ľudí (do podnikateľského sektora sa od roku 2005 zahŕňa aj zdravotníctvo, nie sú tu však zaradené školy ani subjekty pôsobiace v ďalších službách prevažne financovaných z verejných zdrojov).

Z vyše sedemsto subjektov v registri viac ako stovku tvoria zdravotnícke zariadenia – nemocnice, polikliniky, liečebné, či kúpeľné ústavy a iné organizácie. Ďalších bežných sto samosprávnych organizácií zabezpečuje komunálne služby (odvoz odpadu, čistenie, hygienické služby). Len o niečo menej početnou skupinou sú mestské bytové podniky a správcovské spoločnosti. Pod samosprávnou a v niektorých prípadoch štátnou kontrolou je aj 50 teplárenských podnikov. Rovnako 50 podnikov v rukách štátu a samospráv pôsobí v lesníctve a ťažbe dreva.

Pomerne početné zastúpenie majú ešte obecné podniky služieb, ubytovacie a stravovacie zariadenia, kultúrne strediská, športové kluby, ale i miestne televízie či školy v prírode. Až na výnimky tu však ide o malé organizácie.

Z hľadiska počtu zamestnancov a dosahovaných tržieb sú najväčšie podniky s pretrvávajúcim väčšinovým podielom štátu najmä v energetike, ťažbe, vodárenstve a doprave. V energetike a doprave proces odštátnenia pokračuje a v rukách štátu zrejme časom zostane len prenosová sústava, Vodohospodárska výstavba (prevádzkujúca VD Gabčíkovo a Žilina), železničná infraštruktúra a možno podniky zabezpečujúce hromadnú dopravu osôb v najväčších mestách a na železnici. V procese privatizácie je aj časť vojenských opravárenských podnikov. Naopak, s privatizáciou sa nepočíta v lesníctve. Podobne samosprávy, až na výnimky, neuvažujú o predaji podielov, ktoré získali vo vodárenských spoločnostiach, hoci niektoré zrejme ich prevádzkovanie zveria súkromným investorom. V rukách štátu zostane aj Slovenský vodohospodársky podnik a Slovenská pošta.

Taktiež v zdravotníctve zostane pravdepodobne podstatná časť zariadení v rukách štátu či samospráv, podiel súkromného vlastníctva sa tu však bude postupne zvyšovať. Podobný vývoj je pravdepodobný v oblasti zabezpečovania rôznych komunálnych služieb – po tom, čo mestá a obce prevzali na svoje plecia nové kompetencie môžu byť viac naklonené možnosti nezabezpečovať niektoré tradičné komunálne služby vo vlastnej réžii, ale riešiť ich outsourcingom.

Prípadné vykonanie dôslednej pasportizácie zostávajúceho majetku štátu by mohlo viesť k odštátneniu ďalších organizácií, ktoré zostali v rukách štátu z ťažko pochopiteľných dôvodov. Prikladom môže byť Agrokomplex-výstavníctvo Nitra, Dyháreň, š.p., Bánovce nad Bebravou, niekoľko organizácií pôsobiacich v poľnohospodárstve, výskume, ojedinele aj v priemysle. Osobitnú pozornosť by si zaslúžili rôzne rekreačné zariadenia a objekty, z ktorých mnohé priamo spadajú pod rôzne verejné inštitúcie a zostávajú tak prakticky neviditeľné (nefigurujú ako samostatné organizácie).

Žiaľ, prechod vlastníctva zo štátu na strategických investorov nie je postačujúcou podmienkou na vznik férového konkurenčného prostredia. Aj po privatizácii štát v niektorých odvetviach pokračuje v zasahovaní do konkurenčného prostredia, keď de facto predlžuje monopolné postavenie už nie štátnej, ale (polo)súkromnej spoločnosti (telekomunikácie).

Ďalším negatívnym vplyvom na konkurencieschopnosť – v tomto prípade slovenských výrobcov voči zahraničnej konkurencii – je nastavenie cien energií, prípadne poplatkov za využívanie prenosovej sústavy. Keďže Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO) schvaľuje ceny v tejto oblasti na základe posudzovania tzv. oprávnených nákladov a primeraného zisku, dáva monopolom možnosť presadiť si neraz ceny nad úroveň cien rovnakých tovarov či služieb v susedných krajinách.

Nepriame zasahovanie štátu do konkurenčného prostredia

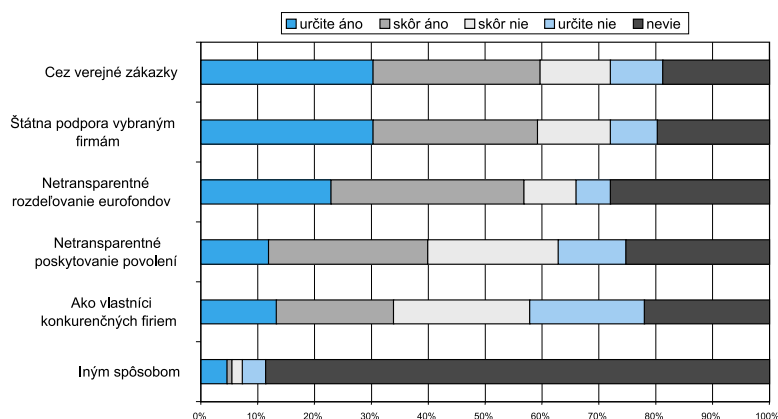
Napriek uvedenému, nie je z hľadiska počtu dotknutých subjektov v súčasnosti priama účasť štátu na podnikaní zďaleka kľúčovým problémom. Len zriedka možno hovoriť o tom, že by súkromné firmy trpeli konkurenciou zo strany štátom kontrolovaných podnikov, prípadne, že by štát/samosprávy ovplyvňovali férovosť súťaže ako vlastníci firiem iným spôsobom (v niektorých prípadoch manažéri štátnych firiem zvýhodňujú niektorého zo súkromných konkurentov – napr. v autobusovej doprave).

Oveľa častejšie a výraznejšie sa škodlivé pôsobenie štátu v ekonomike prejavuje cez verejné zákazky najrôznejších štátnych, samosprávnych, školských, zdravotníckych či iných verejných inštitúcií, kde je verejné obstarávanie buď len formálne alebo sa úplne obchádza. Pri posudzovaní angažovanosti štátu v ekonomike by teda bolo užitočné brať do úvahy aj celkovú sumu nákupov tovarov a služieb všetkých verejných inštitúcií a nimi ovládaných subjektov.

Len v režime verejného obstarávania sa v roku 2004 obstarali tovary a služby za vyše 71 miliárd korún. Až 41 % súťaží a tretinu celkovej hodnoty kontraktov predstavovali rokovacie konania bez zverejnenia (údaj za rok 2005 ešte nie je k dispozícii). O ďalších nákupoch tovarov a služieb, ktoré nespádajú do režimu verejného obstarávania nie sú k dispozícii žiadne štatistiky. Keďže miera zisku pri verejných zákazkách je vzhľadom k formálnosti mnohých súťaží často vyššia ako pri dodávkach pre súkromný sektor, aj vplyv štátu je vyšší, než by sa mohlo zdať z objemu zákaziek (víťazovi môže verejná zákazka priniesť zisk, na aký jeho konkurent potrebuje niekoľkonásobne väčší objem kontraktov v súkromnom sektore).

Vážnosť problematiky verejných súťaží podčiarkujú aj výsledky prieskumu, ktorý v januári a februári 2006 uskutočnila analytická jednotka TREND Analyses na vzorke 218 podnikateľov a manažérov. Respondenti odpovedali aj na otázku, či štátne alebo samosprávne inštitúcie (ich predstavitelia) ovplyvňujú férovosť súťaže v ich odvetví niektorým z nasledovných spôsobov.

Štátne a samosprávne inštitúcie ovplyvňujú férovosť súťaže v odvetví

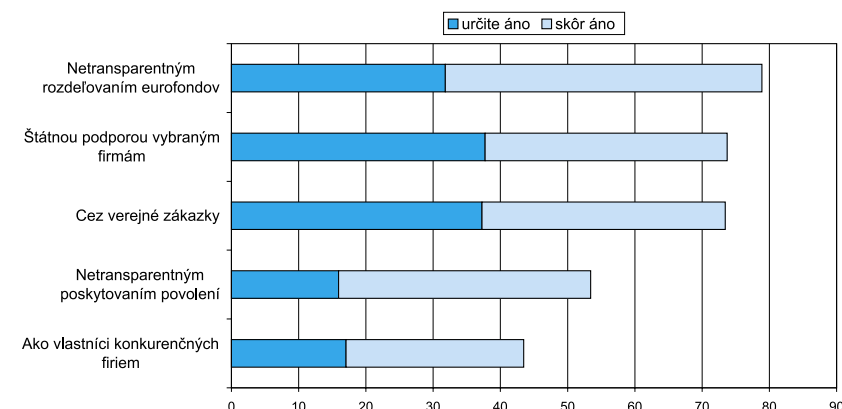


Výsledky ukazujú, že konkurencia zo strany štátom, príp. samosprávami vlastnených firiem je z tohto pohľadu najmenší problém. O niečo viac pociťovaným problémom je netransparentné poskytovanie povolení a licencií, tiež sa však netýka väčšiny oblastí podnikania. Oveľa častejšie podľa podnikateľov a manažérov ovplyvňujú férovosť súťaže v ich odvetví verejné zákazky (zvýhodňovanie vybraných firiem pri objednávkach tovarov a služieb). Podobne negatívne hodnotia poskytovanie štátnej podpory vybraným firmám/ investorom.

Aj v tých odvetviach, kde je už priama účasť štátu na podnikaní prakticky nulová, teda štát niektoré firmy zvýhodňuje. Na rozdiel od minulosti však selektívne pomáha už nie štátnym, ale súkromným spoločnostiam. Či už programovo (cez investičné stimuly) alebo pre nekompetentnosť či skorumpovanosť úradníkov (cez objednávky tovarov a služieb). Zatiaľ čo verejné zákazky najviac škodia súťaži v obchode, stavebníctve a niektorých odvetviach služieb, štátnu podporu vybraným investorom už hodnotia výrazne negatívne aj priemyselníci.

Pomerne novým a zdá sa, že veľmi vážnym fenoménom – opäť znamenajúcim zvýhodňovanie vybraných firiem – je netransparentné rozdeľovanie zdrojov z eurofondov. Zrejme viac ako k zamýšľanému odstraňovaniu regionálnych rozdielov v rámci EÚ, prispievajú eurofondy na Slovensku k vytváraniu nových nerovností. K vplyvu rozdeľovania europeňazí sa zatiaľ pomerne veľa podnikateľov nevie vyjadriť, no u tých, čo sa vyjadrili, skepsa prevažuje ešte výraznejšie ako pri verejných zákazkách.

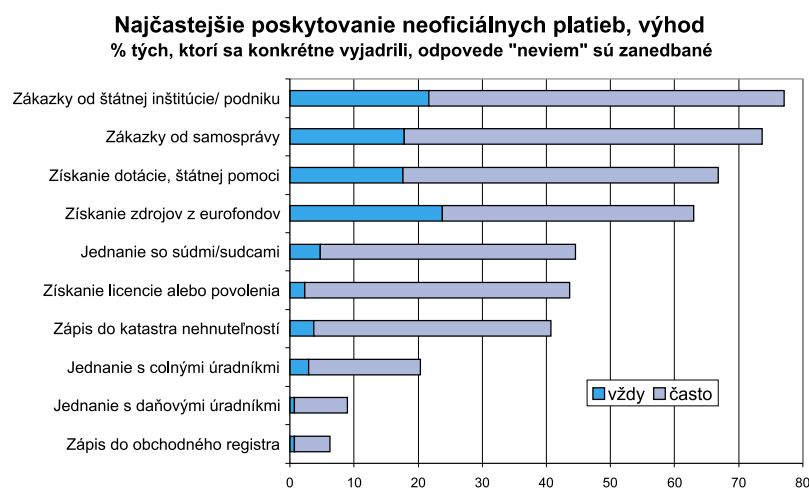
Ako štátne a samosprávne inštitúcie ovplyvňujú férovosť súťaže
% tých, ktorí sa konkrétne vyjadrili, odpovede "neviem" sú zanedbané



Všeobecne možno povedať, že častejšie cítia škodlivý vplyv štátu a samospráv na férovosť súťaže malé a stredné firmy. Veľké podniky sú zrejme menej zraniteľné pre ich silnejšiu pozíciu na trhu, či exportnú orientáciu. Najvýraznejší je rozdiel v pohľade na verejné súťaže. To, že neovplyvňujú férovosť súťaže v odvetví, si myslí iba necelá desatina predstaviteľov firiem s tržbami menšími ako 100 mil. Sk, čo je oveľa menej ako pri veľkých podnikoch.

Príčinou je zjavne rozšírená korupcia. Ukazujú to aj odpovede respondentov na otázku, ako často podnikatelia potrebujú poskytovať neoficiálne platby, príp. iné výhody úradníkom a verejným činiteľom v rôznych oblastiach.

Smutný primát najväčšej skorumpovanosti potvrdilo verejné obstarávanie – v štátnych inštitúciách i v samospráve (obciach, mestách, VÚC). Na získanie zákazky tu treba poskytovať neoficiálne platby vždy alebo často podľa viac než polovice všetkých respondentov. Myslia si to dokonca viac ako tri štvrtiny tých podnikateľov, ktorí sa vedeli vyjadriť. Takmer rovnako zlé to je podľa nich pri rozdeľovaní dotácií, štátnej pomoci, či eurofondov. V uvedených oblastiach korupcia zrejme nie je výnimkou, ale skôr pravidlom. Z respondentov, ktorí sa vedeli vyjadriť si až takmer štvrtina myslí, že na získanie zdrojov z eurofondov sú neoficiálne platby potrebné dokonca vždy.



1.3 Vývoj základných ukazovateľov finančnej výkonnosti podnikateľskej sféry

Priaznivé makroekonomické prostredie na Slovensku sa premieta aj do zlepšujúcich sa výsledkov hospodárenia podnikateľských subjektov. Podľa odhadu Štatistického úradu SR vytvorili nefinančné podniky v roku 2005 zisky dosahujúce v úhrne takmer 221 miliárd korún, čo je o 16 % viac ako v roku 2004 a o 44 % viac v porovnaní s rokom 2003. V raste pokračovali tiež zisky finančných spoločností.

Ak ešte na začiatku desaťročia boli na Slovensku viaceré odvetvia hospodáriace v červených číslach, v ostatných dvoch rokoch boli v pluse už prakticky všetky odvetvia (s výnimkou poľnohospodárstva v roku 2005). V žiadnom odvetví však nechýbajú stratové podniky, ktoré väčšinou tvoria naďalej desiatky percent celkového počtu firiem v odvetví. Neúspešné firmy teda na Slovensku naďalej zanikajú väčšinou oneskorene, k čomu výrazne prispieva pomalosť súdov. Význam problému platobnej neschopnosti v ekonomike síce oproti 90. rokom výrazne klesol (aj vďaka väčšej dostupnosti úverov), neplatiči však vďaka nepružnosti súdov môžu naďalej parazitovať na ostatných podnikateľských subjektoch. Najmä pre menšie firmy to znamená neraz vážne škody, v niektorých prípadoch dokonca existenčné problémy.

Napriek prežívaniu stratových firiem, súhrnné hospodárske výsledky nefinančných podnikov pred zdanením (vrátane stratových) za rok 2005 prevýšili 15 % HDP (podľa predbežných údajov zo štvrtročných zisťovaní ŠÚ SR). Ich porovnanie s výnosmi hovorí o priemernej rentabilite výnosov vo výške 6,6 %.

Tretinu všetkých ziskov nefinančných korporácií vytvorili podnikateľské subjekty v priemyselnej výrobe, ďalšiu pätinu zaknihovali spoločnosti podnikajúce vo výrobe a rozvoje elektriny, plynu a vody. Spolu teda vyše polovicu ziskov vytvorili podniky v priemysle, ďalšiu pätinu si pripísali obchodníci. Oba sektory sa tak na Slovensku podieľajú na vytvorených ziskoch väčším podielom ako na tvorbe HDP či zamestnanosti. Opačne je to so sektorom služieb, a to aj napriek tomu, že niektoré odvetvia služieb tiež patria k ziskovejším (najmä telekomunikácie).

Výrazne priaznivo na hospodárenie podnikov pôsobil v uplynulom období najmä pokles úrokových mier, ktoré od roku 1998 až do roku 2005 neustále klesali, čo najviac pocítili firmy pracujúce s veľkým podielom cudzích zdrojov. Pre časť firiem bolo zlacnenie financovania dokonca ešte výraznejšie, ako by zodpovedalo poklesu korunových úrokových mier. Čoraz viac firiem totiž využíva možnosť požičať si v eurách a mať tak úžitok z ešte nižších úrokov a navyše zo zhodnocovania kurzu koruny, vďaka ktorému sa reálna cena takýchto výpožičiek v niektorých prípadoch blíži k nule.

Omnho lacnejšie financovanie pomohlo podnikom aspoň sčasti vykompenzovať výrazný rast nákladov na energie – najvýraznejší negatívny vplyv za uplynulé roky. Najmä v rokoch 2002 a 2003 došlo na Slovensku k zreálneniu cien elektriny a plynu, vďaka čomu rapídne stúpili zisky podnikov energetického sektora. Skončilo sa tak dlhodobé dotovanie spotrebiteľov elektriny a plynu (firiem i domácností) na úkor ziskov dodávateľov týchto energií. Odstránenie deformácií bolo jednou z podmienok efektívneho predaja podielov v energetických rozvodných podnikoch i v SPP strategickým investorom. Zároveň tým zanikla jedna z dovtedy najdôležitejších konkurenčných výhod domácich podnikov oproti zahraničným. O druhú výhodu – nízku cenu práce – sa budú môcť opierať ešte dlho, hoci v čoraz menšej miere.

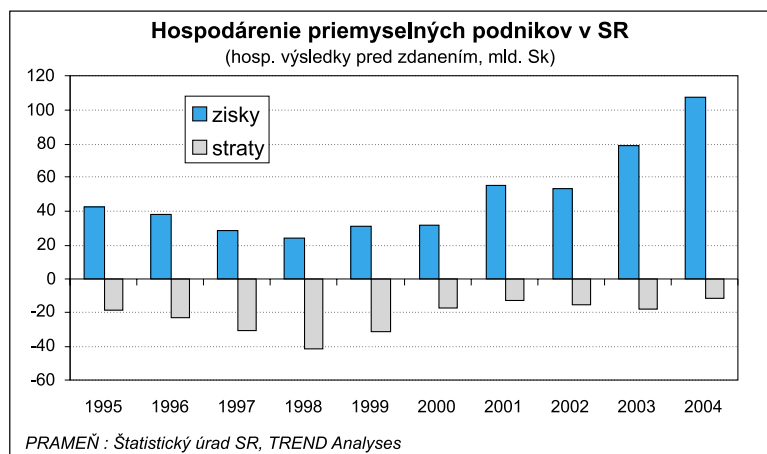
Zvýšenie cien energií sa na výraznom raste ziskovosti nefinančných podnikov (najmä priemyslu) podpísalo iba v malej miere. Len menšiu časť vyšších ziskov energetikov totiž zaplatili domácnosti, na väčšiu časť sa poskladali podniky, najmä tie s energeticky náročnou výrobou. Prejavilo sa to poklesom pridanej hodnoty i ziskov viac než polovice priemyselných odvetví v roku 2003. V ďalších dvoch rokoch už pridaná hodnota aj zisky vo väčšine odvetví opäť mierne rástli, rozhodujúcu časť celkového prírastku ziskov si však pripísali opäť energetici (rástli ešte ceny pre domácnosti) a tiež odvetvia prosperujúce z výrazne priaznivého vývoja cien hutníckych a ropných produktov.

Rast priemyslu na Slovensku zatiaľ len v obmedzenej miere prispieva k zvyšovaniu zamestnanosti. V niektorých odvetviach síce najmä vďaka novým investíciám pracovné miesta pribúdajú, je však mnoho takých, kde sa zamestnanosť znižuje. Kladnou stránkou je vývoj produktivity práce, teda pridanej hodnoty na jedného zamestnanca. Produktivita práce v priemysle na Slovensku rastie nevidaným tempom. V roku 2003 stúpila nominálne o 13 %, v roku 2004 narástla v priemere až o 16 % (údaje za rok 2005 ešte nie sú k dispozícii). Je pravdepodobné, že takáto vysoká dynamika sa už nezopakuje, rast produktivity však bude pokračovať. Prísľubom toho sú nielen nové investície, ale aj čoraz vyššia profesionalita riadenia podnikov.

Do roku 2004 produktivita práce výrazne predbiehala nominálny rast miezd. Napríklad v priemysle priemerná mesačná mzda zamestnanca v roku 2004 stúpila síce o vyše 11 percent, pri nižšom počte pracovníkov však podniky minuli na mzdy len o sedem percent viac ako v roku 2003. Pri až 16-percentnom raste produktivity to výrazne prispelo k výraznému rastu ziskovosti a rentability tržieb (vrátane stratových podnikov) vo výške pozoruhodných 7,6 %.

Pod tento výsledok sa podpísal tak rast ziskov, ako i pokles strát. Podiel podnikov hospodáriacich v červených číslach klesol z vyše 30 % na 27,4 percenta a aj ich straty sa väčšinou zmenšili. Spolu dosiahli dávno nevidaných iba 11 miliárd korún. Na druhej strane, suma ziskov priemyselných podnikov za rok 2004 sa prehupla cez hranicu sto miliárd korún, za dva roky teda narástla dvojnásobne (údaje za rok 2005 ešte nie sú k dispozícii, podľa predbežných odhadov však zisky

ďalej stúpali). Čiastočne to môže súvisieť so zvýšením miery priznávania ziskov na Slovensku a menším využívaním daňových rajov po zavedení rovnej dane z príjmov a nezdaňovania dividend. Vo väčšej miere však ide o reálny rast ziskovosti, ku ktorému prispieva zlepšenie podnikateľského prostredia a finančnej situácie firiem.



Ďalším pozitívom je, že zlepšenie výsledkov hospodárenia neobišlo žiadne z priemyselných odvetví (ani obchod a niektoré odvetvia služieb). Vo viacerých to vytvára priestor na rýchlejší rast miezd, čo sa prvýkrát prejavilo v roku 2005. Žiaľ, sú aj také, kde produktivita práce i ziskovosť zostáva napriek zlepšeniu slabá. Najmä v odevnom priemysle, kde pridaná hodnota na zamestnanca za rok 2004 dosiahla sotva 188 tisíc korún. Ročnú produktivitu práce nižšiu ako 300 tisíc korún vykazuje aj textilný a obuvnícky priemysel. Vyhliadky podstatnej časti podnikov v týchto odvetviach sú pri silnejúcej ázijskej konkurencii neisté.

Zamestnanosť v podnikoch s 20 a viac zamestnancami bude na Slovensku zrejme aj naďalej klesať (ako v uplynulých rokoch), prípadne stagnovať. V priemysle i v službách však možno očakávať mierne zvyšovanie zamestnanosti, najmä v kategórii malých podnikov a živnostníkov, a to aj napriek tomu, že väčšina populácie sa – zrejme pod vplyvom mediálneho pôsobenia politikov – mylne domnieva, že najviac nových pracovných miest na Slovensku vytvárajú veľkí zahraniční investori.

Prehľad základných zistení, identifikovaných problémov a odporúčaní

1 MAKROEKONOMICKÝ RÁMEC PRE PODNIKANIE V SR	
ZISTENIE/IDENTIFIKOVANÝ PROBLÉM	ODPORÚČANIE PRE VLÁDU
1.1 Vývoj základných makroekonomických indikátorov dôležitých pre podnikanie	
Makroekonomická stabilita je jedným z najvýznamnejších prínosov pre zlepšenie podnikateľského prostredia v SR.	Pokračovať v zodpovednej menovej a rozpočtovej politike, čo najrýchlejšie dosiahnuť vyrovnané hospodárenie verejných financií bez zvyšovania finančného zaťaženia.
Hrozbu potenciálneho zvyšovania daní a odvodov predstavuje nedoriešený spôsob financovania výpadku príjmov Sociálnej poisťovne v dôsledku zavedenia kapitalizačného dôchodkového piliera. Starnutie populácie aj na Slovensku postupne zhorší pomer medzi veľkosťou (početnosťou) populácia v aktívnom a dôchodkovom veku zo súčasných 6:1 na 2:1 okolo roku 2050. To výrazne zvýši potrebu zdrojov na financovanie dôchodkov a zdravotnej starostlivosti, najmä ak včas nedôjde k obmedzeniu zásluhovosti dôchodkov vyplácaných z 1. piliera a prehodnoteniu súčasného rozsahu solidarity vo financovaní zdravotnej starostlivosti.	Čo najrýchlejšie vypracovať a predložiť spôsob financovania dôchodkového systému po vyčerpaní privatizačných príjmov z účtov NBS. Výnosy z ďalších privatizácií viazať na financovanie dôchodkového systému. Otvoriť celospoločenskú diskusiu o optimálnom, a najmä dlhodobom udržateľnom rozsahu solidarity pri financovaní zdravotnej starostlivosti. Tak, aby sa stimuloval pocit zodpovednosti za vlastné zdravie, tvorba dobrovoľných súkromných úspor/poistenia na zdravotnú starostlivosť a znížila sa hrozba budúceho zvyšovania daní a odvodov.
1.2 Postavenie a význam súkromného sektora v slovenskej ekonomike	
Podiel súkromného sektora na HDP dosahuje 90,6 %, resp. 95 % (po započítaní podnikov, kde má štát 51-percentnú väčšinu, ale manažérsku kontrolu majú súkromní investori), ŠÚ SR však eviduje viac ako 700 podnikateľských subjektov s prevažujúcim vlastníctvom štátu alebo samospráv, ktoré zamestnávajú cca 180 000 ľudí. Samosprávy, a čiastočne ešte aj štát, naďalej vlastní rôzne organizácie a zariadenia (objekty) pôsobiace v odvetviach obsluhovaných aj súkromným sektorom.	Zaviazať ministerstvá a všetky štátne úrady a inštitúcie vykonať dôslednú pasportizáciu organizácií a zariadení (napr. slúžiacich na rekreáciu), ktoré vlastní. Zvážiť možnosť privatizácie týchto organizácií a predaja objektov, ak funkcie, ktoré plnia, vie zabezpečiť (príp. už zabezpečuje) aj súkromný sektor. Podporiť informovanosť samospráv o skúsenostiach so zabezpečovaním komunálnych služieb súkromnými podnikateľmi, aby sa pozitívnymi príkladmi outsourcingu inšpirovali ďalšie samosprávy.

Neodbornosť a korupcia pri verejnom obstarávaní. Štátne, samosprávne a iné verejné inštitúcie nakupujú ročne tovary a služby spolu za desiatky miliárd korún. Vyše tretinu celkovej hodnoty kontraktov obstarávajú cez rokovacie konania bez zverejnenia. Navyše, aj časť verejných súťaží prebieha skôr formálne, bez reálnej súťaže. Netransparentnosť nákupov tovarov a služieb verejnými organizáciami a úradmi všetkých úrovní znamená okrem plytvania verejnými zdrojmi aj škodlivé zasahovanie do férovej súťaže medzi podnikateľmi. Neodbornosť obstarávateľov – rozšírená a nepostihovaná – sa dá ľahko použiť ako pseudoargument v prípade korupcie, a tak minimalizuje riziko odhalenia prípadov zvýhodňovania vybraných dodávateľov.	Výrazne zúžiť priestor na klientelizmus a korupciu vo verejnom obstarávaní (vyžadovať od všetkých obstarávateľov včasné zverejňovanie súťažných podmienok, jednoznačné a úplné špecifikovanie predmetu obstarávania a pod.) Využiť metodické usmernenia (príp. aj zabezpečiť školenia obstarávateľov) tak, aby sa predchádzalo nejasným zadaniam a následným sporom, ako aj rušeniu verejných súťaží, časovej tiesni a obstarávaniu skrátenými (menej konkurenčnými) metódami. Dbieť o vyvodzovanie osobnej zodpovednosti za zle zvládnuté obstarávanie. Venovať prioritnú pozornosť tomu, aby verejné obstarávanie a procedúry s ním spojené prestali byť pre nezodpovedných obstarávateľov i dodávateľov príležitosťou a pre zodpovedných postrachom. Revidovať zákonné a iné požiadavky na procedúry spojené s obstarávaním tak, aby formálnosť nebrzdila efektívnu súťaž. Zlepšiť informovanosť o verejnom obstarávaní na internete tak, aby nedominovala kvantita ale kvalita, zrozumiteľnosť a prehľadnosť informácií – pre obstarávateľov i potenciálnych súťažiteľov.
Financovanie podnikateľských projektov z eurofondov veľmi škodlivo zasahuje do podnikateľského prostredia. Možnosť získať na podnikanie prostriedky, ktoré netreba nikomu vracať, je živnou pôdou pre korupciu a demoralizuje väčšinu, ktorá si cez eurofondy neprilepší.	Použitie eurofondov v maximálnej miere sústrediť na projekty nefinancovateľné zo súkromných zdrojov a prinášajúce všeobecný prospech – národná, regionálna i lokálna infraštruktúra (železničná a cestná sieť, vodovody, kanalizácie, ČOV), ďalej likvidácia starých ekologických záťaží a pod. V prípade financovania programov aj v oblastiach ako informatizácia, vzdelávanie, zdravotníctvo, či sociálne služby dbať na to, aby nenávratné zdroje z eurofondov nevytesnili možné súkromné investície a neznamenal tak, napriek čiastkovým prínosom, v konečnom dôsledku prehĺbenie a predĺženie závislosti týchto oblastí od verejných zdrojov.
1.3 Vývoj základných indikátorov finančnej výkonnosti podnikateľskej sféry	
Ziskovosť podnikov sa zvyšuje (221 mld. Sk v r. 2005, o 16 % a 44 % viac ako v r. 2004 a v r. 2003), ale stratové podniky predstavujú naďalej desiatky percent celkového počtu podnikov vo viacerých odvetviach. Význam problému platobnej neschopnosti v ekonomike oproti 90-tým rokom výrazne poklesol, ale neplatiči aj naďalej môžu parazitovať na podnikateľských subjektoch.	Zasadzovať sa o to, aby vynútenie zaplatenia záväzku súdom bolo pre dlžníkov reálnou hrozbou a pre poškodených reálnou príležitosťou na ochranu svojich záujmov (skrátiť súdne konanie, eliminovať možnosti obštrukcií, zvýšiť kompetentnosť sudcov v obchodných veciach...) Pokračovať v zefektívňovaní mechanizmu konkurzov.

2 LEGISLATÍVNY RÁMEC PRE PODNIKANIE

Názory podnikateľov z osobných rozhovorov uskutočnených v rámci prieskumu:

„Legislatíva je v katastrofálnom stave! Každý zlý zákon ďalej znižuje istotu bytia slušných ľudí v tejto krajine!“

„Nestabilita zákonov - už som to prestal sledovať. Príliš časté zmeny sú vážny problém, hoci neraz ide o zmeny k lepšiemu.“

„Príliš časté zmeny zákonov. Napr. pri DPH musí mesačný platca reagovať okamžite, aj keď je tam nejednoznačné ustanovenie a jeho výklad je ešte v nedohľadne.“

„Šibeničné termíny medzi vydaním (publikovaním) a účinnosťou zákonov! Metodická pomoc úradníkov pri uplatňovaní nových zákonov, resp. noviel je minulosťou. Dnes to odmietajú a radšej zarábajú cez komerčné semináre ako lektori!“

„Zbytočne nás zamestnali zmätky okolo registrátneho poriadku. Štát sa opäť zachoval strašne nezodpovedne. Jeden pracovník to u nás budoval takmer celý rok, čo sa potom ukázalo ako úplne zbytočné.“

„Súdy – pasívny prístup, len zoberú poplatky a ... majú čas. Žiadosť o vydanie platobného rozkazu pre nezaplatenie pohľadávky – súdu v Trenčíne to trvalo 13 mesiacov. Zatiaľ dlžník predal firmu a na peniaze môžem zabudnúť. Nie je to všade rovnaké, v BB to vraj ide rýchlejšie.“

„Osem rokov sme sa súdili s mestom, napriek viacerým kladným rozhodnutiam súdov na rôznych stupňoch, bezvýsledne. Každé rozhodnutie sa im podarilo znovu a znovu napadnúť, ani rozhodnutím Najvyššieho súdu to neskončilo. Nakoniec sme rezignovali a dali im (radným) čo chceli – úplatok.“

„Mizerná vymožitelnosť práva. Pomalosť súdov, ktoré pripúšťajú nekonečné obštrukcie – len začatie pojednávania sa podarilo až na 7. pokus. Kto tam má toľkokrát opakovane chodiť úplne zbytočne?!“

„Súdili sme sa so spoločníkom, vyhrali sme, exekúcia už v r. 2001, a doteraz žiadny výsledok. Pritom exekútor pýta poplatky vopred. Zostáva len horký pocit, že keď sa sami neubránime, štát nám nepomôže.“

„Súdne spory – asi 5 zlých skúseností. Príliš formálny prístup sudcov. Nie vecné rozhodovanie o podstate sporu, ale formálnosť. Skĺzavanie k procedurálnym otázkam – veľký priestor na obštrukcie.“

2.1 Súkromné vlastníctvo a jeho ochrana

Rešpektované a neobmedzované súkromné vlastníctvo a právo vlastníkov slobodne nakladať so svojím majetkom sú základom pre zdravé podnikateľské prostredie a úspešné fungovanie trhovej ekonomiky. Nielen v minulosti, ale aj dnes sú hlavným zdrojom bohatstva a (ekonomickej) slobody jednotlivca ako aj celej spoločnosti. Toto tvrdenie dokazuje aj príklad Anglicka v 18. a 19. storočí. V súčasnosti možno argumentovať úspechom Nového Zélandu, ktorý podľa štúdie Svetovej banky *Doing Business in 2006* vytvára najlepšie podmienky na podnikanie (vrátane ochrany vlastníctva) a podľa *Indexu ekonomickej slobody*, prezentovaného Heritage Foundation, dosahuje jednu z najvyšších mier ekonomickej slobody na svete.¹

¹ Pozri Doing Business in 2006 (WB; IFC) a www.heritage.org.

Predpokladom toho je nezasahovanie (respektíve čo najmenšie zasahovanie)² vlády do vlastníckych práv jednotlivcov, vrátane vlastníctva seba samého, a zároveň ochrana vlastníctva jednotlivca (vrátane seba) pred ostatnými subjektami v spoločnosti. Garanciou prirodzených vlastníckych práv jednotlivcov v spoločnosti sa postupom času stali popri neformálnych pravidlách aj legislatívne pravidlá, stanovované štátnou výkonnou a zákonodarnou mocou. Ochrana súkromného vlastníctva je tak jednou zo základných úloh vlády (v jej širšom vymedzení)³.

Problémy legislatívneho rámca na Slovensku vo vzťahu k vlastníctvu

Vlády však v praxi viac alebo menej často a výrazne:

1. priamo zasahujú, spochybňujú, narúšajú alebo obmedzujú vlastníctvo jednotlivcov a
2. nedostatočne chránia súkromné vlastníctvo pred jeho narúšaním zo strany iných subjektov.

Obidva problémy dotknutých osôb vyplývajú na Slovensku (aj) z legislatívnych možností, ktoré sú do určitej miery odvodené z Ústavy SR. Ústava sice garantuje každému právo vlastníť majetok a definuje rovnaký zákonný obsah a ochranu vlastníckych práv všetkých vlastníkov (čl. 20 ods. 1). Zároveň však zakotvuje výnimky z tohto pravidla, ktoré majú charakter znevýhodnenia súkromného vlastníctva oproti rôznym formám verejného vlastníctva.

Ústava SR priamo zo súkromného vlastníctva vylučuje „*nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky*“ (čl. 4 Ústavy). Čl. 20 ods. 2 Ústavy zasa umožňuje vylúčiť zákonom zo súkromného vlastníctva ďalší majetok. Táto formulácia je vágna a umožňuje široký výklad, keďže má ísť o majetok „*nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu*“. Dáva zákonodarcovi teoretickú možnosť určiť, že vo výlučnom vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb má byť akýkoľvek ďalší majetok, ak zákonodarcu usúdi, že je to nevyhnutné na zabezpečovanie potrieb spoločnosti alebo rozvoja národného hospodárstva. To nepredstavuje dostatočnú ústavnú garanciu súkromného vlastníctva a jeho rovnocenného postavenia voči iným formám vlastníctva. Rovnako Ústava SR v čl. 20 ods. 2 umožňuje zákonom vylúčiť z vlastníctva určitého majetku fyzické osoby, ktoré nie sú občanmi SR alebo právnické osoby so sídlom mimo Slovenska. Pre takúto potenciálnu diskrimináciu súkromných vlastníkov Ústava dokonca nepredpokladá žiadne iné vymedzenie, okrem skutočnosti, že sa tak udeje prostredníctvom zákona.

Priame zásahy štátu do vlastníctva

Najväčším zásahom do vlastníctva jednotlivca je *vyvlastnenie* jeho majetku, keďže ide o trvalé odobratie majetku tomuto človeku. Menej vážnym, ale i tak podstatným zásahom do slobody podnikania, a tým aj do slobodného nakladania podnikateľa s jeho majetkom, je každá regulácia podnikateľského prostredia.⁴

Ústavný rámec pre zásahy štátnej moci do súkromného vlastníctva je vymedzený v čl. 20 ods. 4 Ústavy SR, ktorý pripúšťa vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva za splnenia nasledovných podmienok: (1) iba v nevyhnutnej miere, (2) vo verejnom záujme, (3) na základe zákona a (4) za primeranú náhradu. Podobne, ale nie totožne, vymedzuje vyvlastnenie aj Listina základných práv a slobôd, podľa ktorej⁵ je vyvlastňovanie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva možné len vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za náhradu.

² Najrozšírenejším a najviac akceptovaným obmedzením vlastníckych práv je daňové, odvodové a poplatkové zaťaženie subjektov, t.j. zákonom nútené odovzdávanie časti vlastných príjmov vláde. Keďže to je však súčasťou analýzy kapitoly IV., v tejto kapitole Audit sa mu osobitne nevenujeme.

³ Pojem „vláda“ používame synonymicky s pojmom „verejná správa“ (General Government), teda všetky inštitúcie, ktoré spravujú verejné financie.

⁴ Núteným obmedzením vlastníckych práv v podobe administratívneho a finančného zaťaženia podnikania a v podobe rôznych špecifických zásahov do slobody podnikania sa zaoberajú kapitoly III. až V. tohto Auditu. Preto budeme v tejto časti venovať pozornosť najmä problematike vyvlastňovania a otázke Ústavou vymedzených podmienok pre zásahy do vlastníckeho práva.

⁵ V článku 11 ods. 4 (ústavný zákon č. 23/1991 Z.z.).

Okrem podmienky zákonnosti umožňujú všetky podmienky širšiu interpretáciu. Sú do značnej miery závislé na posúdení zákonodarcu, resp. súdu alebo Ústavného súdu SR v prípade, že rozhodujú o zákonnosti konkrétneho rozhodnutia orgánu štátnej správy alebo o súlade konkrétnej právnej normy umožňujúcej obmedzenie vlastníckych práv s ústavou.

Kľúčovou otázkou pre ne/vyvlastňovanie je definovanie a praktické naplnenie pojmu „*verejný záujem*“, predovšetkým v spojitosti s „*primeranou náhradou*“ (teda cenou za vzdanie sa vlastníctva majetku). Verejný záujem nevymedzuje ani Ústava SR a nie je jednoznačne a striktné definovaný ani v žiadnom zákone.

Je potrebné v Ústave SR jednoznačne a úzko vymedziť pojem „verejný záujem“ a podmienky pre výnimočné možnosti vyvlastňovania, vyplývajúce z úzko definovaného verejného záujmu⁶.

„Verejný záujem“ nie je explicitne vymedzený ani v základnej právnej norme, ktorá ho umožňuje – v stavebnom zákone⁷. Zákon pritom vymenováva až 15 účelov, pre ktoré je možno pristúpiť k vyvlastneniu vo verejnom záujme – od „verejnoprospešných stavieb“, cez výstavbu vojenských objektov až po uskutočnenie stavieb, ktoré sú významnou investíciou podľa osobitných predpisov (§ 108 ods. 2).

Jasný verejný záujem možno spomedzi zákonne vymedzených dôvodov identifikovať iba v prípade výstavby vojenských objektov a vojenských priestorov osobitného určenia, keďže obrana krajiny je jednou zo základných funkcií vlády. Bližšia úprava vyvlastňovania na základe tohto dôvodu je stanovená zákonom o obrane SR. Ten však pripúšťa vyvlastňovanie nehnuteľností iba „v čase vojny alebo vojnového stavu“, teda v mimoriadnych situáciách.

Pri ostatných dôvodoch vyvlastňovania však nie je verejný záujem odôvodniteľný, resp. nie je zjavné, prečo by mal prípadný verejný záujem prevážiť nad súkromným záujmom vlastníkov vyvlastňovaných nehnuteľností. Najproblematickejším dôvodom je „uskutočňovanie stavieb, ktoré sú významnou investíciou“ podľa zákona č. 175/1999 Z.z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií. Zákon umožňuje realizovať vyvlastnenie v záujme súkromného investora. Za významnú investíciu považuje takú, ktorá presahuje najmenej 1 mld. Sk, je národohospodársky významná a vláda o nej rozhodla, že jej uskutočnenie je vo verejnom záujme⁸. Pojem „národohospodárska významnosť“ nie je, rovnako ako „verejný záujem“, v legislatíve nikde jednoznačne definovaný.

Písomné osvedčenie o významnej investícii vydáva ministerstvo hospodárstva na základe rozhodnutia vlády. Vlode tým zákon zveruje právomoc rozhodnúť, ktorý súkromný záujem je zároveň verejným záujmom, dokonca verejným záujmom takej právnej sily, ktorý umožňuje zasiahnuť do vlastníckeho práva iného súkromného vlastníka. Príkladom takýchto zásahov do vlastníctva ľudí bolo rozhodnutie vlády o získaní nevykúpených pozemkov pre Hyundai/KIA v roku 2004. Vyvlastňovanie pre tzv. významné investície je z ekonomického pohľadu neopodstatnené a z ústavnoprávneho hľadiska sporné.

Je potrebné prostredníctvom stavebného zákona konkrétne špecifikovať „verejný záujem“ a podmienky pre výnimočné možnosti vyvlastňovania vyplývajúce z úzko definovaného verejného záujmu.⁹ Takým by napríklad mala ostať výstavba vojenských objektov v čase vojny. Na druhej strane by sa však malo zamedziť možnostiam, aby pod verejný záujem spadala aj investícia súkromnej firmy.

⁶ Napríklad, Ústava v Maďarsku (v čl. XX.) definuje, že vyvlastnenie je možné len vo výnimočných prípadoch (verejného záujmu), uvedených v zákone, a to za plnú, nepodmienečnú a okamžitú náhradu. Pozri Projekt (2003), <http://www.build.gov.sk/www/Docs/vyvlastnenie-projekt2003.doc>.

⁷ Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov.

⁸ Za významnú môže byť kvalifikovaná aj investícia pod 1 miliardu korún, ak je jej realizácia nevyhnutná pre zabezpečenie inej investície nad 1 miliardu korún, ktorú vláda označila za stavbu vo verejnom záujme.

⁹ Ideálne v nadväznosti na vymedzenie verejného záujmu v Ústave SR.



Stavebný zákon sa odvoláva na ďalšie legislatívne normy, ktoré vyvlastňovanie konkretizujú. Ide najmä o zákon o prírodných liečivých vodách, zákon o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciach, zákon o obrane SR, zákon o ochrane a využití nerastného bohatstva, banský zákon, zákon o dotácii na zriadenie priemyselných parkov, zákon o významných investíciach.

Ďalšie zásahy do vlastníckych práv sú legislatívne umožnené zákonmi o cenných papieroch a o preukazovaní pôvodu majetku.

Problémom z hľadiska neobmedzovania vlastníckych práv je navrhovaná novela zákona o cenných papieroch,¹⁰ ktorá podľa Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/25/ES o ponukách na prevzatie zavádza okrem iného právo výkupu (§ 118i) a právo na odkúpenie (§ 118j). Nadobúdateľ najmenej 90 % akcií spoločnosti môže od ostatných akcionárov vyžadovať, aby mu svoje akcie predali za primeranú cenu (cenu, ktorá nemôže byť nižšia, ako bola cena, za ktorú nadobudol akcie, vďaka ktorým jeho podiel presiahol 90 %). Právo na odkúpenie zasa dáva v takejto situácii menšinovému akcionárovi právo vyžadovať od dominantného akcionára, ktorý nadobudol najmenej 90 % akcií akciovej spoločnosti, aby zostávajúce akcie od menšinového akcionára odkúpil za primeranú cenu.

V oboch prípadoch ide o reguláciu a zásah do slobody zmluvných vzťahov a vlastníckych práv akcionárov, podložený vynucovaným súhlasom s cenou akcie, pričom osobitne v prípade práva na výkup chýba akýkoľvek akceptovateľný dôvod na zásah do vlastníckych práv.

Bolo by vhodné, aby zástupcovia Slovenska v EÚ presadzovali zrušenie Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/25/ES o ponukách na prevzatie.

Zasahovanie do majetku a súkromia, a dokonca aj zbavenie majetku, je umožnené zákonom o preukazovaní pôvodu majetku.¹¹ Podľa neho bude môcť finančná polícia iba na základe neanonymného upozornenia (i bez povolenia súdu) vstúpiť na súkromný majetok, napríklad do podnikateľských prevádzkárni či priestorov na podnikanie a môže nazerať do účtovníctva, výpisov a iných dokumentov a robiť si z nich kópie. V prípade, keď polícia po preskúmaní príjmov nezistí problém s nepreukázateľnými príjmami u dotknutej osoby, pôjde o šikanovanie bezúhonných občanov a neodôvodnený zásah do ich súkromia.

Ak polícia zistí, že hodnota majetku osoby je aspoň o 1000-násobok minimálnej mzdy vyššia ako preukázateľný majetok, vec odovzdá prokurátorovi. Dôkaz musí predložiť dotknutá osoba, čo vytvára riziko zneužitia a prenáša dôkazné bremeno na občana. V prípadoch, keď nedokáže podložiť zdroje príjmov presahujúce 1000-násobok ním preukázateľných príjmov, bude jeho majetok zabavený v prospech štátu.¹² Vzniká tak pochybnosť, či zákon nie je v rozpore s Ústavou SR. Odporúča sa zákon o preukazovaní pôvodu majetku zrušiť.

Nedostatočná ochrana súkromného vlastníctva

Vlády by nielenže nemali priamo zasahovať do vlastníckych práv jednotlivcov, ale mali by na druhej strane vytvárať také legislatívne podmienky, ktoré dostatočne garantujú ochranu vlastníctva jednotlivcov pred zásahmi ostatných v spoločnosti. Pri hodnotení stavu legislatívnych podmienok vo vzťahu k ochrane vlastníctva zameriavame pozornosť na trestno-právne aspekty ochrany vlastníctva podnikateľa (vrátane jeho osoby) a na ochranu informácií o podnikateľských subjektoch.

Ochranu vlastníckych práv fyzických a právnických osôb zabezpečuje štát aj prostriedkami zakotvenými v normách trestného práva. Trestný zákon poskytuje trestnoprávnú ochranu všetkým druhom vlastníctva. Nerovnaká miera ochrany sa uplatňuje vo vzťahu k vlastníctvu Európskej únie, ktoré je slovenskou legislatívou chránené prísnejšie než iné formy vlastníctva vrátane súkromného.

Na postihovanie machinácií s cudzím majetkom slúžia trestné činy sprenevery či skresľovania údajov hospodárskej a obchodnej evidencie. Avšak na spáchanie trestného činu skresľovania údajov hospodárskej a obchodnej evidencie podľa § 259 Trestného zákona, ktorým je chránené aj korektné použitie prostriedkov z domácich verejných rozpočtov, je potrebné uviesť “nepravdivé alebo hrubo skresľujúce údaje”. Skutkovú podstatu trestného činu poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev podľa § 261 Trestného zákona naplňa už aj predloženie “nesprávneho alebo neúplného” výkazu alebo dokladu.

Ak sa páchatel dopustil činu z nedbanlivosti, vo vzťahu k domácim zdrojom je trestné, ak ide o väčšiu škodu (nad 80 000 Sk. Vo vzťahu k prostriedkom EÚ nie je na vznik trestnosti nedbanlivostného konania minimálna výška škody stanovená. Spreneverou podľa § 213 Trestného zákona je prisvojenie si cudzej veci a spôsobenie škody na cudzom majetku. Finančné záujmy Európskych spoločenstiev však okrem sprenevery možno poškodiť aj “protiprávnym zadržaním prostriedkov”, napr. neúmyselnou chybou v účtovníctve či presunom prostriedkov medzi položkami, ktorým nepríde k bezprostrednej škode či neoprávnenému obohateniu. Rovnaká ochrana majetku by sa pritom nemala vzťahovať len na slovenské a európske verejné zdroje, ale aj na verejné a súkromné zdroje.

Počnúc 1. januárom 2006 vstúpili do platnosti nové trestnoprávne kódexy. Zmeny, ktoré prinášajú majú podľa zámerov zákonodarcu prispieť k účinnejšej a rýchlejšej ochrane práv a oprávnených záujmov fyzických a právnických osôb a tiež záujmov celej spoločnosti. Ochrana vlastníckeho práva a iných majetkových práv je zabezpečovaná najmä prostredníctvom trestnoprávných noriem štvrtej a piatej hlavy Trestného zákona, ktoré upravujú trestné činy proti majetku a trestné činy hospodárske. Skutkové podstaty jednotlivých majetkových a hospodárskych trestných činov sa oproti minulému stavu výraznejšie nezmenili, pri určitých kategóriách trestných činov došlo k zvýšeniu trestnej sadzby trestu odňatia slobody.

Za problematické možno považovať ustanovenie o trestnej zodpovednosti za nevyplatenie mzdy a odstupného podľa § 214 Trestného zákona. To umožňuje sankcionovať podnikateľa, ktorý nevyplatí „zamestnancovi mzdu, plat alebo inú odmenu za prácu, náhradu mzdy alebo odstupné, na ktorých vyplatenie má zamestnanec nárok, v deň ich splatnosti, hoci v tento deň mal peňažné prostriedky na ich výplatu, ktoré nevyhnutne nepotreboval na zabezpečenie činnosti právnickej osoby alebo činnosti zamestnávateľa, ktorý je fyzickou osobou, alebo vykoná opatrenia smerujúce k zmareniu vyplatenia týchto peňažných prostriedkov“ trestom odňatia slobody až na tri roky. Ak tým zamestnávateľ spôsobí škodu veľkého rozsahu, zvyšuje sa horná sadzba trestu až na 12 rokov. V prípade tohto ustanovenia ide o nahrádzanie vzťahov, ktoré by mali byť upravené Zákonníkom práce alebo Občianskym zákonníkom a garantované efektívnym systémom vymožiteľnosti práva, trestnoprávnymi sankciami, čo nemožno považovať za prijateľné riešenie.

V oblasti ochrany vlastníckeho práva možno ďalej upriamiť pozornosť na ustanovenie § 26 Trestného zákona, ktoré upravuje oprávnené použitie zbrane. Zákon tu pripúšťa beztrestné použitie zbrane za účelom ochrany majetku voči osobe, ktorá neoprávnene vnikne do obydľia alebo v ňom neoprávnene zotrúva. Zákon dáva vlastníkovi široký priestor na svojpomocnú ochranu svojho majetku pred osobou, ktorá jeho vlastnícke právo v tomto priestore ohrozuje. Na jednej strane sa týmto ustanovením významne posilnila možnosť rýchlej a účinnej ochrany vlastníckeho práva, na strane druhej tu však existuje isté riziko zneužitia tohto inštitútu.

¹⁰ Vpracovaný MF SR a v dňoch 23.11.-15.12.2005 zaradený do medzirezortného pripomienkového konania. Zatiaľ nebol predložený do vlády.

¹¹ Zákon č. 335/2005 Z.z. o preukazovaní pôvodu majetku.

¹² Iné zásahy vlády do vlastníctva sú súčasťou ďalších kapitol Auditú, napríklad zásahy do vlastníckych práv vlastníkov pôdy a pozemkov a lesov sú spracované subkapitole 6.3 Poľnohospodárstvo.



V novej trestnoprávnej úprave zatiaľ nedošlo k zakotveniu trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb, čo z hľadiska ochrany podnikateľa a ochrany vlastníckeho práva možno hodnotiť pozitívne. Platné právne normy najmä z oblasti správneho práva umožňujú dostatočne razantne postihovať protiprávne konanie právnických osôb. Štát by sa mal preto snažiť predovšetkým o flexibilnejšie využitie súčasných sankčných prostriedkov a nehľadať riešenie nezládnutých problémov v zavádzaní nových trestnoprávných postihov právnických osôb.

Odporúča sa vypustiť § 214 a 261 Trestného zákona a bližšie špecifikovať podmienky oprávneného použitia zbrane v § 26 Trestného zákona. Odporúča sa nezavádzať trestnoprávnú zodpovednosť právnických osôb.

Zákon o ochrane osobných údajov č. 428/2002 Z. z. poskytuje fyzickým osobám vysoký štandard ochrany pri spracúvaní ich osobných údajov. Vzťahuje sa však výlučne na osobné údaje fyzických osôb. Jeho pôsobnosť sa nevzťahuje na ochranu tajných, dôverných alebo inak citlivých informácií týkajúcich sa podnikateľov (právnických alebo fyzických osôb). Podnikatelia sa preto pri nakladaní s citlivými údajmi vzťahujúcimi sa na ich obchodné aktivity musia spoliehať len na dôsledné dodržiavanie obchodného, bankového, poštového, telekomunikačného či daňového tajomstva a na rešpektovanie zásad poctivého obchodného styku. Povinnosti na úseku ochrany údajov týkajúcich sa podnikateľov a ich podnikateľskej činnosti sú rozptýlené v mnohých právnych predpisoch a kontrola ich dodržiavania je preto značne komplikovaná. Prípady porušenia týchto povinností sa riešia často až v trestnoprávnej rovine v rámci naplnenia skutkovej podstaty trestného činu ohrozenia obchodného, bankového, poštového, telekomunikačného a daňového tajomstva podľa § 264 Trestného zákona či trestného činu zneužívania informácií v obchodnom styku podľa § 265 Trestného zákona.

Bolo by preto vhodné zvážiť možnosť zvýšiť legislatívnymi opatreniami úroveň ochrany určitých kategórií údajov týkajúcich výsostných záujmov podnikateľských subjektov pri ich spracúvaní v každodennej praxi. Zákon by mal jasne definovať, ktoré údaje týkajúce sa právnických a fyzických osôb podnikateľov podliehajú zvýšenej ochrane a následne by mal upravovať nevyhnutné opatrenia, ktoré je povinný prijať a dodržiavať každý subjekt, ktorý s takýmito údajmi prichádza do styku. Mal by riešiť tiež kontrolu dodržiavania týchto opatrení. Z tohto hľadiska by bolo žiaduce novelizovať zákon o ochrane osobných údajov tak, aby riešil aj ochranu niektorých dôverných informácií týkajúcich sa podnikateľov, najmä pri ich spracovaní a uchovávaní úradmi. Na druhej strane by bolo vhodné prehodnotiť príliš detailnú úpravu nakladania s osobnými údajmi, ktorá vo svojej súčasnej podobe predstavuje pre podnikateľské subjekty administratívnu bariéru a zaťažuje ich zbytočnou byrokraciou idúcou nad rámec základného zámeru zákona.

Otázka ochrany osobných údajov a rešpektovania určitej nedotknuteľnosti súkromnej sféry, či už fyzickej alebo aj právnickej osoby, vyvstáva aj s existenciou tzv. úverového registra, ktorý začal na Slovensku fungovať od októbra roku 2004. Jeho vytvorením sledovali banky zníženie miery rizikových obchodov prostredníctvom preverovania bonity, dôveryhodnosti a platobnej disciplíny ich klientov. Poskytnuté informácie tvoria predmet bankového tajomstva. Do úverového registra majú v súčasnosti prístup iba komerčné banky. V blízkej budúcnosti sa však ráta s otvorením úverového registra aj pre lízingové a splátkové spoločnosti a mobilných operátorov. V tejto súvislosti bude potrebné nanovo upraviť režim a podmienky fungovania úverového registra tak, aby ochrana majetkových záujmov bánk a ďalších subjektov zapojených do úverového registra nezasahovala do osobnostných a majetkových práv fyzických a právnických osôb, ktorých údaje budú v rámci úverového registra prístupné (napríklad podmienky zaradenia určitého neplatiča do tohto registra a podmienky jeho vyradenia z registra, prostriedky, ktorými by sa predišlo zneužitiu údajov obsiahnutých v registri).

Odporúča sa novelizovať zákon o ochrane osobných údajov tak, aby upravoval aj ochranu vybraných dôverných informácií o podnikateľských subjektoch.

2.2 Rozsah a kvalita prijímanej legislatívy z hľadiska dopadov na podnikateľskú sféru

Prieskum: Legislatíva a problémy s ňou spojené

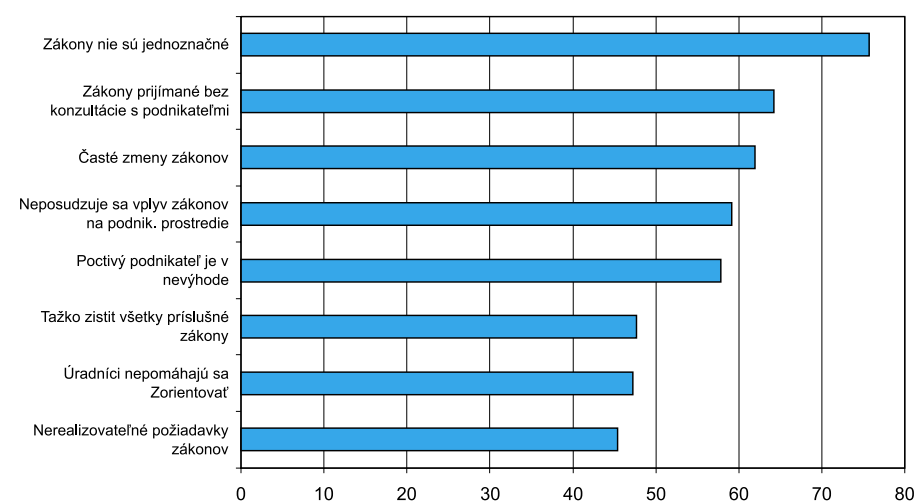
Sledovaním zmien zákonov a riešením problémov s interpretáciou predpisov, ktoré ovplyvňujú podnikanie sú podnikatelia nútení tráviť nezanedbateľnú časť svojho pracovného času (podľa pätiny respondentov je to viac než 20 %, štvrtina uvádza 11 – 20 %, ďalšia tretina 6 – 10 %). Na prvý pohľad možno nejde o vysoké percentá, pre pochopenie vážnosti problému je však potrebné zobrať do úvahy fakt, že drvivú väčšinu respondentov tvorili majitelia a výkonní riaditelia firiem. V kvalitatívnom prieskume sa viacerí vyjadrili, že oveľa viac času musia sledovaniu zmien zákonov a riešeniu problémov s ich nejednoznačnosťou venovať ich zamestnanci. Niektorí menší, ale i strední podnikatelia sa dokonca vyjadrili, že na sledovanie legislatívnych zmien už rezignovali, pretože to bolo časovo neúnosné. Spoliehajú sa na to, že o dôležitých zmenách sa nejako včas dozvedia, či už z médií alebo od kolegov podnikateľov.

Až bezmála polovica respondentov sa prikláňa k názoru, že v ich odvetví sa nedá podnikáť tak, aby nikdy neporušili žiadny zákon. Prečo je podľa podnikateľov a manažérov ťažké či dokonca nemožné dôsledne dodržiavať zákony, ukazujú odpovede na ďalšiu otázku. Až vyše tri štvrtiny všetkých respondentov uvádzajú ako dôvod nejednoznačnosť zákonov.

Väčšina tiež upozorňuje, že časté zmeny zákonov nemožno usledovať a tiež, že zákony sú prijímané bez dostatočnej konzultácie s podnikateľmi a bez posudzovania ich vplyvov na podnikateľské prostredie. Bezmála polovica podnikateľov si dokonca myslí, že niektoré zmeny zákonov prinášajú nerealizovateľné požiadavky. Rozsah zákonmi kladených požiadaviek na podnikateľov je taký veľký, že je prakticky vylúčená dôsledná kontrola, čo je zdrojom ďalších nerovností v podnikateľskom prostredí. Až bezmála tri pätiny podnikateľov a manažérov si myslia, že dodržiavanie zákonov sa nevynucuje od všetkých, a preto je poctivý podnikateľ v nevýhode voči konkurentom.

Tento pocit je obzvlášť výrazný v skupine firiem s ročnými tržbami 10 – 100 mil. Sk. Časté zmeny zákonov sú pre najmenšie firmy – s ročnými tržbami do 10 mil. Sk – ešte výraznejším problémom ako pre ostatných, keďže nedisponujú personálnymi kapacitami na ich sledovanie. Častejšie tiež hodnotia požiadavky vyplývajúce zo zákonov ako nerealizovateľné.

Prečo sa niekedy nedá podnikáť bez porušenia zákonov



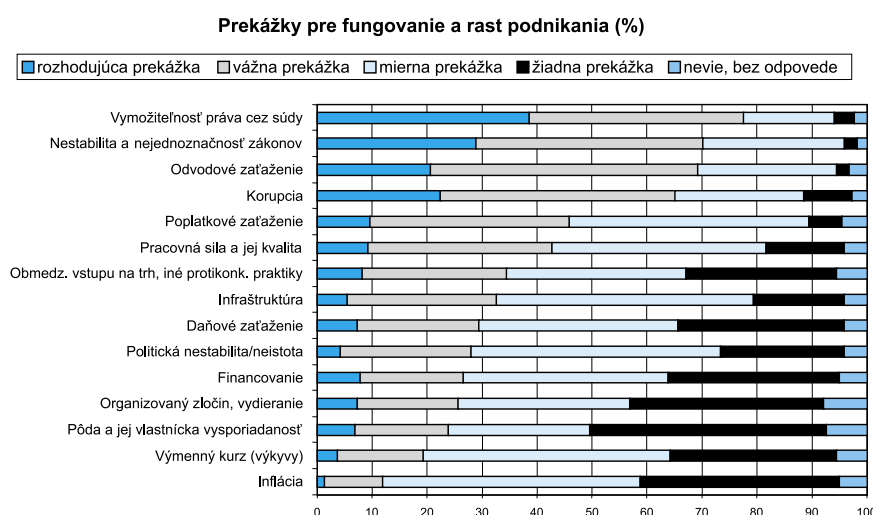
Inštitucionálne prostredie pre podnikanie na Slovensku a jeho hlavné problémy

Z ekonomického hľadiska je inštitucionálne prostredie a jeho kvalita hlavným determinantom činnosti jednotlivých trhových subjektov. Dôraz na kvalitu legislatívneho a regulačného prostredia je preto legitímnou a zároveň kriticky dôležitou požiadavkou kladenou na vládu, a to zvlášť zo strany podnikateľských subjektov, ktorých sa špecificky dotýka veľká časť existujúcej legislatívy a regulácií.

Kvalita regulačného prostredia môže byť akceleračným alebo, naopak, brzdou rozvoja podnikateľskej činnosti, inovatívnosti, konkurencieschopnosti podnikov a celkového hospodárskeho rastu. Zatiaľ čo viditeľnému zaťaženiu podnikania vo forme daní a iných povinných platieb sa na celom svete i na Slovensku venuje vysoká pozornosť, neviditeľné zaťaženie podnikania administratívnymi bariérami, legislatívnymi a regulačnými pravidlami je stále pomerne prehliadanou oblasťou. Pritom však vôbec nejde o zanedbateľný či zástupný problém. Podľa Európskej komisie len administratívne zaťaženie podnikania v členských krajinách Európskej únie predstavuje v priemere 4 až 6 % hrubého domáceho produktu. Až 15 % tohto zaťaženia pritom nie je v skutočnosti nevyhnutné a je možné zbaviť sa ho s takmer okamžitou účinnosťou.

Administratívne náklady však nie sú jedinou súčasťou celkových nákladov regulácie. Pokrývajú v podstate len tú časť regulačných nákladov, ktoré súvisia s dodržiavaním stanovených regulačných podmienok a komunikáciou s regulačnými inštitúciami. Celkové ekonomické náklady regulácie sú pritom podľa rôznych štúdií využitých v dokumentoch oficiálnych orgánov členských krajín Európskej únie približne trojnásobne vyššie než administratívne náklady.

Podnikatelia na Slovensku vnímajú veľmi citlivo dva zásadné problémy v oblasti legislatívneho prostredia: problém kvantity regulácie a jej nestability a problém kvality regulácie. K nim je však potrebné priradiť tretí, azda najzásadnejší problém, ktorý je priamym zdrojom ostatných výhrad podnikateľskej verejnosti. Predkladatelia legislatívy akoby si často neuvedomovali, že nimi pripravené normy majú okrem priamych dopadov i mnoho nezamýšľaných dôsledkov a vplyvov na rôzne oblasti – od verejných financií, cez podnikateľské prostredie, sociálne dopady až po dopady na životné prostredie.

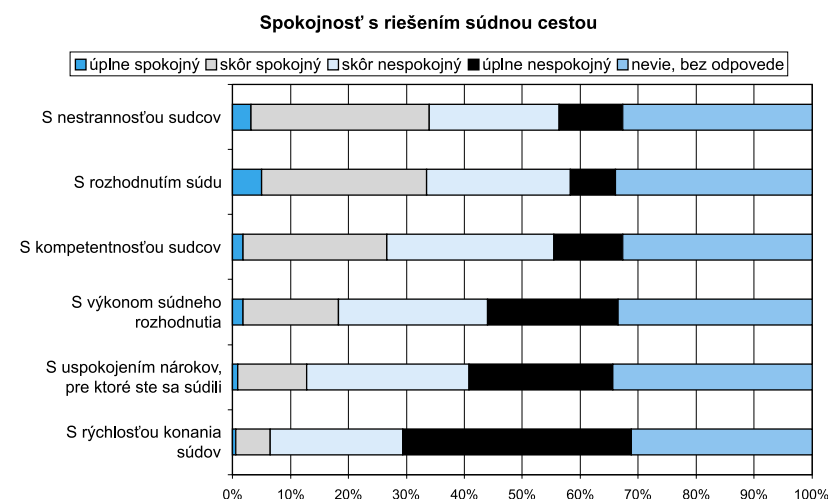


Podľa rozsiahleho prieskumu názorov podnikateľov vykonaného v rámci tohto Auditu podnikateľského prostredia predstavuje legislatívne prostredie druhú najvýznamnejšiu bariéru pre fungovanie a rast podnikania. Za prekážku ho označilo až 95 percent respondentov prieskumu, čím problém kvality legislatívy predstihol tak „zaužívané“ problémové oblasti podnikania, akými sú výška odvodov či korupcia. Ďalšími logickými závermi rovnakého prieskumu preto bolo, že podnikateľská verejnosť nepovažuje normotvorné a regulačné orgány v SR za inštitúcie, ktoré by vytvárali priaznivé podmienky pre podnikanie na Slovensku. V závislosti od jednotlivých inštitúcií o tom pochybuje polovica až tri štvrtiny respondentov prieskumu.

Len v roku 2005 bolo v Zbierke zákonov publikovaných 666 nových zákonov a noviel, vyhlášok, nariadení, opatrení a podobných legislatívnych noriem. Toto vysoké číslo nebolo výnimočné ani v medzoročnom porovnaní. Priemerný počet legislatívnych opatrení publikovaných v Zbierke zákonov v rokoch 2000 až 2005 dosiahol 663. Hoci nie všetky z nich sa priamo týkajú alebo zasahujú do podnikateľského prostredia, resp. mnohé z nich sa dotýkajú len úzkeho okruhu podnikateľských subjektov je zrejme, že práve vo vysokej produkcii regulácií a zákonov tkvie problém podnikateľských subjektov udržať krok s vládou byrokraciou a pravidlami upravujúcimi správanie trhových subjektov.

Správa o administratívnych bariérach podnikania z roku 2005, ktorú každoročne berie na vedomie Vláda Slovenskej republiky, označila 38 opatrení, zákonov a regulačných noriem uskutočnených a vydaných v roku 2005 za „najvýznamnejšie opatrenia s dopadom na podnikateľské prostredie“. To znamená, že len významné opatrenia s dopadom na podnikateľské prostredie boli na Slovensku v minulom prijaté častejšie než jedenkrát za dva týždne.

Len v desiatich najdôležitejších normách upravujúcich podnikanie došlo v rokoch 2000 – 2005 k 136 novelizáciám a zmenám, vrátane prijatia úplne nových znení týchto zákonov. To znamená, že jeden z desiatich najdôležitejších zákonov upravujúcich podnikanie na Slovensku sa v priebehu posledných šiestich rokov menil v našej krajine tiež v priemere približne každé dva týždne¹³.



¹³ Zmeny zákonov zahŕňajú novely prijaté parlamentom v treťom čítaní. V prípade zákonov, ktoré nadobudli platnosť v priebehu obdobia 2000 – 2006 sú započítané i zmeny v zákonoch, ktoré im predchádzali, ak také zákony existovali (napr. v prípade zákona o dani z príjmov číslo 595/2003 boli započítané novely tohto zákona, ako i novely zákona o daniach z príjmov číslo 366/1999 od roku 2000 do prijatia nového zákona).

Podľa rovnakej Správy o administratívnych bariérach podnikania z roku 2005 existuje na Slovensku 78 rôznych ústredných orgánov štátnej správy a nimi riadených inštitúcií, ktoré svojou činnosťou ovplyvňujú podnikateľské prostredie. Hoci nie všetky z nich majú normotvornú iniciatívu, opäť ide o pomerne vysoké číslo. K týmto inštitúciám je navyše potrebné prirátava dva orgány územnej samosprávy (vyššie územné celky a mestá a obce), ktorých kompetencie boli výrazne posilnené zvlášť po nedávno uskutočnenej reforme verejnej správy a taktiež regulačne vplyvajú na vybrané aspekty podnikateľského prostredia.

Ak by sme akceptovali predpoklad, že situácia v Slovenskej republike je veľmi podobná alebo rovnaká ako je situácia v ostatných krajinách Európskej únie, môžeme sa pokúsiť približne vyčíslieť náklady regulácie v našej krajine. Pri akceptovaní predpokladu, vyplývajúceho z dostupných štúdií a analýz, že administratívne zaťaženie podnikania dosahuje v krajinách EÚ v priemere 4 percentá hrubého domáceho produktu a je zhruba tretinou celkového regulačného zaťaženia podnikania, dospejeme k nasledujúcim hrubým odhadom pre Slovensko¹⁴:

Administratívne náklady regulácií:	57,5 miliardy Sk
Celkové náklady regulácií:	170 miliárd Sk

Hodnotenie dopadov prijímanej legislatívy z hľadiska podnikateľskej sféry

Takmer úplne každé legislatívne opatrenie a regulácia vyvolávajú nezamýšľané dôsledky a náklady. Trhová ekonomika je dynamickým a interaktívnym systémom, reagujúcim na podnety poskytované reguláciou často rôznymi neočakávanými spôsobmi.

Autori právnych predpisov sa v mnohých prípadoch zameriavajú na priame dopady regulácií a neuvažujú nad ich sekundárnymi efektmi a dodatočnými následkami. Takýto prístup, ktorý je možné opísať slovami „najprv reguluj, potom myslí“, však nie je správny, pretože sa namiesto aktívneho predchádzania negatívnym dôsledkom prijímania legislatívnych predpisov tradične zameriava na ich neskoršie odstraňovanie inými legislatívnymi predpismi. To vedie k už spomínaným častým legislatívnym zmenám, neprehľadnosti, rozdrobenosti a netransparentnosti legislatívy, čo následne negatívnym spôsobom ovplyvňuje i podnikateľské prostredie. Preto je veľmi dôležité už pri tvorbe právnych predpisov zamerať sa na kvalitné analytické hodnotenie ich všetkých možných dopadov.

Napriek existencii formálnych postupov pre hodnotenie dopadov prijímanej legislatívy na podnikateľské prostredie v podobe doložky vplyvov, predkladanej súčasne s návrhmi opatrení, je možné konštatovať, že tento proces na Slovensku v realite nefunguje. Pri jednoduchšej analýze všetkých zákonov schválených Národnou radou Slovenskej republiky v treťom čítaní v roku 2005 zisťujeme, že zo 154 zákonov predkladateľ žiadneho z nich v doložke nepredpokladal významný vplyv na podnikateľské prostredie. Len v prípade piatich zákonov sa vyskytla všeobecná zmienka o možných dosahoch na podnikateľské subjekty, v štyroch z nich sa však predkladateľ prihlásil k možným pozitívnym vplyvom (piaty zákon, ktorým sa zvýšili sadzby spotrebnej dane z tabakových výrobkov obsahoval zmienku o možnom znížení odbytu týchto výrobkov). Skutočnosť je však na prvý pohľad úplne iná. Už pri najkonzervatívnejšom prístupe k týmto normám je možné predpokladať dopady na podnikateľské prostredie prinajmenšom v prípade jednej tretiny schválených zákonov v roku 2005. Slovensko sa tak, bez akéhokoľvek nadhodnocovania tohto problému, dá označiť za poslednú krajinu Európskej únie, v ktorej dosiaľ nefunguje reálne hodnotenie vplyvov predkladaných legislatívnych noriem na podnikateľskú sféru.

Konkrétnymi príkladmi ilustrujúcimi nefunkčnosť procesu hodnotenia dopadov prijímanej legislatívy môže byť negatívne preslávená registratúrna povinnosť v zmysle zákona č. 395/2002 o archívoch

a registratúrach. Zákon prerokovaný vládou SR 20. 02. 2002 v Doložke finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť uvádza, že „návrh zákona svojím obsahom nesúvisí s utváraním podmienok na rozvoj podnikateľských aktivít“. V máji 2005 však bola v Národnej rade Slovenskej republiky (NR SR) k zákonu predložená poslanecká novela, ktorá v dôvodovej správe uvádza, že „povinnosti vyplývajúce zo zákona č. 395/2002 a vyhlášky MV SR č. 628/2002 pre všetkých pôvodcov registratúry prispievajú k zhoršovaniu podnikateľského prostredia“.

Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania neskôr vyčíslila len administratívne náklady plynúce z tejto právnej normy, ktorá je stále platná, pre podnikateľské subjekty nasledovne:

Jednorazové náklady celkom:	5,8 miliardy Sk
Periodické ročné náklady celkom:	12,5 miliardy Sk
Periodické päťročné náklady celkom:	2,2 miliardy Sk

Hodnotenie NARMSP sa pritom zaoberalo len administratívnym zaťažením, nie celkovým regulačným zaťažením vyplývajúcim z tejto normy. Správne však aspoň identifikovalo niektoré ďalšie následky jej prijatia: oslabená konkurencia na trhu a sťažený prístup naň najmä pre malé podniky, a podobne.

Všetky tieto výhrady vyplývajú z jedného závažného faktu. Situáciu v tvorbe legislatívy a regulácií na Slovensku je možné označiť slovami „nízka kultúra tvorby legislatívy na všetkých úrovniach a vo všetkých formách“. Pri porovnaní procesov tvorby legislatívy, prístupov ich predkladateľov k verejnej diskusii o nich, k zamýšľaniu sa nad ich dôsledkami, primeranosťou pri plnení stanovených cieľov ako i nad správnosťou cieľov samotných, konzistentnosti legislatívy navzájom a jej prehľadnosti, je možné konštatovať, že slovenské orgány a inštitúcie pôsobiace ako tvorcovia a predkladatelia legislatívnych pravidiel v drivej väčšine prípadov nenapĺňajú základné princípy správnej regulácie.

Prechod k novej kultúre lepšej regulácie a zlepšovania podnikateľského prostredia na Slovensku

Skutočné systémové riešenie problému rozsahu a kvality prijímanej legislatívy na podnikateľskú sféru si žiada omnoho viac než prijatie rôznych stratégií, formálnych plánov a čiastkových opatrení. Odpor byrokracie voči takémuto typu zmeny je totiž príliš silný. Poraziť ho môže len komplexný, koordinovaný prístup založený na rozhodnutí postupne zlepšovať celkovú legislatívnu kultúru a lepší systém regulácie s priamou podporu najvyšších politických reprezentantov krajiny.

Iba takýto konzistentný prístup, aký sa na Slovensku už niekoľkokrát podarilo vybudovať napríklad v prípade daňovej reformy či reformy dôchodkového systému, môže viesť k rýchlym a jednoznačným výsledkom.

Prvým krokom, ktorý je dôležitý prinajmenšom pre zaistenie nezhoršovania sa súčasného stavu a následne i pre vytvorenie možností jeho zlepšovania, je zavedenie systému lepšej regulácie. Zjednodušene možno povedať, že ide o proces, ktorý pozostáva z nasledujúcich častí:

1. osvojenie si myšlienky lepšej regulácie vládou ako jej základnej priority a stratégie,
2. zavedenie účinného a komplexného hodnotenia vplyvov prijímanej legislatívy z hľadiska dopadov na podnikateľskú sféru (Regulatory Impact Assessment – RIA, resp. Business Impact Assessment – BIA),
3. komplexné prehodnocovanie existujúcej legislatívy a regulácie,
4. dôraz na komunikáciu vlády a podnikateľov ako partnerov.

¹⁴ Hrubé odhady vyplývajú z odhadu celoročného HDP v roku 2005 na úrovni 1437,6 miliárd slovenských korún (v bežných cenách), ktorý publikoval Inštitút finančnej politiky Ministerstva financií SR 15. februára 2005.

Podnikateľské prostredie ako priorita vlády

Hoci sa formálne podnikateľské prostredie stalo jednou z priorít slovenskej vlády, či už v jej programovom vyhlásení alebo aj v rámci stratégie rozvoja konkurencieschopnosti (národnej Lisabonskej stratégie ako jedného zo štyroch hlavných akčných plánov), skutočné kroky smerujúce k vyššej kvalite podnikateľského prostredia v reálnej politike absentujú. Ministerstvo hospodárstva, pod ktoré táto oblasť formálne spadá, sa vo svojej každodennej činnosti dlhodobo zaoberá politikami, ktoré podnikateľskému prostrediu neprospievajú – naopak, mnohé z nich (rozsiahly systém dotácií, regulácií a podobne) majú skôr negatívny vplyv.

Pre reálne zlepšenie legislatívneho a regulačného prostredia na Slovensku je preto v prvom rade dôležité, aby sa podnikateľské prostredie stalo skutočnou prioritou vlády. Nedávna minulosť je dôkazom toho, že slovenská politická scéna je ochotná a schopná absorbovať dôležité témy a podniknúť v nich významné kroky a zmeny. Reforma regulácie a vybudovanie novej legislatívnej kultúry a projektu lepšej regulácie sú pre podnikateľov i občanov prinajmenšom rovnako dôležité ako väčšina z uskutočnených reforiem.

Účinný a fungujúci systém hodnotenia dopadov prijímanej legislatívy na podnikateľskú sféru

Osvojenie si myšlienky RIA a jej zavedenie s dostatočnou účinnosťou a potrebným technickým, legislatívnym i personálnym zázemím je základnou súčasťou politiky lepšej regulácie.

Súčasný systém existujúci na Slovensku vo forme doložky vplyvov nespĺňa základné kritériá, ktoré sú na kvalitný proces hodnotenia dopadov prijímanej legislatívy kladené. Rezorty a vláda ho považujú skôr za príťaž ako za potrebný nástroj na zlepšenie kvality práce vlády. Systémový prístup k tvorbe kvalitnejšej a lepšej legislatívy je doslova odmietaný (základnou všeobecnou námietkou rezortov voči návrhu MH SR na zavedenie jednotnej metodiky výpočtu Doložky vplyvov na podnikateľské prostredie bolo, že hrozí spomalenie procesu schvaľovania nimi predkladanej legislatívy o niekoľko dní). Myšlienku, že kvalitná tvorba legislatívy si vyžaduje dlhý proces otvorenej tvorby koncepcií, zámerov a politik, nasledovaný precizovaním konkrétnych legislatívnych noriem a od samého začiatku otvorenú komunikáciu a zvažovanie rôznych nástrojov si štátna správa teda zjavne bude musieť osvojovať veľmi dlho.

Na Slovensku úplne absentuje najmä dodržiavanie základných princípov transparentnej a správnej tvorby legislatívy a regulácie v počiatočných fázach tohto procesu, keď sa tvoria samotné návrhy riešení a zámerov predkladateľov. Práve toto sa zrejme najviac negatívne podpisuje na nízkej kvalite a vysokom rozsahu prijímanej legislatívy. Samotné medzirezortné pripomienkové konanie je príliš krátke na objektívnu diskusiu o predkladaných návrhoch, nehľadiac na to, že už neumožňuje diskutovať o ich samotnej podstate (či bol zvolený vhodný prístup/politika). Predkladatelia tak najzásadnejšie rozhodnutia o regulácii a legislatíve vykonávajú v úplnej „tichosti“ a izolácii, bez tlaku na objektívne zvažovanie alternatívnych riešení a dôslednú expertízu problémov a prístupov k ich vyriešeniu. Práve tu tkvie hlavný problém nestability a nekvality legislatívneho a regulačného prostredia na Slovensku.

V „ideálnom prípade“ by teda slovenská vláda mala:

1. upraviť proces hodnotenia dopadov prijímanej legislatívy zákonnou normou,
2. legislatívou druhého stupňa stanoviť záväzné metodiky pre výpočet RIA,
3. upraviť legislatívne postupy (vrátane predĺženia procesu tvorby legislatívy) tak, aby diskusia prebiehala od samotného počiatku formovania legislatívnych návrhov a ich rôznych alternatív, aby predkladatelia boli povinní jasne vyčíslieť prínosy a náklady ich návrhov a samotné návrhy dokázali nezvratiteľne obhájiť,

4. vytvoriť dostatočné zázemie pre kvalitné fungovanie tohto procesu, a to najmä:
 - orgán, zodpovedný za projekt lepšej regulácie, ako sekcia na Úrade vlády, podriadený priamo predsedovi vlády, spolupracujúci s domácimi i zahraničnými expertmi na túto oblasť, prípadne nezávislá inštitúcia s dostatkom právomocí,
 - nezávislý monitorovací a hodnotiaci orgán (napr. Rada pre podnikateľské prostredie),
 - personálne zázemie na jednotlivých rezortoch a iných inštitúciách – vyškolenie odborne zdatného personálu, prípadne vytvorenie samostatných pozícií v jednotlivých rezortoch.
5. podoprieť proces reálnou autoritou – najmä:
 - dôraz na verejnú a otvorenú diskusiu, ktorá obmedzí svojvôľu predkladateľov,
 - systém sankcií za nedodržiavanie či obchádzanie procesu (napr. vrátenie návrhu predkladateľovi v prípade nesprávne vypracovanej doložky, nedostatočného zváženia alternatív či nedostatočnej komunikácie, vrátane postihov personálneho charakteru).

Podrobná analýza existujúcej legislatívy a vyčíslenie regulačného zaťaženia

Okrem zlepšenia v oblasti novoprijímanej legislatívy je potrebné komplexne zanalyzovať existujúcu legislatívu, administratívne a regulačné bariéry. Projekt, ktorý v mnohých krajinách Európy trval niekoľko rokov je veľmi dôležitý pre účinné odstraňovanie už existujúcich problémov.

V prvom kroku je potrebné zamerať sa na pomerne úzku skupinu najvýznamnejších zákonov ovplyvňujúcich podnikanie. Skúsenosti z krajín EÚ hovoria, že približne 80 % všetkých bariér a problémov vytvára 10 najvýznamnejších legislatívnych noriem. Výsledkom činnosti expertnej skupiny by mali byť návrhy zjednodušenia legislatívy a odstránenia zbytočných prekážok.

Jednoznačný záväzok znižovať administratívne a regulačné zaťaženie podnikania

Ako jeden z najúspešnejších modelov využitých v Európe sa ukazuje jednoznačný záväzok vlády znížiť regulačné, resp. administratívne zaťaženie podnikania o stanovené percento (napr. holandská vláda – o 25 percent za štyri roky). Tento krok je možný, ak existuje aspoň odhad celkového zaťaženia podnikateľskej sféry v danej krajine. Zároveň je potrebné dodať, že cieľ je stanovený tak, aby porovnával zaťaženie na konci a na začiatku obdobia – t.j. motivuje k tomu, aby prírastok novej legislatívy a regulácií bol vyrovňovaný úbytkom starých.

Takýto záväzok je súčasťou zlepšovania kultúry tvorby legislatívy a regulácií a s dostatočnou podporou a technickým a personálnym zázemím môže byť kľúčovým stimulom pre zmenu „úradníckeho“ spôsobu myslenia v jednotlivých rezortoch.

Osvojenie si princípu „one in – one out“

„One in – one out“ je veľmi jednoduchý spôsob, akým podnietiť predkladateľov a tvorcov legislatívy, aby sa začali zamýšľať nad dôsledkami a dopadmi ich činnosti. Ide o princíp, podľa ktorého má byť každá nová regulácia alebo legislatívne opatrenie vyvážené zrušením inej legislatívy, resp. regulačného opatrenia.

Prístup „one in – one out“, akokoľvek sa môže zdať byť radikálnym, je v skutočnosti realizovateľný vcelku jednoducho a jediná jeho radikálnosť spočíva v razancii, s akou môže prispieť k rastu kvality a zníženiu množstva legislatívy a regulácií. Pri tomto princípe predkladatelia zákonov budú musia stanoviť svoje priority a za cenu predloženia jedného návrhu sa vzdať iného, čím *spomalia prítok novej legislatívy*, alebo odstrániť existujúce normy, čím *znižia množstvo legislatívy*. Toto je možné dosiahnuť niekoľkými spôsobmi, ktoré je všeobecne možné označiť ako „zjednodušovanie regulačného a právneho prostredia“, ktoré zahŕňa najmä:

- **dereguláciu** – odstraňovanie regulácií, čiže liberalizáciu predtým regulovaných oblastí
- **konsolidáciu** – spájanie existujúcich noriem do zrozumiteľnejšej formy na jednom mieste (napr. spojenie všetkých predpisov o bezpečnosti a ochrane zdravia do jednej právnej normy, a pod.),
- **racionalizáciu** – využívanie „horizontálnej“ legislatívy (napr. zákonom všeobecne stanovená povinnosť obchodovať poctivo môže nahradiť niekoľko sektorovo špecifických regulácií, ktoré môžu byť navzájom i nekonzistentné).

Prístup „one in - one out“ je o skutočnej zmene regulačnej kultúry vlády. Núti byrokratický mechanizmus začať rozmýšľať v novej dimenzii – nad otázkou: *Je naša aktivita skutočne potrebná, a ak áno, akej inej – najmenej dôležitej – sa musíme vzdať?*

Zavedenie princípu „sunset clauses“ do novovytváraných regulácií

Dosiahnuť pravidelné a komplexné prehodnocovanie potrebnosti a účinnosti prijatej legislatívy a regulácii je možné zavedením pravidla, že každá nová regulácia či zákon majú v sebe obsahovať tzv. sunset clauses, pravidlo o periodickom hodnotení ich účinnosti, efektívnosti, dopadov a automatickom zrušení v prípade a) zániku existencie problému, ktorý mali riešiť, b) preukázania nepotrebnosti, neúčinnosti a pod. na základe vopred stanovených kritérií. „Sunset clauses“ sú úspešne používané v zákonoch, ale i v sekundárnej legislatíve regulačných autorít, napríklad na Novom Zélande.

Tvorba priateľskejšej legislatívy

Pre bežných podnikateľov, najmä z radov malých podnikov a živnostníkov, je veľkým problémom nielen neprehľadnosť, ale aj nezrozumiteľnosť legislatívy. Špecifický právnický jazyk je pre mnohých malých podnikateľov neprekonateľnou bariérou, ktorá ich núti buď vynakladať zvýšené náklady na poradenské služby alebo neúmyselne porušovať platnú legislatívu.

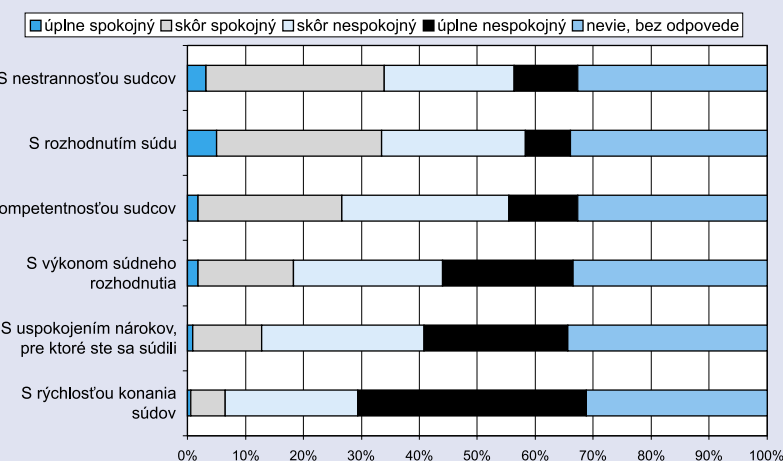
Okrem celkového zjednodušovania legislatívneho procesu by preto mali predkladatelia legislatívy prijať čo najzrozumiteľnejšiu formu jej obsahu. Ak to nie je možné, ešte pred nadobudnutím účinnosti každého zákona, smernice, vyhlášky a pod. by mali vydať zrozumiteľné, jednoduchým jazykom písané výklady najzákladnejších pravidiel a povinností, ktoré nová legislatívna norma obsahuje (prístup využívaný napríklad vo Veľkej Británii).

2.3 Efektívna vymáhateľnosť práva súdnou cestou vrátane fungujúceho systému konkurzov

Prieskum: Súdny a riešenie sporov

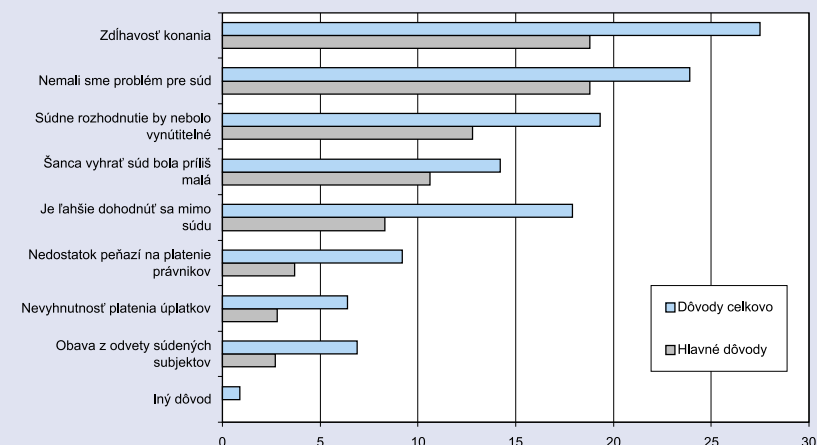
Zlá vymáhateľnosť práva na Slovensku dlhodobo figuruje v úplnom popredí rebríčka najširšie pociťovaných prekážok podnikania. Hlavným kameňom úrazu je jednoznačne pomalosť konania súdov. Len sotva desatina respondentov bola s rýchlosťou riešenia ich sporu súdom spokojná, väčšina bola úplne nespokojná. S tým súvisí aj vysoko prevažujúca nespokojnosť s uspokojením nárokov, pre ktoré sa súdili. Dobré i zlé skúsenosti majú podnikatelia s nestrannosťou sudcov, s ich kompetentnosťou aj s tým, ako súd rozhodol.

Spokojnosť s riešením súdnou cestou



V ďalšej otázke sme sa pýtali tých respondentov, ktorých firma neriešila žiadny spor súdnou cestou na dôvody (mohli uviesť viaceré). Päťina nemala problém, ktorý by bolo treba riešiť súdnou cestou. Nemálo podnikateľov sa však súdneho riešenia vzdalo – najčastejšie v obave zo zdĺhavosti konania a z toho, že prípadné súdne rozhodnutie by nebolo vynútiteľné.

Dôvody neriešenia sporov súdnou cestou



Možnosť efektívnej vymáhateľnosti práv súdnou cestou, možnosť rýchleho a predvídateľného vymáhania zmluvných záväzkov ako aj nárokov vyplývajúcich z porušenia týchto záväzkov predstavuje jeden zo základných a nevyhnutných predpokladov fungovania trhovej ekonomiky.

Základný problém nedostatočnej efektívnosti súdnych konaní spočíva v ich neprimeranej dĺžke konania. Z rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky, resp. Európskeho súdu pre ľudské práva posudzujúcich na podnet sťažovateľov príčiny a dôvody vzniku týchto prieťahov pritom jednoznačne vyplýva, že spomedzi faktorov determinujúcich dĺžku súdneho konania (zložitost prejednávanej veci, správanie sa účastníkov konania, postup súdov) je práve konanie súdov (resp. ich nečinnosť) tou skutočnosťou, ktorá je v rozhodujúcej miere príčinou neprimeranosti dĺžky súdneho konania a dôvodom vzniku zbytočných prieťahov v konaní.

Jedinou oblasťou súdneho konania, v ktorej došlo v nedávnom období k významnej pozitívnej zmene, v dôsledku ktorej sa toto konanie stalo funkčným je obchodno-registrové konanie zápisov údajov týkajúcich sa obchodných spoločností v obchodnom registri. Administratívna a nesporná povaha tejto agendy ako aj možnosť zavedenia jednotného a štandardizovaného spôsobu jej vybavovania však neumožňuje prenesenie tohto spôsobu riešenia prieťahov v konaní do sporových oblastí súdnej agendy.

V sporovej agende má na otázku riešenia prieťahov v konaní popri súdno-organizačnom zabezpečení zásadný vplyv procesnoprávna úprava občianskeho súdneho konania. Napriek mnohým pozitívnym zmenám v tejto oblasti doposiaľ nedošlo k výraznému zlepšeniu plynulosti súdneho konania. Niektoré zo zmien, ktoré by v budúcnosti mohli čiastočne prispieť k zlepšeniu terajšej neuspokojivej situácie pozostávajú z nasledovných návrhov:

1. V oblasti doručovania – užitočnosť právnej fikcie doručenia je žiadúce rozšíriť rozšírenie aj na prípady fyzických osôb, nepodnikateľov, pokiaľ nie je možné doručiť písomnosť na adresu jej bydliska evidovanú v centrálnej evidencii obyvateľstva. Zároveň by bolo vhodné rozšíriť možnosti preberania zásielok ich adresátmi, napr. zásielky určené do vlastných rúk by mali byť oprávnené prevziať aj osoby, ktoré adresát, fyzická osoba, na ich prevzatie výslovne splnomocnil. Na rozdiel od doterajšej praxe súdov by sa zákaz doručovania platobného rozkazu do cudziny mal vzťahovať len na prípady, kedy osobou sídliacou v zahraničí je odporca, nie však navrhovateľ.
2. V oblasti organizácie súdnych pojednávaní – možnosť spájania konaní v prípade ich skutkovej súvislosti by mala byť nahradená povinnosťou súdov takéto konania spojiť (napríklad konania vo veci zodpovednosti štátu za krach nebankových subjektov). Netolerovanie nečinnosti účastníkov konaní a okamžité rozhodnutie vo veci v prípade neospravedlnenej neúčasti účastníkov na pojednávaní a pod. Zrýchlenie samotného priebehu pojednávaní – upustenie od zdĺhavého systému diktovania do zápisníc.
3. V oblasti odvolacieho konania – dôslednejšie uplatňovať apelačný princíp (t.j. odvolacie súdy oprávnené potvrdzovať alebo meniť prvostupňové rozhodnutia, nie však rušiť a vracaf späť) prispievajúci k väčšej plynulosti konania – napr. vypustením možnosti odvolacieho súdu zrušiť rozsudok a vec vrátiť na ďalšie konanie v prípade, ak súd prvého stupňa nesprávne právne posúdil vec, a preto nevykonal ďalšie navrhované dôkazy. Upustenie od povinnosti vytyčovania pojednávaní v odvolacom konaní – naopak, stanovenie možnosti vytyčenia pojednávania, len ak to odvolací súd považuje za potrebné a navrhované dôkazy nemožno vykonať inak. Nepripustenie možnosti odvolania v triviálnych prípadoch.
4. V oblasti ostatnej činnosti súdov – po vzore poslednej novely Občianskeho súdneho poriadku, na základe ktorej došlo k odstráneniu dualizmu výkonu súdnych rozhodnutí prostredníctvom súdnych exekútorov a súdov a prenechaniu tejto agendy efektívnejším súdnym exekútorom, zvážiť možnosť presunu právomocí súdov v niektorých osobitných typoch konania sociálnoprávneho charakteru na iné, pre takéto rozhodovanie vhodnejšie orgány štátnej moci (napr. konanie o rozvodoch).

5. V oblasti procesných úkonov súdov – stanovovanie procesných lehôt pre vykonávanie procesných úkonov súdu administratívneho charakteru je spôsobom, ktorým sa dá vyvinúť tlak na zefektívnenie celého procesu obehu spisového materiálu, resp. procesného vedenia konania – existuje množstvo procesných rozhodnutí jednoduchého charakteru, na vydanie ktorých súd nezaväzuje žiadne lehoty, pritom takéto čiastkové rozhodovania bývajú častokrát zdrojom neodôvodnených prieťahov. Stanovenie týchto lehôt treba v jednotlivých prípadoch dôsledne zvážiť – napr. lehoty na postúpenie veci v prípade nepríslušnosti súdu, resp. lehoty na rozhodovanie o určení príslušnosti súdu, lehoty na vyhotovenie uznesení upravujúcich vedenie konania, lehoty v dovolacom konaní, atď.

Nedodržiavanie týchto lehôt by preto malo zakladať pre sudcov, resp. súdy isté dôsledky. Mieru závažnosti týchto dôsledkov je takisto potrebné dôkladne zvážiť. Jedna z možností je vytvorenie vyvrátiť domnienky prieťahov v konaní a následnej disciplinárnej zodpovednosti príslušného sudcu, ktorý by musel preukazovať, že prieťahy nespôsobil (z dôvodu objektívne nezávláduteľného počtu obdobných lehôt v sledovanom období) a pod. Vytvorenie účinného zodpovednostného mechanizmu je jediným spôsobom efektívneho uplatňovania takýchto lehôt, pričom súčasná prax uplatňovania disciplinárnej zodpovednosti sudcov vykazuje v tejto oblasti veľké rezervy.

Samostatnou problematikou časťou riešenia otázky zbytočných prieťahov v súdnych konaniach je otázka zmierňovania, resp. odstraňovania ich nepriaznivých následkov pre účastníkov týchto konaní. K zmierňovaniu, resp. odstraňovaniu nepriaznivých následkov zbytočných prieťahov v súdnych konaniach v zásade dochádza dvojakým spôsobom: preventívnym a reparačným. Preventívny spôsob spočíva v príkaze nadriadeného orgánu verejnej moci adresovaného súdu, resp. súdom, ktoré zbytočné prieťahy spôsobili, aby vo veci konali ďalej bez prieťahov a urýchlene rozhodli. Reparačný spôsob zase spočíva v uložení povinnosti súdu, ktorý zbytočné prieťahy účastníkovi konania spôsobil, aby nahradil spôsobenú škodu, resp. nemajetkovú ujmu.

Slovenský právny poriadok umožňuje uplatnenie oboch spôsobov nápravy – o žiadnom z nich však v súčasnosti nemožno povedať, že by fungoval s dostatočnou mierou efektívnosti – a to i napriek niekoľkokoročnému a opakovanému úsiliu o legislatívne vymedzenie riešenia tejto problematiky. Táto skutočnosť má popri pretrvávajúcej nepriaznivej situácii na vnútroštátnej úrovni za následok aj vznik negatívnych medzinárodnoprávných dôsledkov pre Slovenskú republiku.

Právo na súdne prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov totiž nepredstavuje len jedno zo základných ústavných práv garantovaných Ústavou Slovenskej republiky, ale zároveň znamená aj medzinárodnoprávny záväzok Slovenskej republiky zaručiť účastníkom konaní pred súdmi Slovenskej republiky právo na súdne prerokovanie vecí „v primeranej lehote“. Tento záväzok vyplýva predovšetkým zo znenia článku 6 odseku 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd („Dohovor“). Súčasťou práv garantovaných Dohovorom je zároveň právo na účinný vnútroštátny prostriedok nápravy v prípade porušenia ktoréhokoľvek z práv obsiahnutých v Dohovore.

Pôvodne neexistujúci systém odstraňovania zbytočných prieťahov a ich následkov na vnútroštátnej úrovni v rokoch 1993-2001 viedol k viacerým odsudzujúcim rozhodnutiam Európskeho súdu pre ľudské práva voči Slovenskej republike. Vnimané nedostatky mali byť odstránené novelizáciou ústavy v roku 2001, vytvorením inštitútu ústavnej sťažnosti a vytvorením právomoci ústavného súdu nariaďovať všeobecným súdom konať vo veci ďalej bez prieťahov a priznávať sťažovateľom primerané finančné zadostučenie.

Ideálny východiskový stav pre vytvorenie účinného vnútroštátneho mechanizmu na odstraňovanie zbytočných prieťahov, resp. ich následkov zostáva doposiaľ v praxi nevyužitý a Slovenská republika opätovne a opakovane znáša medzinárodnoprávnu zodpovednosť za neexistenciu takéhoto vnútroštátneho mechanizmu.

Rozhodujúcou mierou je za tento právny stav zodpovedný ústavný súd, ktorý svojimi viacerými neopodstatnenými doktrínami (neposudzovanie prietahov vzniknutých pred účinnosťou ústavnej sťažnosti – t.j. pred 1.januárom 2002, neposudzovanie prietahov na iných stupňoch konania než je aktuálny stupeň konania v čase podania ústavnej sťažnosti, priznávanie neprímeraných súm finančného zadosťučinenia a pod.) znemožnil účinné vysporiadanie sa s oprávnenými nárokmi vzniknutými v dôsledku zbytočných prietahov na vnútroštátnej úrovni.

Zároveň je ale neprímerané, aby ústavný súd zohrával primárnu a zásadnú úlohu pri odškodňovaní prietahov. Súčasný stav, kedy ústavný súd posudzuje svojou právnou podstatou triviálne otázky primeranosti dĺžky konaní, napr. pred okresnými súdmi, a nevenuje sa ústavnoprávnym otázkam zásadného právneho významu je dlhodobo neudržateľný.

Doterajšie legislatívne snahy o zavedenie „medzičlánkov“, ktoré by odbremeňovali ústavný súd od jeho primárnej úlohy posudzovateľa primeranosti prietahov v konaní však zlyhávali na ich neefektívnej, resp. nesprávnej realizácii.

V rovine preventívnej možno spomenúť inštitút sťažnosti predsedovi súdu na prietahy v konaní. Napriek jeho novej legislatívnej úprave v zákone č. 757/2004 Z.z. o súdoch stále jednoznačne nezakotvuje možnosť prikázať sudcovi, aby vo veci ďalej konal bez prietahov, prípadne mu prikázať urobiť najbližší procesný úkon v stanovenej lehote.

V rovine reparačnej je to zákon č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, ktorý nahradil pôvodný zákon č. 58/1969 Zb. o zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom. Je správne, že nový zákon explicitne považuje za nesprávny úradný postup aj nečinnosť, rovnako ako to, že pripúšťa možnosť poskytnúť za spôsobené prietahy náhradu nemajetkovej ujmy (doterajší spôsob poskytovania výlučne náhrady škody bol nedostatočný, pretože účastníkom konania sa málokedy podarí preukázať vznik priamej škody v príčinnej súvislosti so zbytočnými prietahmi). Možnosť priznávania náhrady nemajetkovej ujmy sa vzťahuje len na prietahy vzniknuté po 1. júli 2003. Absolútna väčšina sťažovateľov si pritom nároky zo vzniknutých prietahov uplatňuje až po prekročení určitého „kritického času“ nekonania, t.j. spravidla až po niekoľkých rokoch trvania súdneho konania. V súčasnosti sú tak aktuálne sťažnosti na prietahy vzniknuté v rokoch 1995 – 2003, resp. 2004, čím sa účinok novoprijatej právnej úpravy zbytočne o niekoľko rokov odďaľuje.

Ďalším problémom tejto právnej úpravy je povinnosť zmierovacieho konania na Ministerstve spravodlivosti predtým, ako je žiadateľ oprávnený obrátiť sa so svojou žalobou o náhradu nemajetkovej ujmy z dôvodu existencie zbytočných prietahov na príslušný súd. Teoreticky by Ministerstvo spravodlivosti malo byť akousi „nárazníkovou zónou“ efektívne vybavujúcou oprávnené požiadavky účastníkov konaní v súvislosti so spôsobenými prietahmi ešte predtým, ako sa obrátia na súd a zbytočne tak opätovne a ďalej zaťažujú súdy novou agendou¹⁵. V praxi však Ministerstvo spravodlivosti samo nestíha vybavovať túto agendu a na požiadavky žiadateľov ani len neodpovedá, resp. odpovedá s niekoľkoročným oneskorením. Žiadateľom je tak ďalej upretá možnosť uplatňovania svojich nárokov, keďže v zmysle zákona sa na súd možno obrátiť až potom, ako uplatňované nároky neboli uspokojené ministerstvom do šiestich mesiacov.

Alternatív pre vytvorenie účinného vnútroštátneho mechanizmu na odstraňovanie prietahov v konaní je bezpochyby viacero. Predstaviteľná je napríklad konštrukcia zakladajúca dvojkoľajnosť celého systému – v línii nariaďovania odstránenia prietahov v konaní do budúcnosti a nariaďovaní primeranej lehoty pre najbližší súdny úkon zo strany predsedu súdu a v línii poskytovania finančného zadosťučinenia za už spôsobené prietahy.

¹⁵ Odškodňovania týchto následkov sa totiž treba domáhať na tých istých súdoch, ktoré boli vo väčšine prípadov rozhodujúcou príčinou vzniku týchto prietahov.

Pokiaľ by toto finančné zadosťučinenie malo priznávať Ministerstvo spravodlivosti, bude potrebné výrazne posilniť odbor odškodňovania, resp. ministerstvo tejto úlohe organizačne prispôbiť, keďže nateraz Ministerstvo spravodlivosti nie je vôbec spôsobilé túto činnosť vykonávať. Vhodnejšie sa však nateraz javí ministerstvo z tejto pôsobnosti úplne vylúčiť a prenechať toto posúdenie prvostupňovým súdom (alebo alternatívne predsedom súdov, ktorí by takisto mohli byť oprávnení priznávať finančné zadosťučinenie v neformálnejšom type konania o uspokojenie nárokov súvisiacich so spôsobenými prietahmi).

V záujme predchádzania množstvu neodôvodnených podaní by konanie mohlo byť spoplatnené paušálnym súdnym poplatkom. Trovy konania (vrátane trov právneho zastúpenia stanovených napríklad takisto paušálne) by sa v prípade konštatovania existencie prietahov nahrádzali. Z dôvodu osobitného charakteru konania (vo svojej podstate ide len o zostavenie chronológie priebehu konania a posúdenie primeranosti jeho dĺžky vo svetle zložitosti prejednávanej veci a správania sa účastníkov) by mohlo ísť o konanie výlučne písomné (t.j. žiadateľ by si mohol uplatniť žalobu len v prípade, ak by v súlade s § 115a Občianskeho súdneho poriadku súhlasil s písomným charakterom konania), pričom v prípade, že by sa daný spis nachádzal na inom súde, súd prejednávajúci nároky z titulu zbytočných prietahov by pracoval s fotokópiou súdneho spisu tak, aby prerokovanie tohto nároku nebolo na ďalšiu ujmu plynulosti tohto konania.

Voči rozhodnutiu súdu v konaní o nároky vzniknuté z prietahov v konaní by nebolo možné sa odvolať, pričom by však musela zostať zachovaná možnosť následne sa obrátiť so sťažnosťou na ústavný súd (keďže ide o ústavné právo). Zostavenie chronológie súdnych konaní by zabezpečovali vyšší súdni úradníci, primeranosť dĺžky súdneho konania by posudzovali sudcovia podľa obvyklých štandardov.

Vzhľadom na doterajšie skúsenosti s priznávaním súm finančného zadosťučinenia by zrejme bolo vhodné explicitne stanoviť povinnosť zohľadňovania súvisiacich medzinárodnoprávných záväzkov Slovenskej republiky (v podobe Dohovoru a z neho vychádzajúcej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva). V záujme predchádzania tzv. falošnej sudcovskej solidarite (v takomto režime by o prietahoch v konaní častokrát rozhodovali bezprostrední kolegovia tých sudcov, ktorí tieto prietahy mali spôsobiť, resp. spôsobili) možno uvažovať aj o vyčlenení tejto agendy na osobitný súd.

Fungovanie systému konkurzov

Fungujúci systém konkurzného konania predstavuje neoddeliteľnú súčasť úspešnej trhovej ekonomiky. Empiricky neexistuje na svete príklad krajiny s rozvinutou trhovou ekonomikou, v ktorej by nefungoval (s rôznou mierou efektívnosti) systém konkurzného, resp. reštrukturalizačného konania. Ak vôbec možno v trhovom hospodárstve nachádzať priestor pre štátne zásahy, resp. štátnu reguláciu slobodných horizontálnych zmluvných vzťahov podnikateľských subjektov, potom nepochybne medzi ne patrí stanovenie účinných a efektívnych pravidiel pre „čistenie trhu“ od podnikateľských subjektov neschopných plniť svoje záväzky a súčasne stanovenie pravidiel pre účinnejší spôsob vymáhania práv ich veriteľov prostredníctvom zosúladenia postupu týchto veriteľov voči dlžníkovi v úpadku v rámci konkurzného konania. Fungujúci systém konkurzného konania zároveň prispieva k zvyšovaniu celkovej efektívnosti ekonomiky, nakoľko predstavuje jeden z mechanizmov, prostredníctvom ktorých dochádza k transferu zdrojov, resp. aktív od ich menej úspešných a efektívnych spôsobov využitia k efektívnejším a ziskovejším.

Slovenské konkurzné právo prešlo počas svojho vývoja od roku 1991 mnohými zmenami, napriek tomu ťažko možno tvrdiť, že doposiaľ preukázalo svoju funkčnosť, či dokonca efektívnosť. Nateraz možno zhodnotiť len prvú zásadnú etapu jeho vývoja spojenú s fungovaním v režime Zákona č. 328/1991 Zb. o konkurze a vyrovnaní. Definitívny rozchod s koncepciou prezentovanou v tomto zákone nastal len veľmi nedávno – prostredníctvom prijatia Zákona č. 7/2005 Z.z.



o konkurze a reštrukturalizácii (ZKR) účinného od 1. januára 2006. Vzhľadom na krátkosť času spojenú s praktickým uplatňovaním nového konkurzného zákona je možné v tejto chvíli posúdiť len zámery a očakávania spájané s novou právnou úpravou, predbežne zhodnotiť ich realitu a vysloviť niekoľko predbežných kritických poznámok k schválenému zneniu zákona.

Bez preháňania možno povedať, že konkurzné konania v režime pôvodného zákona na Slovensku doposiaľ vôbec nefungovali – a už vôbec nie spôsobom a s výsledkom, ktorý konkurzným konaniam pripisuje ekonomická teória.

Základný problém dlhodobu spočíval v neúmernej dĺžke trvania konkurzných konaní (podľa dôvodovej správy k návrhu zákona o konkurze a reštrukturalizácii obvykle v dĺžke 3-7 rokov a v nízkej výťažnosti speňažovania konkurznej podstaty, resp. nízkej miere uspokojovania konkurzných veriteľov (obvykle vo výške 5 – 10% nominálnej hodnoty nimi prihlásených pohľadávok).

Nový zákon o konkurze a reštrukturalizácii prináša zásadný posun vo viacerých ohľadoch. Pozitívnym prínosom je významné posilnenie procesných práv konkurzných veriteľov a zároveň oslabenie celkovej úlohy súdu. Možno povedať, že po novom (a správne) sa konkurzné konanie stáva procesom ovládaným veriteľmi. Prikladom tejto tendencie je novovytvorený inštitút tzv. príslušného orgánu (pozostávajúceho vo všeobecnosti z veriteľského výboru alebo zabezpečeného veriteľa), ktorý ukladá záväzné pokyny a odporúčania správcovi v súvislosti so správou majetku podliehajúceho konkurzu, prevádzkovaním úpadcovho podniku alebo jeho časti, speňažovaním majetku podliehajúceho konkurzu a inými činnosťami správcu (§ 82 ZKR).

Pozitívnu novinkou je zároveň aj postupné speňažovanie podstaty (t.j. majetku úpadcu, z ktorého sú uspokojovaní konkurzni veritelia) a priebežné vyplácanie výťažku zo speňažovania podstaty konkurzným veriteľom (§ 97 ZKR). V režime pôvodného zákona o konkurze a vyrovnaní dochádzalo k vyplácaniu výťažku z konkurznej podstaty pre nezabezpečených, t.j. radových veriteľov až na úplnom konci konkurzného konania po vydaní rozvrhového uznesenia, čo vzhľadom na niekoľkoročné trvanie konkurzných konaní bolo príliš neskoro.

Kriticky však treba hodnotiť prílišnú komplikovanosť a administratívnu náročnosť vedenia evidencie nákladov spojených s prevádzkou podstaty, resp. rôznych podstat ako aj evidencie týkajúce sa jej speňažovania. Po novom musí správca priradovať jednotlivé pohľadávky proti podstate (t.j. pohľadávky, ktoré vznikli po vyhlásení konkurzu v súvislosti s prevádzkovaním konkurznej podstaty a pod.) k jednotlivým predmetom podstaty, v súvislosti s ktorými tieto pohľadávky vznikli (a to i pomerne). Úmyslom zákonodarcu je, aby tieto pohľadávky boli presne uspokojované z výťažku z tej časti podstaty, ktorej sa týkajú. Uvedené nároky sa miestami javia ako prehnane preburokratizované a neopodstatnené, ktoré bude v praxi zložité, ak nie nemožné odkontrolovať, a to všetko bez pozitívneho prínosu pre veriteľov (napr. náklad poštovného zanedbateľnej výšky bude potrebné rozpisovať k jednotlivým zložkám všeobecnej podstaty). Je zjavné, že takéto zákonné požiadavky budú klásť veľké nároky na správcov a celý proces môžu neúmerne zafarbiť, spomaliť a predražiť.

Administratívna náročnosť takéhoto procesu môže v konečnom dôsledku vyznieť kontraproduktívne. Rozhodne nadbytočnou sa javí požiadavka rozpočítavania vynaložených nákladov na jednotlivé súpisové zložky majetku – t.j. na jednotlivé samostatné veci. Až prax ukáže, nakoľko budú správcovia tieto úkony zvládať, nateraz však zjavný prínos takejto podrobnej agendy nevidno ani v teoretickej rovine. Celý systém bude potrebné prehodnotiť a významným spôsobom zjednodušiť.

Negatívne treba vnímať aj nové pravidlo, podľa ktorého aj zabezpečení (teda nielen radoví) veritelia znášajú aj pohľadávky proti podstate, o ktorých nie je možné presne určiť, v súvislosti s ktorými zložkami majetku vznikli (napr. dane, pracovnoprávne nároky atď.). Podľa pôvodnej koncepcie zákona o konkurze a vyrovnaní, zabezpečení veritelia znášali len náklady toho, čo priamo súviselo

so správou a speňažovaním podstaty zabezpečujúcej ich pohľadávku. Vymožiteľnosť pohľadávok zabezpečených veriteľov sa tak po novom v dôsledku vyhlásenia konkurzu významným spôsobom zhorší, čo môže mať negatívny dopad na celý podnikateľský sektor (napr. banky ako typickí zabezpečení veritelia môžu vyššie riziko spojené s nižšou potenciálnou vymožiteľnosťou svojich úverov premietnuť do vyššej ceny úverov).

Najnegatívnejší aspekt novej právnej úpravy konkurzov však spočíva v oslabení práva veriteľov iniciovať voči dlžníkom v úpadku samotný proces konkurzného konania. Po novom budú oprávnení iniciovať návrh na vyhlásenie konkurzu v prípade platobnej neschopnosti dlžníkov v úpadku (ako doposiaľ najčastejšieho a prakticky výlučného dôvodu na vyhlásenie konkurzu) len veritelia disponujúci vykonateľnými pohľadávkami, resp. pohľadávkami písomne uznanými dlžníkom (§ 11 ods. 3 ZKR). Prakticky to znamená, že veritelia si tieto pohľadávky budú musieť vymáhať v štandardných súdnych konaniach, čo ich bude neúmerne časovo zafarbovať. Pritom oprávnenie podať návrh na vyhlásenie konkurzu vo chvíli, keď už disponujú vykonateľnou pohľadávkou pre nich má len malý praktický význam. Zákon tak stráca svoj prevenčný charakter (nakoľko samotná hrozba veriteľov podania návrhu na vyhlásenie konkurzu častokrát predstavovala účinný nástroj vymáhania ich pohľadávok) a paradoxne môže viesť k zhoršeniu platobnej disciplíny dlžníkov.

Je otázne, či tomu dokáže zabrániť novoustanovená povinnosť dlžníka podať voči sebe návrh na vyhlásenie konkurzu v prípade vzniku hmotnoprávných podmienok úpadku. Osobná zodpovednosť členov štatutárnych orgánov za nesplnenie tejto povinnosti sa bude preukazovať veriteľom pomerne ťažko a s odstupom dlhého časového obdobia to bude prakticky nemožné. V dôsledku dôkaznej núdze veriteľov (veritelia sa musia dostať k účtovným knihám dlžníka, keďže nestačí preukázať nesplácanie pohľadávok, ale musia byť zároveň schopní časovo rekonštruovať výšku finančného majetku dlžníka k momentu, kedy predpokladajú, že došlo u dlžníka k úpadku v dôsledku insolventie - súčasne musia preukázať, že napr. peňažný majetok dlžníka nestačil na splácanie jeho záväzkov – čo je po uplynutí dlhšieho časového obdobia prakticky nemožné) a potenciálne dlhého časového obdobia, ktorý uplynie od momentu vzniku úpadku dlžníka až po konečné usporiadanie dlžníkových pomerov v rámci konkurzného konania bude reálne uplatňovanie nároku na náhradu škody voči štatutárnym orgánom možné len v najvypuklejších prípadoch. Inak bude prakticky nerealizovateľné.

Navyše, súčasná legislatívna úprava osobnej zodpovednosti štatutárnych orgánov dlžníka je nelogická (zákon predpokladá výšku škody vo výške neuhradených pohľadávok všetkých veriteľov v rámci následného konkurzu, v skutočnosti však nesplácanie záväzkov vzniknutých pred úpadkom dlžníka nijako nemôže byť v príčinnej súvislosti s porušením povinnosti dlžníka podať návrh na vyhlásenie konkurzu) a na jej základe vznikajú ďalšie interpretačné problémy a nejasnosti (napr. ako posudzovať zodpovednosť štatutárnych orgánov dlžníka za porušenie povinnosti podať návrh na vyhlásenie konkurzu voči dlžníkovi v prípade, ak došlo neskôr k dočasnému prerušeniu úpadku dlžníka). Rovnako neurčité a neisté je aj prípadné vyvodzovanie trestnoprávnej zodpovednosti členov štatutárneho orgánu dlžníka za porušenie povinnosti podať návrh na vyhlásenie konkurzu.

Zneužívanie nového režimu iniciovania konkurzov zo strany dlžníkov tak môže veľmi reálne spočívať v tom, že dlžník nebude uhrádzať svoje splatné záväzky (až kým tak nebude nútený urobiť v prípade vykonateľného súdneho rozhodnutia) a veritelia nebudú mať k dispozícii hrozbu vyhlásenia konkurzu ako účinného spôsobu vynucovania plnenia svojich pohľadávok a budú musieť čakať na právoplatné ukončenie konaní, v ktorých im súdy tieto pohľadávky priznajú – čo môže trvať aj niekoľko rokov. Paradoxne tak tento režim môže viesť nie k zlepšeniu, ale zhoršeniu platobnej disciplíny dlžníkov v podnikateľskom sektore.

Naopak, oprávnenie veriteľa disponujúceho vykonateľnou pohľadávkou podať voči dlžníkovi návrh na vyhlásenie konkurzu (v prípade existencie ďalšieho veriteľa s ďalšou vykonateľnou pohľadávkou)



má pre takéhoto veriteľa len veľmi obmedzenú užitočnosť, keďže v situácii, keď takýto veriteľ disponuje vykonateľným rozhodnutím priznávajúcim mu jeho pohľadávku (ku ktorému sa dopracoval nezriedka po niekoľkých rokoch trvania súdneho konania), môže prakticky okamžite siahnuť na majetok dlžníka prostredníctvom rýchleho a účinného exekučného konania a uspokojiť svoju pohľadávku. Limitovaná prospešnosť takéhoto oprávnenia sa tak pre veriteľa obmedzuje prakticky len na prípady, kedy voči dlžníkovi prebiehajú ďalšie exekúcie a hrozí, že dlžníkovi v dôsledku týchto exekúcií nezostane zvyšný majetok na uspokojenie ostatných veriteľov.

Kriticky treba hodnotiť aj sankcionovanie veriteľov za prihlasovanie pohľadávok vo vyššej výške než boli nakoniec priznané. Takéto ustanovenie neprihliada na množstvo objektívne sporných situácií, ktoré sa môžu v súvislosti s uplatňovanými pohľadávkami konkurzných veriteľov voči úpadcovi vyskytnúť. Sankcionovanie veriteľov za uplatňovanie svojich vlastníckych práv je absolútne nenáležité. Zásadne chybný je už samotný princíp zásahu do vlastníckych práv veriteľov – bez ohľadu na to, že v konkrétnych prípadoch môže byť zmiernený tým, že konkurzný veriteľ preukáže, že konal „s odbornou starostlivosťou“, resp. dobromyseľne, a tým sa zodpovednosti zbaví. Tieto štandardy sú však natoľko vágne a neurčité, že právna neistota spojená s ich aplikáciou neposkytuje takýmto veriteľom dostatočnú objektívnu záruku nepostihovania za prihlásenie pohľadávky v prípadoch, ak napr. jej celková výška je sporná (napr. náhrada škody a pod.).

Množstvo iných problémov novej úpravy konkurzného a reštrukturalizačného konania vyvstane až pri praktickej aplikácii zákona. Ostáva tak otvorenou otázkou, či posilnené práva veriteľov a oslabenie úlohy súdov prispejú k efektívnejšiemu priebehu konkurzných konaní, aj napriek miestami zbyrokratizovaným a ťažkopádny mechanizmom evidencie a speňažovania podstaty zavedeným týmto zákonom. Otázne je tiež, či oslabenie práv veriteľov v procese iniciovania konkurzného konania ako aj čiastočné oslabenie rozsahu uspokojovania pohľadávok zabezpečených veriteľov z konkurznej podstaty bude mať výrazne negatívnejší dopad na podnikateľské prostredie na Slovensku. Takéto riziká však nepochybne existujú.

2.4 Výkonnosť súdnictva

Efektívna výkonnosť súdnictva je jedným zo stále viac zdôrazňovaných aspektov fungujúceho systému súdnictva, a to najmä zo strany užívateľov tohto systému – t.j. účastníkov súdnych konaní. Práve problematika nedostatočnej efektívnosti súdnictva je najväčším a jedným z najviac pociťovaných problémov súdnictva. Neefektívnosť súdnictva pritom zásadným spôsobom paralyzuje jeho samotnú schopnosť plniť svoje základné funkcie „hľadania a nachádzania spravodlivosti“, tak ako to dokumentuje známe „justice delayed is justice denied“ („oneskorená spravodlivosť je odopretá spravodlivosť“).

Pozitívne zmeny v justícii v uplynulých rokoch v oblasti zvyšovania jeho výkonnosti spočívali v optimalizácii súdnej sústavy, zlepšení materiálno-technického zabezpečenia súdov, zásadnom rozšírení počtu kvalifikovaného podporného personálu (vyšší súdni úradníci) odbremeňujúceho sudcov od úkonov administratívneho, resp. rutinného charakteru a zavedení systému súdneho manažmentu. Odstup nie príliš dlhého časového obdobia od uskutočnenia uvádzaných zmien a zotrvačnosť mnohých procesov, ktorých sa uvedené zmeny dotkli neumožňuje komplexnejšie zhodnotenie reálneho účinku týchto zmien. Je však zrejmé, že k významnejšiemu odstráneniu súdmi spôsobených prieťahov v konaniach v dohľadnej dobe nedôjde. Pri hľadaní odpovede na otázku, akým smerom ďalej viesť reformy súdneho systému je namieste hľadať inšpiráciu aj v zahraničí.

Autori klasickej štúdie Svetovej banky týkajúcej sa zvyšovania efektívnosti súdnictva Botero et al. rozlišujú štyri základné smery uskutočňovania reforiem v súdnictve, pričom vytvárajú užitočnú klasifikáciu. Prvý smer spočíva v presvedčení, že zásadné problémy súdnictva sú výsledkom

nedostatočných zdrojov vkladných do systému. Vychádzajúc z tohto názoru by riešením problému nedostatočnej výkonnosti súdnictva bolo zvýšenie počtu sudcov, vyčlenenie väčších rozpočtov pre účely súdnictva a zvýšenie materiálnej vybavenosti súdov. Druhá skupina názorov vychádza z domnienky, že prieťahy v konaní, resp. značne vyšší presah dopytu po súdnych službách nad možnosťami ich ponuky sú spôsobované príliš ľahkým a lacným prístupom k súdom (nezriedka vedúce k zneužívaniu práva na súdnu ochranu a pod.). Tretí smer vníma príčiny neefektívnosti súdnictva v nedostatku stimulov a motivačných faktorov pre ľudí pôsobiacich v tomto systéme (t.j. predovšetkým sudcov). Súčasťou názorov prezentovaných v rámci tohto smeru sú napríklad snahy o vytvorenie zmeny štruktúry motivácie poskytovateľov „služieb súdnej ochrany“. Štvrtý smer poukazuje na rigidnosť, komplexnosť a zložitnosť súdnych konaní, resp. právnych úprav určujúcich priebeh týchto konaní. Zásadným zlepšením neefektívnosti súdnych konaní by malo byť zjednodušenie príslušných procesných pravidiel.

Pokiaľ ide o prvý z prezentovaných návrhov, viaceré empirické štúdie uskutočnené napríklad v krajinách Latinskej Ameriky či štátov USA poukazujú na to, že po dosiahnutí určitej primeranej úrovne neexistuje korelácia medzi zvýšenými výdavkami na súdnictvo a rýchlosťou súdnych konaní. Nie je dôvod domnievať sa, že na Slovensku by to malo byť inak. Paradoxne má totiž Slovenská republika jeden z najvyšších pomerov sudcov na počet obyvateľov na svete (23 na stotisíc), čo je jeden zo základných ukazovateľov intenzity súdnej infraštruktúry. Radikálne zvýšenie počtu vyšších súdnych úradníkov v uplynulom období rovnako nepoukazuje na zásadnejšie nedostatky v tejto oblasti.

Ako už bolo uvedené, pretrvávajúcim problémom v tejto oblasti však naďalej zostáva nerovnomerné rozloženie záťaže na jednotlivých súdoch. Koncentrácia nevybavenej agendy napr. v Bratislave niekoľkonásobne prevyšuje pomerné množstvo nevybavenej agendy na regionálnych okresných súdoch. Uvedená problematika doposiaľ nebola posudzovaná, resp. riešená s dostatočnou mierou systematickosti.

V súčasnosti Ministerstvo spravodlivosti prichádza so systémovým riešením. Vyhláška Ministerstva spravodlivosti o pravidlách určovania miest sudcov a voľných miest sudcov na súdoch a o kritériách určenia a vedenia zoznamu preťažených súdov s účinnosťou od 1. januára 2006 napríklad definuje preťažený súd ako súd, ktorého potreba výkonných miest sudcov je o 10% väčšia ako počet výkonných miest sudcov. Táto právna úprava je však príliš všeobecná na to, aby sa z nej dala konkrétne posúdiť opodstatnenosť racionalizačných opatrení ministerstva. V zmysle vyhlášky údaje o potrebe výkonných miest sudcov (ako aj napr. normatív súdnej agendy) bude určovať inštrukcia ministerstva.

Nevýhodou takéhoto systému je, že do istej miery skresľuje zaťaženosť súdov v situáciách nie očividných rozdielov, napríklad v počte napadnutých, resp. nevybavených vecí pripadajúcich na jedného sudcu. Vysoký podiel nevybavených vecí pripadajúcich na jedného sudcu ešte nemusí znamenať potrebu dodatočného zvýšenia počtu sudcov, ale môže signalizovať vnútorné rezervy v práci sudcov. Podobne, vysoký počet vybavených vecí (napr. jednoduchej povahy) takisto nemusí signalizovať vyťaženosť sudcov alebo ich fungovanie na maximálnej kapacite a nemusí byť porovnateľné s počtom vybavených vecí na inom súde.

Samozrejme, nie je potrebné využívať žiadne sofistikované metódy stanovovania kritérií preťaženia na to, aby bolo zrejmé, že súdy v Bratislave, resp. v menšej miere v Košiciach sú absolútne aj relatívne preťaženejšie ako súdy v odľahlejších regiónoch s nižšou koncentráciou obyvateľstva alebo nižšou mierou ekonomickej aktivity (a s tým súvisiacou mierou súdivosti). Pri koncipovaní uvádzaných inštrukcií je však nevyhnutné byť si vedomý rizík, ktoré vyplývajú z jednoduchého mechanického stanovovania preťaženia ako počtu nevybavených alebo došlých vecí pripadajúcich na jedného sudcu a podobne zjednodušených štatistik.



Opodstatnenosť druhej skupiny názorov uvádzanej v spomínanej štúdii (príliš nízka cena za poskytovanie súdnej ochrany) sa takisto nejaví byť v podmienkach Slovenskej republiky presvedčivá. Zákon o súdnych poplatkoch (ako základný a kľúčový nástroj vytvárania ceny služieb poskytovania súdnej ochrany) stanovuje výšku súdnych poplatkov obvyklým spôsobom. Navyše je v prípade snahy o zvyšovanie ceny súdnych služieb potrebné zohľadňovať ústavné práva účastníkov súdnych konaní (právo na prístup k súdu). V dôsledku zásadnejšieho zvyšovania súdnych poplatkov a obmedzovania prístupu k súdu by sa vynútiteľnosť práva zlepšila len zdanlivo – keďže niektorí ľudia by sa v skutočnosti vzdali jeho uplatňovania.

Štvrtá oblasť (zlepšovanie procesných pravidiel) si nepochybne zaslúži pozornosť, nie je však predmetom rozboru tejto kapitoly.

V podmienkach slovenského súdnictva sa najväčšie rezervy skrývajú v nedostatočnej motivácii sudcov – a to negatívnej, ale i pozitívnej. Negatívna motivácia spočíva v možnosti sankcionovania sudcov, resp. vyvodzovania zodpovednosti v prípade zjavného a preukázateľného porušovania úloh sudcu, zásadných nedostatkov v rozhodovacej činnosti alebo celkovej nedostatočnej výkonnosti. Predpokladom pre vyvodzovanie takejto zodpovednosti je stanovenie takých výkonnostných kritérií, resp. parametrov, ktoré budú objektívne spôsobilé zhodnotiť prácu sudcu. V súkromnom sektore je meradlom úspešnosti akéhokoľvek subjektu pôsobiaceho na voľnom trhu miera jeho zisku, resp. straty. Vo verejnom sektore však takéto meradlo neexistuje, a preto určovanie kritérií výkonnosti v rámci verejného sektora vždy spôsobovalo a spôsobuje značné problémy. Je otázne, či administratívno-byrokratické metódy riadenia a hodnotenia výkonnosti (napr. prostredníctvom najrôznejších noriem a pod.) dokážu nahradiť „selektívnu ruku trhu“ V každom prípade však aj v oblasti verejného sektora existujú úspešnejšie a menej úspešné modely merania výkonnosti jeho zamestnancov (a za tých treba sudcov v tomto kontexte a pre tieto účely celkom nepochybne považovať).

Systém hodnotenia výkonnosti sudcov v súčasnosti vykazuje značné nedostatky a rezervy a jeho terajšiu podobu len veľmi ťažko možno považovať za čo i len približnú aproximáciu sledovania výkonnosti. Jeho podstata vychádza z internej rezortnej normy – úpravy ministra spravodlivosti č. 13 521/2002-51 zo dňa 27. mája 2002 na zabezpečenie sledovania výkonnosti sudcov pri výkone ich funkcie. Systém sledovania výkonnosti sudcov je založený na princípe mesačných výkazov - tzv. bodovníkov zachytávajúcich body za jednotlivé úkony vykonané daným sudcom počas sledovaného obdobia. Jednotlivým procesným úkonom sú priradené body v zmysle tabuľky obsiahnutej v uvedenej úprave. Počet bodov by mal signalizovať, resp. približne vyjadrovať zložitosť hodnotenej veci. Mechanickosť uvedeného hodnotenia je pritom zrejماً aj nezainteresovanému pozorovateľovi. Systém výlučného sledovania ukončených vecí, resp. stanovených procesných úkonov nijako nezohľadňuje skutočnú zložitosť prejednávanych vecí, množstvo pracovného nasadenia a vynaloženého času na ich vybavenie, efektívnosť práce sudcu pri ich vybavovaní, a napokon, ani vecnú správnosť rozhodnutí (napr. na okresných súdoch sa bodujú veci skončené neprávoplatne bez ohľadu na ich neskorší osud v odvolacom konaní – t.j. bez ohľadu na to, či boli rozhodnuté vecne správne alebo nie).

Okrem nelogickostí obsiahnutých v rámci samotného systému (t.j. akceptujúc jeho podstatu) – napr. neopodstatnenosť zvýšeného hodnotenia nevybavených vecí, možno takémuto systému vyčítať jeho absolútnu nepresnosť pri hodnotení výkonnosti, nezohľadňovanie zložitosti prejednávanych vecí ani kvality rozhodovania a súčasne vytváranie chybných stimulov pre pracovné nasadenie sudcu. V snahe dosiahnuť stanovenú bodovú kvótu sa tak napríklad „vypláca“ preferovať vybavenie jednoduchých prípadov pred zložitejšími a náročnejšími na dokazovanie.

Je pochopiteľné, že akokoľvek nastavený systém hodnotenia výkonnosti práce vo verejnom sektore bude trpieť na obdobné nedostatky a takisto bude minimálne do istej miery vytvárať priestor pre chybné stimuly pracovného nasadenia. Nie menej v súčasnosti uplatňovaný systém hodnotenia výkonnosti sudcov sa nedá označiť inak, ako za primitívny a zjavne nesplňajúci svoj účel.

V súčasnosti sa v spolupráci Ministerstva spravodlivosti, Súdnej rady Slovenskej republiky a Združenia sudcov Slovenska pripravuje návrh zásad hodnotenia sudcov, ktoré by mali nahradiť doterajší systém hodnotenia sudcov na základe uvedenej úpravy. Pozitívne je, že hodnotenie uskutočňované v zmysle navrhovaných zásad by malo zohľadňovať aj kvalitu rozhodovacej činnosti (jeden z návrhov je, aby sa za každý rok komplexne hodnotilo 15 za sebou idúcich vybavených vecí), ako aj komplexnejšie posudzovanie kvantít (počet nielen vybavených vecí, ale aj počet vytýčených vecí, počet pojednávaných dní, porovnanie so stavom v rámci daného súdu a pod.). Negatívne možno hodnotiť príliš dlhé časové obdobie medzi jednotlivými hodnoteniami sudcov (5 rokov), ako aj skutočnosť, že v zmysle odseku 7 „výkon funkcie predsedu súdu, podpredsedu súdu, predsedu kolégia, predsedu grémia, sudcu disciplinárneho súdu, člena oddelenia vnútornej revízie, člena súdnej rady, člena sudcovskej rady a činnosť sudcu vykonávajúceho stáž podľa osobitného predpisu sa pri hodnotení sudcu započítava do výkonu súdnictva.“ Hodnotenie by sa malo týkať výlučne rozhodovacej činnosti a nie súvisiacich činností – aktivity na poli sudcovskej samosprávy by sa nemali uskutočňovať na úkor vlastnej rozhodovacej činnosti sudcu. Sudca vykonávajúci stáž, napr. na Ministerstve spravodlivosti, jednoducho nemá byť hodnotený.

Aj keď uvedený systém hodnotenia je nesporne komplexnejší ako súčasný, otázne je, do akej miery nebude len formálny, či sa v hodnotení výberovej komisie nebude prejavovať falošná sudcovská solidarita a nakoľko očividné musia byť nedostatky v posudzovanej práci sudcu, aby hodnotenie tejto práce mohlo vyznieť ako neuspokojivé. Z doterajšieho stavu prípravných prác nie je zjrejmé, aká váha sa bude pripisovať jednotlivým kritériám a či uvedené hodnotenie nebude príliš subjektívne.

Sofistikovanejšie metódy hodnotenia práce sudcov si vyžadujú oveľa väčšiu mieru zainteresovanosti posudzovaných, ale aj posudzujúcich subjektov. Dôveryhodný a objektivizovateľný systém hodnotenia práce sudcov je, samozrejme, nevyhnutným predpokladom pre stanovovanie pozitívnych či negatívnych motivačných mechanizmov. Nie je zveličením uviesť, že na Slovensku v súčasnosti nefunguje ani jeden z nich.

Negatívny motivačný mechanizmus spočíva predovšetkým vo vyvodzovaní zodpovednosti za zavinené porušenie povinností sudcu. Sudcovia podliehajú tzv. disciplinárnej zodpovednosti, ktorá sa preukazuje v konaní pred disciplinárnymi súdmi (zloženými zo sudcov, ale i nesudcov). V súvislosti s vyvodzovaním disciplinárnej zodpovednosti za zbytočné prieťahy spôsobené súdmi vzniká v praxi častokrát problém ten, že ani skutočnosť, že vznik zbytočných prieťahov spôsobil súd, resp. konkrétny sudca nie je pre disciplinárny súd dostatočným dôvodom na disciplinárnu sankciu – a to ani tú najmiernejšiu (napomenutie). Táto prax nie je výnimočná, ale naopak, stáva sa pravidlom v rozhodovacej činnosti disciplinárnych súdov.

Zavinené konanie sudcu, ktoré má za následok prieťahy v konaní je v zmysle § 116 ods. 2 písm. g) zákona o sudcoch závažným disciplinárnym previnením. Závažným disciplinárnym previnením nezlučiteľným s funkciou sudcu je spáchanie disciplinárneho previnenia napriek tomu, že už sudcovi bolo za závažné disciplinárne previnenie uložené disciplinárne opatrenie. Za takéto konanie môže byť sudca odvolaný z funkcie.

Problémom je, že disciplinárny súd nie je viazaný napr. rozhodnutím ústavného súdu o tom, že došlo k vzniku prieťahov z viny sudcu. Zákon o sudcoch by mal byť v tomto ohľade zmenený tak, aby disciplinárny súd takýmto výrokom ústavného súdu viazaný bol a rozhodoval už len o miere zavinenia sudcu a výške jeho trestu.

Zájsť možno ešte ďalej. Možno napríklad považovať za disciplinárne previnenie nedodržanie procesných lehôt stanovených súdu na vykonanie určitého úkonu. Nepreukázanie požadovaných výsledkov podľa zásad hodnotenia sudcov je len disciplinárnym previnením s najvyššou možnou



sankciou znížením platu o 15% na obdobie troch mesiacov. Práčne a administratívne náročné hodnotenie práce sudcov je absolútne zbytočné, ak sa má uskutočňovať len raz za päť rokov a jeho výsledkom môže byť maximálne takto zanedbateľné zníženie platu. Neuspokojivé hodnotenie by malo byť závažné disciplinárne previnenie, opakované spáchanie ktorého by malo byť nezlučiteľné s výkonom funkcie sudcu.

Predstaviteľné sú aj iné sankčné mechanizmy – popri existujúcej strate nároku na tzv. ďalší plat v prípade disciplinárneho konania možno uvažovať o nemožnosti získania odmeny. Radikálnejšie sankčné mechanizmy môžu byť naviazané na rozpočet súdu. V prípade vzniku priefahov možno uvažovať o vrátení napr. časti súdneho poplatku účastníkovi konania s následným negatívnym dopadom na finančné prostriedky súdu v oblasti fakultatívneho odmeňovania sudcov. Pozitívne mechanizmy motivovania sudcov musia byť takisto finančné – je však potrebné naviazať ich na konkrétne výkonnostné ukazovatele - napr. podľa výsledkov pravidelného hodnotenia, počet skončených vecí podľa jednotlivých druhov agendy a pod.

Je zrejme nevyhnutné zmieriť sa s myšlienkou, že efektivnosť súdneho systému „prevádzkovaného“ štátom nikdy nedosiahne úroveň, ktorú možno očakávať od systémov poskytovania služieb v rámci súkromného sektora, založeného na princípe dosahovania zisku. Medzi terajším a ideálnym stavom je však nepochybne dostatočne veľký priestor na to, aby zostávalo v možnostiach štátu využiť ho smerom k lepšiemu.



Prehľad základných zistení, identifikovaných problémov a odporúčaní

2 LEGISLATÍVNY RÁMEC PRE PODNIKANIE A VYMÁHATEĽNOSŤ PRÁVA	
ZISTENIE / IDENTIFIKOVANÝ PROBLÉM	ODPORÚČANIE PRE VLÁDU
2.1 Súkromné vlastníctvo a jeho ochrana (vrátane ochrany osoby podnikateľa)	
Ústava (čl. 20, ods. 1) garantuje každému právo vlastníť majetok, zároveň však zakotvuje výnimky, ktoré majú charakter znevýhodnenia súkromného vlastníctva oproti rôznym formám verejného vlastníctva: • čl. 4 zo súkromného vlastníctva vylučuje „nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky“, • čl. 20, ods. 2 umožňuje vylúčiť zákonom zo súkromného vlastníctva ďalší majetok „nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu • čl. 20, ods. 2 umožňuje zákonom vylúčiť z vlastníctva určitého majetku fyzické osoby, ktoré nie sú občanmi SR alebo právnické osoby so sídlom mimo Slovenska	Zabezpečiť dôslednejšiu ústavnú garanciu súkromného vlastníctva a jeho rovnocenné postavenie voči iným formám vlastníctva pri najbližšej zmene ústavy.
Neexistencia striktného a jednoznačného vymedzenia kritérií pre vyvlastňovanie súkromného majetku (najmä kritéria „verejný záujem“) a široké možnosti v legislatíve pre vyvlastňovanie, vrátane na účely investícií súkromných firiem.	Jednoznačne a úzko vymedziť pojem „verejný záujem“ a podmienky pre výnimočné možnosti vyvlastňovania vyplývajúce z úzko definovaného verejného záujmu v Ústave SR a konkrétne ich špecifikovať v príslušných zákonoch, primárne v stavebnom zákone. Osobitne zadefinovať a vymedziť v relevantných zákonoch, primárne v stavebnom zákone, prípady, keď nebude možné pristúpiť k vyvlastneniu súkromného majetku, napríklad kvôli investovaniu súkromných firiem, vrátane tzv. významných investícií.
Obmedzenie vlastníckych práv akcionárov, vyplývajúce z povinného implementovania Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/25/ES o ponukách na prevzatie.	Na úrovni EÚ presadzovať zrušenie Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/25/ES o ponukách na prevzatie.
Možnosti zasahovania do vlastníckych práv a súkromia občanov pri podozreniach, že majetok nezískali legálne a zbavenia ich (časti) majetku pri ich neschopnosti dokladovania preukázateľných príjmov, vyplývajúce z prijatého Zákona o preukazovaní pôvodu majetku.	Zrušiť Zákon o preukazovaní pôvodu majetku.
Nerovnaká miera trestnoprávnej ochrany vlastníctva - prísnejšia ochrana vlastníctva EÚ (§ 261), neadekvátnosť trestnoprávnej sankcie za nevyplatenie mzdy (§ 214), riziko zneužitia inštitútu použitia zbrane na ochranu vlastníckych práv (§ 26). Návrh na zavedenie trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb.	Vypustiť § 214 a § 261 z Trestného zákona a bližšie špecifikovať podmienky oprávneného použitia zbrane v § 26 Trestného zákona. Nezavádzať trestnoprávnu zodpovednosť právnických osôb.

2.2 Rozsah a kvalita prijímanej legislatívy z hľadiska dopadov na podnikateľskú sféru

Chýbajúci účinný a fungujúci systém hodnotenia dopadov prijímanej legislatívy na podnikateľskú sféru.	Dopracovať a schváliť Jednotnú metodiku na vypracúvanie a posudzovanie Doložky finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov, vplyvov na zamestnanosť a podnikateľské prostredie v časti podnikateľské prostredie, v súčasnosti pripravovanú Ministerstvom hospodárstva SR (momentálne prerokovávaný vládny návrh tejto metodiky nespĺňa nižšie uvedené kritériá). V ďalšom kroku upraviť Legislatívne pravidlá vlády a Metodický pokyn na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR tak, aby sa proces hodnotenia dopadov vplyvov prijímanej legislatívy rozšíril i na skoršie fázy prípravy legislatívnych noriem (prípadne ich upraviť samostatným zákonom). Diskusia by mala prebiehať od samotného počiatku formovania legislatívnych návrhov a ich rôznych alternatív, aby predkladatelia boli povinní jasne vyčíslieť prínosy a náklady ich návrhov a samotné návrhy dokázali nezvratiteľne obhájiť. Zároveň by mal byť v každej fáze prípravy novej normy identifikovateľný jej autor, resp. konkrétna osoba zodpovedná za predložený návrh (nielen inštitúcia ako celok). Vytvoriť dostatočné zázemie pre kvalitné fungovanie tohto procesu, a to najmä: • Stratégiu lepšej regulácie pod gesciou predsedu vlády, ktorá bude obsahovať reálne kroky pre zníženie regulačného zaťaženia v Slovenskej republike vyplývajúce z Auditu podnikateľského prostredia. • orgán zodpovedný za projekt lepšej regulácie, ako sekcia na Úrade vlády, podriadený priamo predsedovi vlády, spolupracujúci s domácimi i zahraničnými expertmi na túto oblasť, prípadne nezávislá inštitúcia s dostatkom právomocí, • nezávislý monitorovací a hodnotiaci orgán (napr. Rada pre podnikateľské prostredie), • personálne zázemie na jednotlivých rezortoch a iných inštitúciách - vyškolenie odborne zdatného personálu, prípadne vytvorenie samostatných pozícií v jednotlivých rezortoch.Podoprieť proces reálnou autoritou, najmä: • dôraz na verejnú a otvorenú diskusiu, ktorá obmedzí svojvoľu predkladateľov, • systém sankcií za nedodržiavanie či obchádzanie procesu (napr. vrátenie návrhu predkladateľovi v prípade nesprávne vypracovanej doložky, nedostatočného zváženia alternatív, či nedostatočnej komunikácie, vrátane postihov personálneho charakteru).Presadiť povinnosť zaviesť aj do samosprávy pri príprave podzákonných noriem (všeobecne záväzné nariadenia) finančné a ekonomické vplyvy
---	---

Neexistencia dostatočných informácií o skutočnom regulačnom a administratívnom zaťažení slovenských podnikateľských subjektov existujúcou legislatívou.	Vypracovať podrobnú analýzu administratívneho a regulačného zaťaženia na Slovensku ako doplnok procesu hodnotenia dopadov prijímanej legislatívy v dvoch fázach: 1. fáza - dvadsať hlavných noriem upravujúcich pravidlá pre podnikanie 2. fáza - ostatné právne normy
Prílišné administratívne a regulačné zaťaženie podnikania.	Na základe vyššie uvedených opatrení prijať jednoznačný záväzok znížiť administratívne a regulačné zaťaženie podnikania v stanovenom čase (napr. 4 roky) o stanovené percento (napr. 25 percent).
Príliš vysoký prítok novej legislatívy a regulácií.	Osvojenie si princípu „one in - one out“, podľa ktorého musí byť každá novoprijatá regulácia vyvážená zrušením jednej existujúcej regulácie (prostredníctvom deregulácie, konsolidácie a racionalizácie legislatívy).
Pretrvávajúce nepotrebných a prebytočných právnych noriem a regulačných opatrení.	Legislatívnou úpravou zaviesť povinné včleňovanie tzv. „sunset clauses“ do novoprijímaných regulačných noriem (zákonov).
Komplikovanosť legislatívy.	Tvorba priateľskejšej legislatívy - pred nadobudnutím účinnosti každého zákona, smernice, vyhlášky a pod. by mali jej predkladatelia vydať zrozumiteľné, jednoduchým jazykom písané výklady najzákladnejších pravidiel a povinností, ktoré nová legislatívna norma obsahuje.
Implementácia predpisov EÚ. Pri preberaní smerníc EÚ do národnej legislatívy sa navyšujú povinnosti a regulácie nad minimálny rámec harmonizácie. Pod zámienkou harmonizácie a s odôvodnením, že smernica umožňuje prijímať tvrdšie opatrenia a bremená, rozširuje sa pôsobnosť zákonom na produkty a služby, ktoré smernice nevyžadujú.	Transponovať len minimálny rozsah príslušných smerníc. Nepripustiť rozširovanie zákonov o ustanovenia, ktoré nie sú v pôsobnosti smerníc.
Príprava nových smerníc a ich úpravy.	Pri rokovaniach o príprave nových smerníc navrhovať čo najjednoduchšie texty a znižovať rozsah existujúcej regulácie.
Obmedziť prípady, kedy sa jedným zákonom novelizujú viaceré zákony.	Vylúčiť, aby sa jedným zákonom novelizovali zákony, ktoré spolu nesúvisia. V prípade, ak sa výnimočne jedným zákonom priamo novelizuje viac zákonov, ktoré spolu súvisia, uviesť v názve zákona namiesto formulácie „a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov“ presné označenie všetkých zákonov, ktoré sa týmto zákonom novelizujú.

2.3 Efektívna vymáhateľnosť práva súdnou cestou, vrátane fungujúceho systému konkurzov

Prieťahy v občianskom súdnom konaní v dôsledku niektorých nedostatkov procesnoprávnej úpravy.	<u>Čiastočné riešenie:</u> - v oblasti doručovania: vytvorenie fikcie doručovania, ak nemožno písomnosť doručiť pre fyzické osoby – nepodnikateľov, rozšírenie možnosti doručovania písomností určených do vlastných rúk pre splnomocnencov (§ 48 OSP), možnosť doručovania platobného rozkazu do zahraničia pre navrhovateľa §172 ods. 2 OSP), - v oblasti vedenia konania - ustanovenie povinnosti súdu rozhodnúť na základe predložených dôkazov v prípade nečinnosti účastníkov (§ 101 ods. 2 OSP), ustanovenie povinnosti súdu spájať skutkovo súvisiace veci do spoločného konania (§ 112 ods. 1 OSP), - v odvolacom konaní – ďalšie posilňovanie apelačného princípu – eliminácia možnosti odvolacieho súdu vracieť vec na prvostupňové konanie (§ 221 ods. 1 písm. H) OSP), odstránenie povinnosti vytyčovať pojednávanie (§ 214 ods. 1 OSP) – naopak možnosť pojednávanie, len ak nemožno vykonať dokazovanie inak, vylúčenie možnosti podať odvolanie voči rozsudkom na triviálne peňažné plnenia (§ 202 OSP). <u>Systémové riešenie:</u> - stanovenie procesných lehôt na jednotlivé úkony súdov v oblasti vedenia konania a disciplinárne sankcionovanie ich nedodržiavania, - vylúčenie agendy osobitnej povahy z právomoci súdov (napr. rozvodové konania) a jej presun na iné orgány štátnej moci, - zakotvenie povinnosti štátu vrátiť súdny poplatok vo výške 50 % v prípade, že nedôjde k právoplatnému skončeniu súdneho konania do jedného roka od podania návrhu, resp. vo výške 100 % súdneho poplatku v prípade, že nedôjde k jeho právoplatnému skončeniu do dvoch rokov od podania návrhu
	Neexistencia účinného vnútroštátneho mechanizmu na odstraňovanie prieťahov a ich následkov. Novelizácia § 62 a nasl. Zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch – sťažnosť predsedovi súdu na prieťahy, predseda výslovne oprávnený prikázať sudcovi vykonať nasledujúci procesný úkon v stanovenej lehote a ďalej konať bez prieťahov. Novelizácia § 27 zákona č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti štátu – tak, aby sa zákon vzťahoval aj na prieťahy vzniknuté pred jeho účinnosťou, odstránenie zmierovacej úlohy Ministerstva spravodlivosti alebo výrazné posilnenie odboru odškodňovania na vybavovanie tejto agendy (§ 15), osobitný písomný charakter konania, povinnosť zohľadňovať pri odškodňovaní príslušné medzinárodné štandardy (Európsky súd pre ľudské práva).
Strata prevenčného, resp. disciplinárneho charakteru hrozby vyhlásenia konkurzu v dôsledku eliminácie oprávnenia veriteľov podať voči platobne neschopnému dlžníkovi návrh na konkurz (§ 11 ods. 3 ZKR).	Návrat k pôvodnej úprave, kedy oprávnenými na podanie návrhu na vyhlásenie konkurzu boli aj veritelia s pohľadávkami, ktoré neboli právoplatne priznané alebo dlžníkom písomne uznané.

Sankcionovanie veriteľov za nesprávnu výšku prihlásených pohľadávok (§ 30 ZKR) – neprimeraný zásah do vlastníckych práv veriteľov.	Odstránenie tejto úpravy.
Komplikovanosť, neprehľadnosť a nezmyselnosť evidencie správcu pri vedení pohľadávok proti podstate (§ 87 ZKR).	Odstránenie tejto povinnosti a zmena systému uhrádzania pohľadávok proti podstate.
Oslabenie potenciálnej miery uspokojenia zabezpečených veriteľov (§§ 87, 94 ZKR).	Do pohľadávok proti oddelenej podstate nezahrňovať iné náklady, než náklady spojené s jej speňažovaním.
2.4 Výkonnosť súdnictva	
Nedostatočná výkonnosť súdnictva.	1. Zvyšovanie zdrojov v súdnictve (zvyšovanie počtu sudcov, atď.) - empirické skúsenosti ukazujú, že takýto prístup neprináša očakávané výsledky, navyše, Slovensko má relatívne vysoký počet sudcov na počet obyvateľov. 2. Zvyšovanie ceny poskytovania služieb súdnej ochrany a obmedzovanie prístupu k službám súdnej ochrany - súčasný systém súdnych poplatkov nie je zásadným spôsobom deformovaný, navyše ústavnoprávne prekážky (právo na prístup k súdu). 3. Zjednodušovanie procesných pravidiel - v podmienkach Slovenska nevyhnutnosť. 4. Zvyšovanie motivácie sudcov - pozitívnej i negatívnej (vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti) - dôraz pri riešení problémov výkonnosti súdnictva v budúcnosti. 4 základné alternatívy riešení:
Neexistencia účinného systému sledovania výkonnosti sudcov.	Vypracovanie systému normatífov jednotlivých zložiek súdnej agendy, odhad reálnej kapacity sudcovskej práce, porovnanie so skutočnými výkonmi, zohľadňovanie aspektov kvality rozhodovania.
Neexistencia účinného mechanizmu vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti sudcov.	Disciplinárne sankcionovanie sudcov v prípade skonštatovania existencie prieťahov zo strany ústavného súdu alebo Európskeho súdu pre ľudské práva (§ 117 zákona č. 385/2000 o sudcoch a prísediach). Prísnejšie disciplinárne sankcie za nedostatočné hodnotenie výkonnosti sudcov (až s možnosťou odvolania z funkcie). Zvážiť možnosť a realizovateľnosť možnosti vracania súdnych poplatkov v prípade vzniku prieťahov s následnými negatívnymi rozpočtovými dôsledkami pre hospodárenie dotknutého súdu.
Nedostatok pozitívnej finančnej motivácie výkonných sudcov.	Zaviesť väčšie možnosti nenárokovateľného odmeňovania sudcov v závislosti od výsledkov hodnotenia ich výkonnosti.

3 ADMINISTRATÍVNE ZAŤAŽENIE PODNIKANIA

Názory podnikateľov z osobných rozhovorov uskutočnených v rámci prieskumu:

„Neprimeraná byrokracia vyžadovaná pri zriadení prevádzkarne. Vo Zvolene bolo treba 6 pečiatok, z toho 4 zbytočné (napr. od hlavného finančného referenta mesta, hlavného architekta). Pritom išlo len o kanceláriu a malý sklad v prenajatých priestoroch - v budove, ktorá sa beztak na podnikateľské účely už využíva!“

„Náklady na úrady 6-7 tis. Sk mesačne (kolky, notárske overenia na každú hlúposť). Prečo si napr. DÚ vyžaduje kolok za potvrdenie, že nemám dlhy na daniach? A prečo vôbec štátne inštitúcie takéto potvrdenie vyžadujú? Mali by takúto informáciu mať v informačnom systéme alebo rovno na internete.“

„Zmeny v obchodnom registri treba zbytočne hlásiť duplicitne. OR síce oznámi zmenu aj živnostenskému úradu, ale ten chce hlásenie aj od samotného živnostníka, inak mu hrozí pokutou (platí to od roku 2005).“

„Na výkazníctvo treba aparát ľudí, pritom až 80 % administratívy je servis pre DÚ, SP, ZP a Štatistický úrad. Len 20 % administratívnych kapacít na vlastné potreby podnikania.“

„Štatistické výkazy – je toho priveľa!“

„Nízka kompetentnosť úradníkov! Treba zoštíhliť štátnu správu a uvoľniť prostriedky na kvalitných ľudí.“

„Stavebné úrady – rozdrobenie na obce spôsobilo nedostatok ľudí ználych problematiky. Spôsobuje to chaos vo vybavovaní, a to nielen v obciach, ale aj v mestách (napr. v BB).“

„Chceli sme stavať vlastnú nehnuteľnosť, ale upustili sme od toho pre byrokratickú náročnosť. Na vybavenie stavebného povolenia treba obehať cca 20 úradov v rôznych mestách (nie všetky sú zastúpené v malom okresnom meste).“

„Hygiena – niektoré vyhlášky sú ešte z 50. rokov, stavané na veľké podnikové kuchyne => požiadavky na obklady až po strop a podobné nezmysly. Zato napr. mikrovlnku vyhláška nepozná.“

„Úplne zbytočným problémom, ktorý zbytočne zvyšuje náklady, je neuznávanie certifikátov – dokonca ani z krajín EÚ. Každú surovinu, ktorú používame treba laboratórne testovať a certifikovať!“

„Ťažko pochopiť technické inšpekcie pri nových zariadeniach. Hoci ide všetko o certifikované zariadenia, technická inšpekcia je podmienkou kolaudačného konania. Kontroluje sa už skontrolované – načo, keď ide o technológie certifikované v EÚ?“

Úvod

Administratívne zaťaženie podnikania je súčasťou vlastných ekonomických či sociálnych regulácií, ktoré uvaluje štát na podnikateľov, a s ktorými sú títo každodenne konfrontovaní. Ako také určite nepredstavuje významnejší problém ako vlastné regulácie, ktoré sú pôvodom rôznych administratívnych povinností. Avšak vo zvýšenej koncentrácii, vyvolávajúc nadmerný informačný dopyt zo strany verejnej správy, zbytočné náklady a čas strávený vybavovaním rôznych formalít, môže iniciovať otázky o správnosti či legitimitosti tej - ktorej regulácie.

Málokto si uvedomuje, že každý zásah štátu predstavuje pre podnikateľov zvyčajne istú sumu nákladov, ktoré musia vynaložiť v snahe naplniť požiadavky implementovaných regulácií, pričom časť z nich predstavujú aj náklady plynúce z administratívneho zaťaženia, teda tzv. administratívne náklady súvisiace s vyplňovaním formulárov, získavaním povolení, plnením informačných povinností a pod. Administratívne zaťaženie je v krajinách Európskej únie vyčíslené približne na úrovni 4% hrubého domáceho produktu, čo v Slovenskej republike predstavuje asi 57,5 mld. SKK.

3.1 Administratívne prekážky voľného vstupu do podnikania

Aj napriek čiastočným zlepšeniam sú administratívne procedúry spojené so začatím podnikania považované v krajinách Európskej únie stále za komplikované. Tento fakt potvrdzuje napríklad aktuálny rebriček Svetovej banky, v ktorom prvých 8 najlepších pozícií v hodnotení náročnosti začatia podnikania obsadili nečlenské štáty Európskej únie. Slovenská republika sa nachádza až na 48. mieste zo 155 krajín.

V Slovenskej republike sa v ostatných rokoch realizovali isté úpravy registračných povinností, ktoré nepopierateľne zvýšili kvalitu procesu. Ani tento krok však určite nevyriešil problém stále existujúcej byrokracie a nekoordinovaných požiadaviek verejnej správy voči podnikateľom, a teda aj značnej časovej, finančnej a organizačnej záťaže, ktorú musia znášať. Zásadný problém vlastného registračného procesu spočíva v úplnej separácii jednotlivých verejných inštitúcií, ktoré vstupujú do registračného procesu. Jej výsledkom je (zbytočná) návšteva niekoľkých úradov, škála rozličných registračných formulárov, identifikačných čísiel, opakované predkladanie rovnakých dokladov, nutnosť osvedčovania týchto listín a pod. Inými slovami, plytvanie časom a finančnými zdrojmi podnikateľa. Charakteristickým znakom je zároveň totálna absencia využívania IT nástrojov (podporujúcich elektronickú výmenu informácií).

Základný informačný kontakt medzi podnikateľskými subjektmi a inštitúciami verejnej správy sa samotnou registráciou nekončí. Evidované údaje, ktoré sa počas pôsobenia podnikateľa na trhu zmenia musia byť inštitúciami, ktoré disponujú pôvodnými údajmi ohlasované v istých, zákonmi stanovených termínoch. Vzhľadom na spomenutý problém chýbajúcej koordinácie verejných inštitúcií, obdobne ako v procese registrácie, je podnikateľ nútený hlásiť zmeny osobitne každej inštitúcii. Takáto duplicitná informačná povinnosť sa netýka len identifikačných údajov, ale napríklad aj získavania povolení, zakladania prevádzky a pod.

Vlastný výkon podnikania je pre mnohé živnosti či iné činnosti a/alebo povolania podmienený splnením istých predpísaných podmienok či získaním zvláštneho povolenia. Tieto sa napriek niekoľkoročnej kampani za ich zjednodušenie alebo úplné zrušenie, paradoxne neustále komplikujú. Ďalším, pre podnikateľov nepríjemným, aspektom je široká škála inštitúcií, ktoré vydávajú jednotlivé povolenia. Vzhľadom na mizivú informovanosť (podobne ako aj pri samotnej registrácii), podnikateľ stratí veľké množstvo času len samotným pátraním po kompetentnej autorite pred vlastným procesom získavania povolenia. Za tretí hlavný problém možno označiť lehoty stanovované zo strany verejných inštitúcií pre vydávanie povolení, resp. potvrdení potrebných pre výkon podnikania v niektorých odvetviach.

V rámci decentralizácie získali kompetencie na udeľovanie niektorých druhov licencií aj samosprávne kraje. Konkrétna úloha úradu samosprávneho kraja spočíva najmä vo vydávaní povolení v prípade, že podnikateľ spĺňa všetky zákonom stanovené podmienky. Vzhľadom na to, že proces podlieha správne konaniu žiadosti sú zadministrované do 30 dní. Prenesenie týchto licenčných právomocí na samosprávne kraje sa javí skôr ako vytvorenie jasnej bariéry, než účinný decentralizačný krok.

Do výkonu podnikania zasahuje zdanlivo neškodným, ale byrokraticky významným spôsobom na úrovni samosprávy najmä obec, ktorá napríklad usmerňuje ekonomickú činnosť a v niektorých prípadoch vydáva záväzné stanovisko k podnikateľskej a inej činnosti a k umiestneniu prevádzky na území obce. Svojím nariadením dokonca určuje aj pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb. Obec disponuje aj množstvom ďalších individuálnych povoľovacích kompetencií, ktorých nutnosť existencie je otázna a súčasnú formu možno označiť za zbytočne byrokratickú. V princípe i tu platí, že ide o správne konanie, ktoré môže trvať až 30 dní.

Odporúčania:

1. Zabezpečiť vznik jednotných kontaktných miest, ktoré významne uľahčia úplné registračné a preregistračné povinnosti (teda aj registrácie do poisťných systémov, u správcu dane a pod.) pre podnikateľov (a to nielen podľa živnostenského zákona, ale aj iných individuálnych legislatívnych noriem) s dôrazom na možnosti maximálneho využívania elektronickej komunikácie.
2. Zaviesť jednotný a jediný hospodársky register pre evidenciu podnikateľských subjektov v Slovenskej republike (integrujúci v súčasnosti niekoľko existujúcich registrov – napríklad živnostenský, obchodný, register Sociálnej poisťovne a pod.). Existencia jednotných kontaktných miest je síce ideálny nástroj pre uľahčenie komunikácie súkromného a verejného sektora, ale prenášanie či udržiavanie zaťaženia na pleciach verejnej správy nie je riešením problému byrokracie.
3. Zjednodušiť povoloňacie konania pre výkon podnikania podľa živnostenského zákona, t. j. preniesť maximum tzv. remeselných, viazaných a koncesovaných živností do kategórie voľných živností.
4. Preniesť/sústrediť všetky informačné dopyty verejnej správy na jednotné kontaktné miesta, to znamená nielen povinnosti súvisiace s registráciou podnikateľov, zmenami údajov registrovaných skutočností, ale aj nahlasovanie a administrovanie ďalších požiadaviek verejnej správy voči podnikateľovi, ktoré vyplývajú z legislatívy pri výkone podnikania.
5. Alternatívou môže byť zriadenie dvoch typov jednotného kontaktného miesta – kompetencie za registrácie a kompetencie za ostatný kontakt s verejnou správou. Tu ide skôr o praktický problém a rozhodnutie zostane v rukách verejnej správy, keďže sa viac jedná o správne využitie verejných zdrojov ako riešenie problému, či bude podnikateľ musieť navštevovať jedno alebo dve kontaktné miesta.
6. Zabezpečiť prostredníctvom kontaktných miest súčasne plný informačný servis pre podnikateľov o všetkých povinnostiach, ktoré mu pri výkone podnikania vznikajú. Aj napriek elektronizácii, kontaktné miesta môžu slúžiť ako informačné kancelárie a miesto pre diskusiu, čo internetová stránka neumožňuje.
7. Zaviesť unikátne registračné číslo pre podnikateľské subjekty a nahradenie v súčasnosti aplikovaných niekoľko registračných čísiel, ktoré podnikateľ získava v procese registrácie (IČO, DIČ, registračné čísla poisťovní a pod.).
8. V rámci zjednocovania registračných povinností zahrnúť do procesu aj vybavenie úvodných dopytov Štatistického úradu (výkaz pre registráciu organizácie) voči právnickým osobám.
9. Všeobecne zahrnúť do filozofie a procesu tvorby a fungovania kontaktných miest aj obce a samosprávne kraje, ktoré disponujú istými právomocami v povoľovacom a registračnom konaní, a ktoré sa istých bodoch dokonca prelínajú (napríklad založenie lekárne).
10. Znížiť finančné poplatky súvisiace so vstupom na trh a hlásením zmien v registrovaných údajoch (napr. poplatok za výpis z registra trestov je úplne nezmyselný, rovnako aj poplatky za registráciu v dvoch registroch a pod.).
11. Preniesť pod právny režim živnostenského zákona maximum činností, ktoré sú v súčasnosti z neho vyňaté (činnosti a povolenia vymenované v §3 živnostenského zákona).

3.2 Neodôvodnené administratívne bariéry pre podnikanie

Permanentné, podnikateľmi označené za významné, administratívne zaťaženie predstavuje mesačné plnenie informačných povinností voči Sociálnej poisťovni a zdravotným poisťovňám, súvisiace s realizáciou odvodových povinností. Sociálna poisťovňa ako aj zdravotné poisťovne už síce začali s postupným prechodom na elektronické zasielanie údajov (Sociálna poisťovňa napríklad aj pre evidenciu zamestnancov), to však ešte stále nie je plnohodnotné, t. j. stále sa vyžaduje aj fyzické potvrdenie zasielaných/ohlasovaných údajov. Podobne sa s týmto problémom bojí aj daňová správa.

Aj daňový úrad patrí do skupiny inštitúcií, ktoré vyžadujú takmer nepretržitý kontakt a „zásobovanie“ informáciami zo strany podnikateľa. Jeho rozsah, samozrejme, závisí od škály registrovaných druhov daní a frekvencie ich platenia (daň z príjmov, daň z pridanej hodnoty, resp. daň z motorových vozidiel) a faktu, či je podnikateľ zároveň zamestnávateľom.

Významnú úlohu v zaťažení informačnými povinnosťami zohráva Štatistický úrad SR. Záujem úradu o informácie je pochopiteľný, spôsob ich zberu však uvaluje na podnikateľa značné bremeno. Zákon č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike ustanovuje tzv. spravodajské jednotky zaradené do štatistických zisťovaní, ktoré musia na vlastné náklady poskytovať údaje požadované Štatistickým úradom SR. Spravodajské jednotky podľa zákona nemôžu odmietnuť túto povinnosť a navyše musia evidovať údaje, ktoré sú úradom požadované.

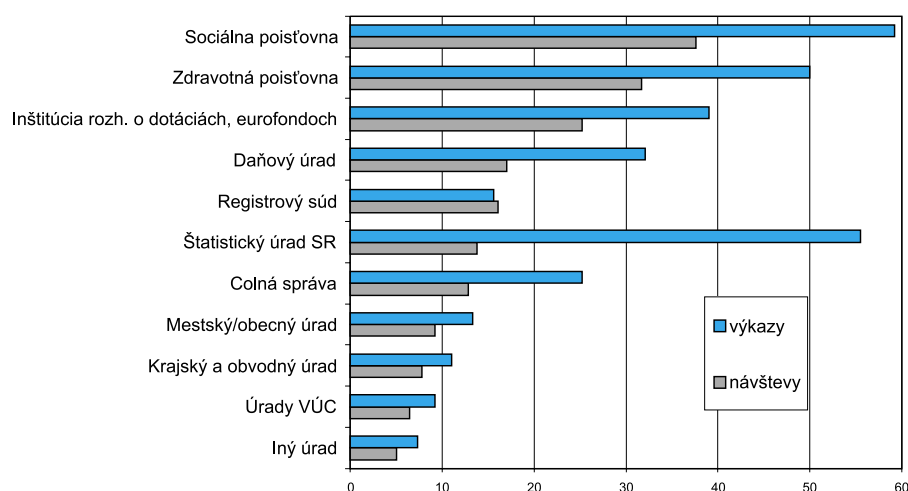
Prieskum: Ktoré úrady obťažujú najviac?

Kvalitatívny prieskum – rozhovory z podnikateľmi – ukázal, že mnohých znechucujú neustále sa rozrastajúce požiadavky rôznych inštitúcií na výkazy a hlásenia, ako aj povinné oznamovanie čoraz väčšieho rozsahu skutočností, nezriedka v šibeničných termínoch. Toto všetko je často spojené so zbytočnými návštevami úradov, ktoré si navyše medzi sebou informácie neposúvajú, ale obťažujú tým podnikateľov. Do kvantitatívneho prieskumu sme preto doplnili otázku: Máte pocit, že nasledovné inštitúcie nútia podnikateľov ako Vy, prípadne Vašich ľudí: a) navštevovať ich príliš často z dôvodu zbytočnej byrokracie, b) vyplňať zbytočne časté, rozsiahle či neprehľadné výkazy?

Odpovede signalizujú, že tomuto fenoménu treba venovať osobitnú pozornosť. Najmä agenda spojená so zamestnávaním ľudí a povinnými odvodmi je zjavne zrelá na zásadnú revíziu. Pre objektivnosť treba poznamenať, že so sociálnou a zdravotnou poisťovňou prichádza do styku prakticky každý podnikateľský subjekt, čo zďaleka neplatí o všetkých úradoch. Rovnako je to s daňovým úradom, tu sa však na zbytočné návštevy a výkazy sťažuje podstatne menej respondentov.

Ak by sa nebrali do úvahy odpovede „neviem“ ale len odpovede „áno“ a „nie“, v prípade Sociálnej poisťovne a Štatistického úradu SR označili až dve tretiny respondentov výkazy za zbytočne časté, rozsiahle, či neprehľadné. Podobne veľká časť zainteresovaných hodnotí ako neprimerané aj požiadavky zo strany inštitúcie rozhodujúcej o dotáciách či eurofondoch.

Zbytočné návštevy a výkazy pre inštitúcie



Podstatne menej podnikateľov sa sťažuje na to, že by museli úrady prichádzať navštevovať. Ani tu však nie je dôvod na prehnanú spokojnosť – keby hodnotili len malí podnikatelia, výsledky by boli podstatne horšie. Až polovica z nich má pocit, že do Sociálnej poisťovne treba chodiť príliš často z dôvodu zbytočnej byrokracie. A to ešte nemalá časť z nich účtovníctvo a zamestnaneckú agendu rieši externe, a možno aj preto to nepovažuje za problém.

Osobitnou kapitolou je Štatistický úrad SR. V jeho prípade tlak na zvýšenie rozsahu a tiež na včasnosť zisťovaných údajov prichádza z EÚ. Otázne však je, či sa hľadali možnosti, ako novými požiadavkami čo najmenej zaťažiť podnikateľské subjekty (napríklad revidovaním rozsahu iných zisťovaní). Ešte vypuklejším prípadom je NBS. Podľa podnikateľov úrady neberú do úvahy náklady na zber požadovaných údajov na strane podnikateľských subjektov.

Odporúčania:

1. Zlúčiť výber daní a odvodov na daňové úrady.
2. Zjednodušiť výkazníctvo súvisiace s daňovými a odvodovými povinnosťami (napríklad jeden formulár pre ročné zúčtovanie daňovej a odvodových povinností).
3. Zásadne prehodnotiť rozsah údajov, ktoré zbiera Štatistický úrad SR, NBS a iné inštitúcie od podnikateľských subjektov s cieľom ich optimalizácie.

Všeobecné odporúčania a prístupy pre skvalitnenie kontaktu s verejnou správou:

1. Implementovať a využívať pravidlo „mysli najprv v malom“, ktoré by sa malo stať reálnym nástrojom tvorby vhodného regulačného prostredia generálne. To znamená, minimálne testovať dopady prijímaných rozhodnutí na malých firmách, ktoré tvoria v Európskej únii asi 99% všetkých podnikov, a ktoré znášajú povinnosti a náklady vyplývajúce z prijímaných regulácií rovnako ako veľké podniky, ktorých je situácia vzhľadom napríklad na ich obrat jednoduchšia. Súčasťou uplatňovania tohto pravidla môže byť napríklad aj špeciálna pomoc pre takéto podniky pri plnení si povinností alebo dopĺňanie existujúcich regulácií o zjednodušené postupy pre malé podniky (MSP všeobecne).
2. Implementovať a využívať pravidlo, že ak si podnikateľ splní voči úradu istú povinnosť, jeho žiadosť sa považuje automaticky za vybavenú, ak úrad v stanovenom termíne nevyvinie ďalšiu komunikáciu. Toto pravidlo zvyčajne zabezpečuje dodržiavanie lehôt stanovených pre komunikáciu s podnikateľskými subjektmi.
3. Podobne implementovať a používať pravidlo, že ak podnikateľ v stanovenom časovom horizonte nezíska reakciu verejnej inštitúcie, jeho dopyt sa považuje automaticky za zamietnutý.
4. Implementovať orientáciu na výkonnosť a zodpovednosť. To znamená, vo väčšej miere využívať stanovovanie konkrétnych cieľov (napr. koľko žiadostí je treba vybaviť, v akom časovom horizonte a pod.), odmeňovať zamestnancov na základe ich výkonnosti a uplatňovať skutočnú zodpovednosť konkrétnych osôb za plnenie stanovených úloh a cieľov. Tento prístup môže v značnej miere účinne odstrániť napríklad jav, kedy orgány verejnej správy krátko pred vypršaním lehoty opätovne požadujú predkladanie ďalších, mnohokrát aj zbytočných dokumentov z dôvodu neplnenia stanovených termínov.
5. Zásadne prehodnotiť lehoty súvisiace s registračnými úkonmi a povoľovacími konaniami, generálne aj všetky aktivity verejnej správy, ktoré podliehajú správnomu konaniu. Zriadením kontaktných miest sa rieši len časť problému (nekoordinovaný prístup). Pre podnikateľské subjekty je dôležitý čas administrácie ich požiadavky voči verejnej správe. Všeobecne sa dá konštatovať, že dnešné lehoty sú neprimerane dlhé.
6. Získať s reformou povoľovacích a licenčných konaní, t. j. zmeniť filozofiu povolení a licencií tak, aby sa maximum v súčasnosti platných povolení/licencií zmenilo na ohlásenia, resp. ideálnejšie, aby sa vytvorili všeobecné pravidlá, ktoré musí podnikateľ spĺňať pri výkone podnikania bez akejkoľvek ohlasovacej povinnosti.

3.3 Bariéry pre podnikanie zo strany podnikateľských organizácií

Istá časť podnikateľských činností podlieha priamej regulácii zo strany podnikateľských organizácií – komôr. Generálne za negatívne atribúty tohto stavu možno označiť obmedzovanie vstupu nových podnikateľov na trh, podmienenie výkonu podnikania povinným členstvom v komore (ktoré je spojené s povinnosťou úhrady členských poplatkov, poistení a pod.), napriek deklarovanému nepovinnému členstvu je možnosť výkonu povolania viazaná získaním licencie od komory, neuveriteľne dlhé lehoty zápisu do komory (napr. 3 mesiace), povinné členstvo je v mnohých prípadoch spojené s povinnosťou absolvovania odborných skúšok.

Odporúčania:

1. Vylúčiť pôsobnosť Slovenskej živnostenskej komory z procesu získavania živnostenského oprávnenia podľa živnostenského zákona a generálne teda eliminovať úlohy Slovenskej živnostenskej komory v povoľovacom procese podľa živnostenského zákona.
2. Zrušiť povinnosť vykonávania kvalifikačnej skúšky následne po získaní predpísaného vzdelania.
3. Definitívne a v absolútnom rozsahu preniesť povoľovacie konania a registračné povinnosti z iných orgánov/organizácií (komôr) späť na verejnú správu, teda reálny výkon presmerovať na budúce kontaktné miesta.
4. Zrušiť povinné členstvo podnikateľských subjektov v komorách.

3.4 Systematický prístup k eliminácii administratívneho zaťaženia

Kým niektoré členské krajiny Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj resp. Európskej únie začali s premyslenou elimináciou administratívneho zaťaženia podnikania už pred niekoľkými rokmi, Slovensko zaznamenalo prvý pokus o implementáciu významnejších opatrení až prijatím dokumentu Stratégia konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010 (tzv. Národná lisabonská stratégia) a následne akčných plánov v roku 2005. Z hľadiska objektivity je nutné povedať, že týmito dokumentmi boli navrhnuté a prijaté mnohé z opatrení, ktoré (čiastočne) riešia dlhodobu avizované problémy spojené s administratívnymi reguláciami a sú medzinárodne aplikované a osvedčené.

Hlavným dôvodom dodatočného a (stále len) parciálneho odstraňovania administratívnych prekážok je malá znalosť dôsledkov prijímaných regulácií, z ktorých vyplývajú pre podnikateľov rôzne informačné povinnosti. A naopak, pri (ad hoc či individuálnom) odstraňovaní administratívnych prekážok je to chýbajúca možnosť vyčíslenia dopadu eliminácie na zvýšenie efektívnosti a úsporu nákladov. Malo by byť teda v záujme vlády prijať a implementovať systematický prístup k problému administratívneho zaťaženia, ktorý by umožnil skúmať problémy a možné zlepšenia generálne (samozrejme, ako súčasť celkovej deregulačnej kampane a zavedenia hodnotenia dopadov na podnikanie ako takého) s cieľom zmeniť kultúru medzi regulátormi a regulovanými a súčasne zvýšiť kvalitu výstupov verejnej správy. Všetky následné „opravy“ predchádzajúcich rozhodnutí verejnej správy totiž vytvárajú aj ďalší dopyt po verejných financiách. Sekundárnym posolstvom môže byť varovanie, že snaha o odbremenenie podnikateľov (obyvateľov) nie je prioritne prenesenie záťaže na verejnú správu, ktoré by vyvolalo ďaleko vyššie verejné výdavky. Cieľom je hľadať optimum informácií, ktoré štát (tretia strana) potrebuje vedieť a zhromažďovať a zároveň určiť také nástroje a spôsoby, ktoré mu to umožnia realizovať čo najúčinnejšie a s minimálnym dopadom na súkromný sektor (obyvateľov).

Krajiny, ktorých dlhodobou politickou prioritou je eliminácia administratívnych prekážok orientujú svoje snahy na konkrétne ciele či výsledky. Napríklad Holandsko, ktoré je priekopníkom a lídrom v tejto oblasti má stanovený cieľ v rokoch 2004 – 2007 zredukovať celkové administratívne zaťaženie podnikateľov a obyvateľov o jednu štvrtinu. Dánska vláda urobila rovnaké rozhodnutie (redukcia o 25 %), platné do roku 2010.

Odporúčania:

Z hľadiska systematického odstraňovania administratívneho zaťaženia uvažovaného verejným sektorom na sektor súkromný môžeme navrhnúť tri základné odporúčania:

1. Vyvinúť a uplatňovať strategický prístup k odstraňovaniu administratívneho zaťaženia. Je iluzórne sa domnievať, že ide o krátkodobú či jednoduchú úlohu, ktorá sa dá vyriešiť ad hoc či individuálnymi riešeniami. Táto reforma – ako súčasť budovania lepšej regulácie – si vyžaduje totiž zmenu kultúry a zmenu myslenia.

Stratégia pritom môže obsahovať minimálne tieto prvky:

a) redukcia byrokratického prístupu vo verejnej správe

To znamená napríklad odstraňovať duplicitné povinnosti voči orgánom verejnej správy. Rušiť a spájať verejné inštitúcie tam, kde je to možné. Odstraňovať či znižovať rozsah ich kompetencií, ktoré spôsobujú zbytočné bremeno (aj administratívne).

b) redukcia administratívneho zaťaženia v existujúcej legislatíve a reguláciách všeobecne

Každé ministerstvo, každý orgán verejnej správy by mal vypracovať tzv. bázu administratívneho zaťaženia. To znamená analyzovať všetky zákony (legislativu či regulácie všeobecne), ktoré spadajú do jeho kompetencie a kvantifikovať vyplývajúce zaťaženie. Výsledkom bude prehľad celkového administratívneho zaťaženia v Slovenskej republike (teraz odhadovaného na 4% HDP), jeho pôvodu a zároveň autorit zodpovedných za jeho elimináciu.

Takáto báza teda poskytne jednotlivým verejným inštitúciám detailný prehľad bariér, ktoré vyprodukovali a súčasne obraz možných úprav a zjednodušení. Na základe takéhoto prehľadu bude môcť každý orgán verejnej správy pripraviť svoj vlastný plán redukcie zaťaženia (opatrenia a cieľová hodnota), ktorý môže schváliť vláda a/alebo parlament.

c) redukcia administratívneho zaťaženia v navrhovanej legislatíve a reguláciach

Odstraňovanie existujúceho administratívneho zaťaženia je len prvá z hlavných úloh. Tá druhá, nemenej podstatná, je zabezpečenie nevytvárania ďalšej byrokracie a administratívneho zaťaženia. Reálne to znamená posúdenie dopadov novo implementovaných regulácií – jednak ministerstvami/ orgánmi verejnej správy, a jednak nezávislým poradným orgánom. Tvorcovia nových regulácií musia presne zdokumentovať navrhované administratívne zaťaženie a preukázať, že riešenie je najlepšie zo všetkých možných, t. j. že neexistujú alternatívne riešenia problému a dosiahnutia zámeru alebo cieľa, ktorý má regulácia riešiť. Viac informácií poskytuje kapitola č. 2.

Nástrojom, ktorý už zaviedli niektoré štáty (Európskej únie) na meranie administratívneho zaťaženia je tzv. Standard Cost Model. Tento si osvojila už aj Európska komisia.

$$\sum P \times Q$$

P (cena) = sadzba x čas
Q (počet) = počet podnikateľov x frekvencia

Zjednodušený príklad:

Ak v roku 2005 v SR vzniklo 38 000 nových firiem, ktoré sa registrovali na daňovom úrade podľa zákona č. 511/ 1992 Zb. o správe daní a poplatkov, pričom teoreticky vyplnenie rozsiahleho formulára trvalo 1 hodinu, náklady predstavovali 100 Sk, administratívne zaťaženie tejto povinnosti predstavuje 3,8 mil. Sk.

2. Zriadiť nezávislý poradenský výbor/organizáciu na posudzovanie, hodnotenie a odstraňovanie administratívneho zaťaženia (vzorom môže byť holandská organizácia Actal). Orgán by mal slúžiť jednak ako „watchdog“ procesu a jednak ako nositeľ idey medzi jednotlivými inštitúciami verejnej správy. Jeho zriadenie pri Ministerstve hospodárstva SR by bolo z hľadiska existujúcich kompetencií ideálne. Túto funkciu by mohla vykonávať už dnes existujúca Rada pre podnikateľské prostredie.
3. Zahnúť do procesu odstraňovania administratívnych bariér podnikateľskú verejnosť reprezentovanú svojimi organizáciami. Je nevyhnutné, a z praktického hľadiska aj efektívne, získavať informácie o byrokracii priamo od podnikateľov, ktorí jej každodenne čelia. Účasť podnikateľov v procese je súčasne zárukou, že proces eliminácie sa nezastaví a vláda bude skutočne naplňovať svoje záväzky a ciele. Účasť podnikateľov na tvorbe prostredia všeobecne je aj jedným z hlavných odkazov Európskej komisie. Konkrétne to znamená zabezpečiť účasť podnikateľov (ich zástupcov) v poradnom orgáne (čo je dnes faktom), a potom vytvoriť verejnú platformu pre odovzdávanie podnetov o neprimeranom administratívnom zaťažení zo strany podnikateľov (obyvateľov).

Záverom treba zopakovať, že téma eliminácie administratívnych prekážok sa musí stať súčasťou prístupu k lepšej regulácii.

Zároveň treba zdôrazniť skutočnú potrebu národnej iniciatívy, ktorá je v tomto smere významnejšia a potrebnejšia ako nadnárodné predsavzatia (napríklad aj s ohľadom na osud pôvodnej Lisabonskej stratégie). Ucelený a plánovaný prístup je napriek vyvinutiu Národnej lisabonskej stratégie a navrhnutiu mnohých opatrení prvok, ktorý v Slovenskej republike absentuje, a ktorý treba vytvoriť.

Prehľad základných zistení, identifikovaných problémov a odporúčaní

3 ADMINISTRATÍVNE ZAŤAŽENIE PODNIKANIA	
ZISTENIE / IDENTIFIKOVANÝ PROBLÉM	ODPORÚČANIE PRE VLÁDU
3.1 Administratívne prekážky voľného vstupu do podnikania	
Odhadované náklady administratívneho zaťaženia podnikania dosahujú cca 4 % HDP SR (takmer 60 mld. Sk).	Zaviesť a systematicky používať nástroje na kvantifikáciu nákladov administratívneho zaťaženia (napr. Standard Cost Model).
Slovensko je až na 48. mieste zo 155 krajín v rebríčku Svetovej banky z hľadiska náročnosti začatia podnikania.	Zabezpečiť vznik jednotných kontaktných miest, ktoré významne uľahčia úplné registračné a preregistračné povinnosti (teda aj registrácie do poisťných systémov, u správcu dane a pod.) pre podnikateľov (a to nielen podľa živnostenského zákona, ale aj iných individuálnych legislatívnych noriem), s dôrazom na možnosti maximálneho využívania elektronickej komunikácie. Zahnúť do filozofie a procesu tvorby a fungovania kontaktných miest aj obce a samosprávne kraje, ktoré disponujú istými právomocami v povoľovacom a registračnom konaní, a ktoré sa istých bodoch dokonca prelínajú (napríklad založenie lekárne). Znížiť finančné poplatky súvisiace so vstupom na trh a hlásením zmien v registrovaných údajoch (napr. poplatok za výpis z registra trestov je úplne nezmyselný, rovnako aj poplatky za registráciu v dvoch registroch a pod.). Zaviesť unikátne registračné číslo pre podnikateľské subjekty a nahradenie v súčasnosti aplikovaných niekoľko registračných čísel, ktoré podnikateľ získava v procese registrácie (IČO, DIČ, registračné čísla poisťovní a pod). Zaviesť jednotný a jediný hospodársky register pre evidenciu podnikateľských subjektov v Slovenskej republike (integrujúci v súčasnosti niekoľko existujúcich registrov – napríklad živnostenský, obchodný, register Sociálne poisťovne a pod.). Preniesť maximum tzv. remeselných, viazaných a koncesovaných živností do kategórie voľných živností. Preniesť pod právny režim živnostenského zákona maximum činností, ktoré sú v súčasnosti z neho vyňaté (činnosti a povolenia vymenované v § 3 živnostenského zákona).
3.2 Neodôvodnené administratívne bariéry pre podnikanie	
Registračné a informačné požiadavky verejnej správy (ministerstvá, samosprávy, Sociálna poisťovňa, zdravotné poisťovne, daňové úrady, Štatistický úrad SR) voči podnikateľom sú nekoordinované, často duplicitné či zbytočné, navyše, bez adekvátneho využitia IT.	Zlúčiť výber daní a odvodov na daňové úrady. Zjednodušiť výkazníctvo súvisiace s daňovými a odvodovými povinnosťami (napríklad jeden formulár pre ročné zúčtovanie daňovej a odvodových povinností). Zásadne prehodnotiť rozsah údajov, ktoré zbiera Štatistický úrad SR, NBS a iné inštitúcie od podnikateľských subjektov s cieľom ich optimalizácie. V maximálnej miere využívať filozofiu jednotných kontaktných miest.

Lehoty na vydávanie povolení a potvrdení potrebných pre výkon podnikania sú príliš dlhé (napr. 30 dní v prípade správneho konania).	Implementovať pravidlo, že ak si podnikateľ splní voči úradu istú povinnosť, jeho žiadosť sa považuje automaticky za vybavenú, ak úrad v stanovenom termíne nevyvinie ďalšiu komunikáciu. Zásadne prehodnotiť lehoty súvisiace s registračnými úkonmi a povoľovacími konaniami, generálne aj všetky aktivity verejnej správy, ktoré podliehajú správne konaniu. Zriadením kontaktných miest sa rieši len časť problému (nekoordinovaný prístup). Pre podnikateľské subjekty je dôležitý čas administrácie ich požiadavky voči verejnej správe. Zaoberať sa reformou povoľovacích a licenčných konaní, t.j. zmeniť filozofiu povolení a licencií tak, aby sa maximum v súčasnosti platných povolení/licencií zmenilo na ohlásenia, resp. ideálnejšie, aby sa vytvorili všeobecné pravidlá, ktoré musí podnikateľ spĺňať pri výkone podnikania bez akejkoľvek ohlasovacej povinnosti.
3.3 Bariéry pre podnikanie zo strany podnikateľských organizácií	
Povoľovacie konania a registračné povinnosti štátom prenesené na podnikateľské organizácie, komory, atď. predstavujú tiež prekážky pre podnikanie: • obmedzovanie vstupu nových podnikateľov na trh prostredníctvom podmienenia výkonu podnikania/povolania povinným členstvom v komore • možnosť podnikania/výkonu povolania viazaná získaním licencie od komory • dlhé – aj trojmesačné – lehoty zápisu do komory • povinnosť absolvovania odborných skúšok spojená s povinným členstvom	Generálne eliminovať úlohy Slovenskej živnostenskej komory podľa živnostenského zákona. Zrušiť povinnosť vykonávania kvalifikačnej skúšky následne po získaní predpísaného vzdelania. Definitívne a v absolútnom rozsahu preniesť povoľovacie konania a registračné povinnosti z iných orgánov/organizácií (komôr) späť na verejnú správu, teda reálny výkon presmerovať na budúce kontaktné miesta. Zrušiť povinné členstvo podnikateľských subjektov v komorách.
3.4 Systematický prístup k eliminácii administratívneho zaťaženia	
Nesystémový prístup k riešeniu administratívneho zaťaženia.	Zaviesť strategický prístup k riešeniu problému administratívneho zaťaženia v SR. Ustanoviť poradný orgán pre oblasť administratívneho zaťaženia. Aktívne komunikovať s podnikateľskou sférou a zisťovať od nej podnety.

4 FINANČNÉ ZAŤAŽENIE PODNIKATEĽSKÝCH SUBJEKTOV

Názory podnikateľov z osobných rozhovorov uskutočnených v rámci prieskumu:

„Toľko zmien zákonov, že sa to nedá sledovať. Mali by aspoň o závažnejších zmenách informovať (SP, ZP, DÚ), napr. infoletákmi alebo listom. O zmenách sa dozvedáme len náhodne zo správ a novín. Dokonca, aj keď sa sami informujeme, niekedy dostaneme mátuže informácie (napr. v zdravotnej poisťovni).“

„DÚ – neprimerané sankčné poplatky už pri podaní priznania alebo hlásenia 1-2 dni po termíne, aj v prípade, že daň bola uhradená načas.“

„Príveľa agendy spojenej so zamestnávaním ľudí. Už aj zamestnancov na dohodu treba hlásiť SP. Pritom náklady na poštovné a bankové poplatky sú vyššie ako čiastka odvodená do SP (do 30 Sk/mes. – za zamestnancov na dohodu sa platí len úrazové poistenie, teda 0,8 %). Nestojí to za to papierovanie u podnikateľa aj v SP.“

„Odvody – hovorí sa o potrebe zníženia, ale väčším problémom je agenda spojená s odvodmi. Načo je v SP toľko rôznych fondov a papierovania? Ďalším bombónikom je ročné zúčtovanie odvodov na zdravotné poistenie – opäť viac byrokracie. Pritom doteraz (január) nie je jasné, ako sa to bude robiť.“

„Údaje z daňových priznaní by mali SP a ZP dostávať automaticky, nie zbytočne robiť si z podnikateľov poslíčkov.“

„Štát nezriedka platí neskoro, no pri omeškaní zo strany podnikateľa si napr. SP účtuje penále hneď od 1. dňa.“

„Prečo živnostníci namiesto zamestnancov? Jednoduchosť platenia odvodov (odpadá rozsiahla agenda).“

„Neúmerne vysoké odvodové zaťaženie. Štát by mal platiť odvody v plnej výške, potom by stačili nižšie odvodové sadzby (má z čoho - veľa sa dá ušetriť aj na aparátoch, znížením počtu ministerstiev aj úradníkov).“

„Veľa zbytočných výkazov. Treba ich archivovať v papierovej forme, a to aj keď všetka komunikácia už prebieha elektronicky – aký to má zmysel?“

„Recyklačný fond – niektoré firmy ignorujú, je teda zdrojom nerovnosti.“

Úvod

Dlhodobá deficitnosť verejných financií predstavuje riziko zvyšovania daňovo-odvodového zaťaženia. Hoci ani fiškálna vyrovnanosť negarantuje nízke nároky štátu na súkromný sektor – výdavkové zaťaženie môže byť výrazné – znižuje pravdepodobnosť rôznych opatrení. Takých, ktoré by boli nevyhnutné v prípade oneskoreného riešenia dôsledkov negatívneho nesúladu medzi príjmami a výdavkami verejnej správy, a ktoré by v budúcnosti mohli výrazne zvýšiť náklady podnikateľských subjektov. Dlhodobá rovnováha vo verejných financiách teda prináša ekonomike stabilitu, a je preto aj z politického hľadiska praktickým princípom, hoci ten aj liberálne vlády často ignorujú a ekonomiku „zohrievajú“ redukciami daní a sprievodným prehlbovaním fiškálnych deficitov.

Výdavkové zaťaženie odráža „spoločenský konsenzus“ (objednávku) či „fiškálnu vôľbu“ voličov preferujúcich, viac či menej explicitne, určitú skladbu verejných statkov a určitú mieru sociálnej solidarity, teda prerozdelenia. Tým predurčujú rozsah „nevyhnutného“ zdaňovania, ktoré je potom možné len technicky vylepšovať tak, aby štát získal potrebné peniaze s čo najmenšou ujmom pre ekonomiku. Princípu efektivity zdaňovania by sa mala podriaďovať každá diskusia o štruktúre daní i odvodov. Nemala by sa obmedzovať na sadzby alebo vymeriavacie základy, ale na celý vzťah verejného a súkromného sektora, kam patrí aj atomizácia (veľa typov odvodových sadzieb) a administratíva spojená s povinnými transfermi.

Niektoré užitočné návrhy odporúčala už štúdia o bariérach podnikania na Slovensku - Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, ktorú publikovala Podnikateľská aliancia Slovenska v jeseni roku 2002. Ide „o zjednotenie výberu odvodov do spoločnej sociálnej inštitúcie, ktorá by zastrešovala výplatu všetkých sociálnych dávok (prostredníctvom sociálnych účtov), ako aj zabezpečovanie sociálnych služieb a iných verejných pôžitkov (financovanie základnej zdravotnej starostlivosti a základného edukačného vzdelávania)“.

V rámci takejto integrácie by malo dôjsť k zjednoteniu výberu odvodov a (všetkých) daní na daňových úradoch. Tak, aby podnikateľ mohol komunikovať s jedným úradom na báze jednotného daňového priznania a zjednodušeného výpočtu jeho transferovej povinnosti (resp. povinností jeho zamestnancov) k verejnému sektoru. Podnikatelia totiž vynakladajú nemalé úsilie a výdavky na sledovanie a vyplňanie rôznych tlačív pre rôzne verejné inštitúcie (daňové úrady, Sociálna poisťovňa, zdravotné poisťovne), vyrátúvanie a zasielanie peňazí na rozličné účty či archivovanie neustále sa rozrastajúcej mzdovej a daňovej agendy. Tieto problémy ich trápia často viac ako napríklad samotné odvodové sadzby (prieskum prekážok podnikania).

Hoci spomínaná analýza PAS z roku 2002 odporúčala aj redukcii počtu a rozsahu dávok sociálneho zabezpečenia, v aktuálnom volebnom období, pod vedením liberálneho ministra, sa ich množina rozšírila. Preto návrh jednotného systému sociálnej solidarity vytvára priestor aj na to, aby sa vybudovala jednoduchšia benefičná schéma, ktorá si nevyžaduje také zložité (prípadne žiadne) testovanie príjmových prípadne majetkových pomerov prijímateľov, a ktorá môže odbremeniť výdavkovú stranu verejných financií a vytvoriť predpoklad na zaujímavé zníženie finančného zaťaženia podnikania.

Ako podklad pre takéto závery slúži audit daňovej a odvodovej sústavy, v ktorom si autori všimajú efekty daňovej a dôchodkovej reformy. Tiež preverujú, ako sa vyvíja daňovo-odvodové zaťaženie s prihliadnutím na to, že niektoré transfery boli prekategORIZOVANÉ na nedaňové (druhý pilier dôchodkového zabezpečenia, možné budúce iné povinné poistenia), prípadne zmenené na priamu povinnosť uhrádzať sociálne príspevky za štát (nemocenské dávky, ktoré hradia zamestnávateľia). Zároveň kvantifikujú ďalšie výraznejšie finančné bremená, ktoré súkromnému sektoru vyplývajú z legislatívy (povinné poplatky).

Daňové a odvodové zaťaženie dlhodobo klesá, ale...

Ponosy, že slovenskú ekonomiku trápia vysoké dane by bolo na prvý pohľad možné odbiť medzinárodným porovnaním, ktoré vo februári prezentovala Európska únia¹. Slovensko patrí podľa Eurostatu medzi členov s najnižším daňovým a odvodovým zaťažením v Únii, ktoré prepočítané na hrubý domáci produkt koketuje s okrúhrou hranicou 30 percent. Je tak o štvrtinu nižšie ako priemer krajín eurozóny.

EÚ však trpí viacerými neduhmi, ktoré jej ekonomiky znevýhodňujú v celosvetovej súťaži. Nepružné pracovné právo, štedrý sociálny systém a zamestnanecké výhody (predovšetkým vo verejnom sektore), nákladný zdravotný servis a dôchodkové zabezpečenie, čoho jasným dôsledkom je dlhodobo chabý ekonomický rast, vyššia nezamestnanosť či vysoký podiel dlhodobej nezamestnanosti. A väčšie daňové bremeno. Stará Európa nie je preto dobrý vzor, s ktorým by sa transformujúce slovenské hospodárstvo malo porovnávať. Bremeno, ktorým sa smutne „hrdī“ napríklad Švédsko, by malo byť mementom, nie inšpiráciou.

Dynamickejšie ekonomiky spomedzi krajín OECD sa pýšia porovnateľnou či dokonca nižšou daňovou záťažou, ktorá sa v USA, Mexiku, Írsku, Kórejskej republike alebo Švajčiarsku pohybuje

¹ Eurostat, Statistics in Focus – Tax Revenues in the EU, Február 2006



pod 30 percentami. Navyše, daňové bremeno treba hodnotiť v kontexte hospodárenia verejných financií a zohľadniť aj skutočnosť, že nemalé, pre Slovensko špecifické povinné poplatky, nie sú jeho oficiálnou súčasťou. Hovoríme napríklad o povinnom zmluvnom poistení, odvodoch do Recyklačného fondu, koncesionárskych poplatkoch, ale aj nespočetných malých čiastkach, ktoré síce v agregátnom vyjadrení nevyčnievajú, no strpčujú každodenný život živnostníkom, zamestnávateľom alebo slobodným povolaniam. Dovedna táto skrytá záťaž predstavuje približne ďalšie dve percentá HDP.

Hoci si slovenská vláda vyslúžila pochvalu za obozretnú fiškálnu politiku, stále svietia na jej konte deficit nad okrúhlymi tromi percentami HDP, ktoré vo vyspelom svete predstavujú hornú hranicu tolerancie, aj keď to niektoré aktuálne príklady zo srdca starej Európy alebo aj zoskupenia V4 relativizujú². Väčšiu pozornosť ako samotný deficit verejných financií si však zaslúži značná medzera medzi daňovými príjmami a výdavkami verejnej správy, ktorá naznačuje skôr riziko možného zvyšovania daňovo-odvodovej záťaže v budúcnosti, hoci nateraz sa vo veľkom hľadajú možnosti jej ďalšieho znižovania, najmä v odvodovej oblasti.

Daňové a odvodové zaťaženie v Európskej únii						
(% HDP, ESA 95)	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EÚ25	42,4	42,2	41,4	40,8	40,9	40,7
Eurozóna	43,0	42,8	41,9	41,4	41,5	41,1
Švédsko	54,0	54,1	52,1	50,5	51,2	51,2
Nemecko	43,2	43,3	41,4	40,9	41,0	40,0
Estónsko	34,6	32,6	31,7	32,5	33,0	32,7
Slovensko	34,7	33,2	32,9	32,5	31,4	30,6
Litva	32,1	30,1	28,7	28,4	28,2	28,7
PRAMEN: Eurostat – Taxation in the EU 25 since 1995, Február 2006						

Odhliadnuc od nepriaznivých politických zmien je kľúčový rizikový faktor demografický vývoj. Na to upozorňuje napríklad aj osobitná štúdia OECD³, podľa ktorej do polovice tohto storočia dôjde (aj podľa optimistického variantu prognóz) k zásadnému nárastu verejných výdavkov na zdravotníctvo a dlhodobú starostlivosť. Slovensko sa nachádza v skupine krajín, kde bude tento vzostup hlavne z dôvodu starnutia populácie najdramatickejší. V prípade, že nedôjde k principiálnej zmene vo fungovaní verejného zdravotníctva (napríklad obmedzeniu rozsahu starostlivosti), povedie tento trend k zvyšovaniu nárokov na verejné zdroje, čo by sa odrazilo v podstatnom náraste výdavkového zaťaženia (vyjadreného v % HDP).

Na rovnaký problém upozorňuje aj ekonomická analýza Inštitútu finančnej politiky⁴, ktorá poukazuje na dlhodobú deficitnosť systému sociálneho poistenia vyčíslenú na viac ako jedno percento hrubého domáceho produktu ročne. „Udržateľnosť v horizonte do roku 2080 bude zabezpečená, ak odvodové sadzby zvýšime približne o päť percentných bodov,“ zdôrazňujú jej autori. Richard Sulík je vo svojej najnovšej štúdii o Odvodovom bonuse ešte skeptickejší⁵. Zväčšovanie tlaku iba oddiali rezerva na náklady dôchodkovej reformy (výnos z privatizácie Slovenského plynárenského priemyslu účte v NBS). Nezabránia mu ani kozmetické úpravy, ako je mierne posúvanie veku

² Podľa Eurostatu (v metodike ESA 95) dosiahol v roku 2004 priemerný fiškálny schodok krajín eurozóny 2,7 % HDP. Vyšší konsolidovaný fiškálny deficit ako Slovensko zaznamenalo napríklad Grécko (6,6 %), Nemecko, Francúzsko, Taliansko (3,2 %), Poľsko, Maďarsko, mimo Európy aj USA (4,4 %) či Japonsko (6,5 %).

³ Projecting OECD health and long-term care expenditures: what are the main drivers?, Economic Department Working Papers No. 477

⁴ Možnosti znižovania odvodov na Slovensku, Inštitút finančnej politiky Ministerstva financií SR, júl 2005

⁵ Sulík R.; Odvodový bonus, Marec 2006



odchodu do penzie či bonifikácia neskoršieho odchodu do dôchodku, hoci tieto opatrenia pomohli, aj keď krátkodobo, oddialiť problém s akútnym nedostatkom peňazí v Sociálnej poisťovni⁶.

Aby bolo možné dane a odvody znížovať bez toho, že by to destabilizovalo verejné financie, je nevyhnutné hľadať úspory vo výdavkoch. To znamená znížovať počet aj výšku dávok sociálneho poistenia, náklady na tzv. sociálnu inklúziu⁷ či rozsah verejnej zdravotnej starostlivosti⁸. Do tejto kategórie opatrení sa radí aj zásadné posúvanie veku odchodu do dôchodku, ktoré by sa mohlo nadviazať na vývoj priemerného veku dožitia (automatický posun dôchodkového veku).

Doteraz jediný komplexný a konzistentný návrh na zníženie vysokého vplyvu odvodov na cenu práce je Odvodový bonus Richarda Sulíka, hoci treba upozorniť, že aj za cenu rozšírenia povinnej základne (o príjmy z kapitálu). Vedľajším efektom by bola zároveň tvorba nízko-nákladových pracovných miest, ktoré by boli permanentne subvencované. Vznikol by tak priestor na rozširovanie inak neefektívnych podnikov v takých odvetviach, ktoré sú čoraz väčšou doménou lacnejšej Ázie⁹. Pri zásahu do sociálnej schémy treba rátať s tým, že veľká časť dlhodobo nezamestnaných (alebo ľudí, ktorí si už prácu ani nehľadajú) sa nezamestná vôbec, v dôsledku čoho bude neustále závislá od verejnej pomoci. Súčasné nastavenie systému sociálnych dávok (a jeho rozširovanie o nové dávky) je však jednou z príčin, prečo sa skupina závislých nezmenšuje. Sulíkovo upratovanie v sociálnych transferoch môže túto kategóriu spoluobčanov (aspoň čiastočne) pracovne aktivizovať.

V roku 2005 sa postupný pokles daňového a odvodového bremena (aj pre jednorazové vplyvy) zastavil. Nasledujúce roky ukážu, či bude ďalej pokračovať, čo MF SR predpokladá, alebo dôjde k obratu trendu. Vlni sa verejné rozpočty opreli viac, ako sa čakalo o výber dane z príjmov právnických osôb, čo súvisí najmä so stúpajúcou ziskovosťou podnikov¹⁰.

Čisté zisky energetických podnikov			
(konsolidovaný výsledok, mld. Sk)			
Por. ¹	Spoločnosť	2004	2003
1.	Slovenský plynárenský priemysel	23,4	20,7
6.	Západoslovenská energetika	2,6	1,9
8.	SEPS	1,7	0,7
9.	Stredoslovenská energetika	1,7	0,9
10.	Slovenské elektrárne	1,7	1,3
11.	Východoslovenská energetika	1,5	1,1
¹ Poradie v rebríčku najziskovejších podnikov na Slovensku			
PRAMEN: TREND Top 2005			

Masívne zisky vykazuje energetický sektor, kde má štát ako väčšinový akcionár pár „železok v ohni“. Plynárom, rozvodnej sústave, ale aj distribučným spoločnostiam sa darí aj vďaka tomu, že ich výnosy „usmerňuje“ štátny Úrad pre reguláciu sieťových odvetví. Verejné financie sa tak môžu tešiť nielen z daní z ich zisku, ale aj z podielu na rozdelenom hospodárskom výsledku. Dividendy

⁶ V roku 2005 hospodárila Sociálna poisťovňa s fiškálnym deficitom vo výške bezmála 10 miliárd korún. S prvým čerpaním rezervy na krytie deficitu z dôvodu zavedenia povinného kapitalizačného piliera uvažuje jej rozpočet už v roku 2006 vo výške 17,6 miliardy korún.

⁷ Výdavky na pomoc v hmotnej núdzi, podporu rodiny, kompenzácie pre zdravotne postihnutých či na ústavnú starostlivosť o deti dosiahli v roku 2005 spolu bezmála 30 miliárd korún. Ďalšie miliardy korún pohltili výdavky na aktívnu politiku trhu práce (aj s príspevím Európskeho sociálneho fondu) a na výkon špecializovanej štátnej správy v sociálnej oblasti (úrady práce, inšpektoráty práce, atď.)

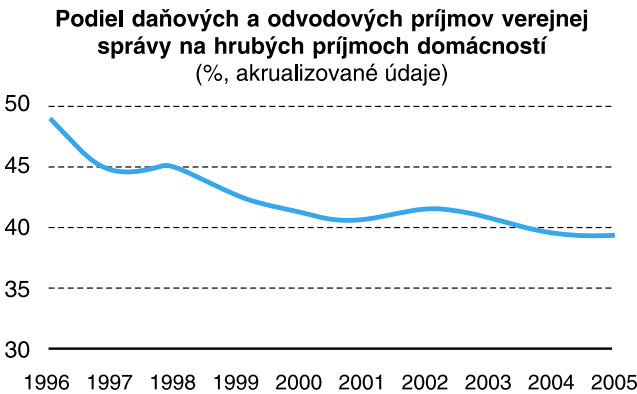
⁸ Viď. napríklad Gonda P., Novota M., Dostál O., Návrh sociálnej reformy na Slovensku, Konzervatívny inštitút, Bratislava, marec 2006

⁹ Produktivita práce (pridaná hodnota na zamestnanca) je v odevnom priemysle tretinová a v textilnom či obuvníckom priemysle ani nie polovičná v porovnaní s inými subodvetviami ľahkého priemyslu (sklárskeho priemyslu, polygrafia)

¹⁰ Viď. kapitola Auditu, ktorá sa venuje makroekonomickému rámcu podnikania na Slovensku.

sú totiž nezanedbateľným nedaňovým príjmom verejného sektora, ktorý financuje medzeru medzi daňovými príjmami a výdavkami a pomáha znížovať tlak na fiškálny deficit. Ďalším, hoci dočasným zdrojom, sú príjmy z privatizácie.

Stúpajúci výnos dane z príjmov je však aj nesporným výsledkom daňovej reformy, ktorá tým, že znížila daňové sadzby (a zrušila zdanenie dividend a podielov na zisku), obmedzila stimuláciu k daňovým únikom. Daňovníkom, ktorí sa vyhýbali daňovej povinnosti sa oplatí vyhýbať sa plateniu daní menej¹¹. S tým sa totiž spájajú nemalé transakčné náklady. Vyššie oficiálne zaplatené dane preto môžu v skutočnosti znamenať nižšie individuálne finančné bremeno. Zato odvodom, ktoré platia podnikatelia za svojich zamestnancov, sa dá vyhýbať oveľa ťažšie (ale dá sa¹²), preto pri obdobnom znížení odvodových sadzieb nemožno rátať s porovnateľným pozitívnym efektom pre verejný rozpočet.



Cenou za zmiernovanie priameho zdanenia príjmov je vyššia záťaž nepriamymi daňami, čo sťažuje porovnávanie s inými krajinami, ktoré majú väčšie zastúpenie priamych daní v príjmoch verejnej správy. Preto celkovú daňovú záťaž práce lepšie vystihuje podiel všetkých daní a odvodov na bežných príjmoch domácností¹³, ktorý v SR skĺzol pod 40 percent. To znamená, že z každej koruny, ktorú domácnosti zarobia sa prerozdeli necelých 40 halierov.

Zjednotenie sadzieb dane z pridanej hodnoty na 19 percentách v rámci daňovej reformy negatívne ovplyvnilo firmy, ktoré podnikali s takzvanou zníženou sadzbou, hoci tá sa od roku 1999 postupne zvyšovala zo šiestich na 14 percent. Vyrovnanie kritizujú najmä podnikatelia v cestovnom ruchu, ktorí sa porovnávajú so zaťažením obdobných služieb v zahraničí (napríklad vo vyšehradských krajinách)¹⁴.

Ako trvalú finančnú záťaž vníma časť podnikateľov spevňovanie slovenskej koruny¹⁵. Podnikatelia v špecifických odvetviach (producenti piva či dopravné spoločnosti) sa zvyknú, hlavne v ostatnom poldruhu roku, sťažovať na stúpajúce spotrebné dane, ktoré sa podľa nich jednoznačne podpísali pod útlm dopytu, respektíve preorientovanie zákazníkov na substitúty (vino a nealko nápoje,

¹¹ Zlepšenie výberu je sčasti výsledkom vyššej aktivity daňových kontrolórov. Podľa správy Daňového riaditeľstva SR počet kontrol v roku 2005 presiahol 35-tisíc. Nálezom skončilo viac ako 20-tisíc previerok, v dôsledku čoho sa úspešnosť kontrol zvýšila na bezmála 60 %.

¹² Napríklad vyplácaním nižšej mzdy po väčšinu roka a jednorazovým vyplatením kompenzácie v poslednom mesiaci alebo prácou na dohodu (tá v rámci štatistiky miezd domácností spadá do kategórie ostatné peňažné plnenia, ktoré v úhrnnej sume dosiahli v roku 2005 bezmála 11 miliárd korún), ktorá je síce obmedzená počtom hodín, čo sa však kontroluje veľmi ťažko (navyše, nie je obmedzená hodinová taxa).

¹³ Skladajú sa z odmien zamestnancov (51,5 %), zmiešaných dôchodkov živnostníkov (29,5 %), sociálnych dávok (14 %) a ostatných príjmov.

¹⁴ Po znížení tlaku na výdavkovej strane verejných financií je možné zredukovať riadnu sadzbu DPH na 15 percent, čo je minimum, ktoré určuje smernica Európskej únie (zvýhodnenú sadzbu, ktorú je možné uplatniť na vybrané tovary so sociálnou prioritou, SR nevyužíva)

¹⁵ Slovenská koruna sa v roku 2004 zhodnotila nominálne o 6,2 percenta a v roku 2005 o 2,2 percenta. Od vlaňajších miním v apríli sa po tohtoročné maximum na začiatku marca posilnila o 7,3 percenta (bližšie v Kapitole I).

železničná preprava). Spotrebné dane však patria k oporám verejných financií. Ich podiel na celkovom daňovom inkase stúpol od roku 2000 o viac ako tretinu na výše 18 percent (v roku 2005 na viac ako 20 percent v dôsledku predzásobenia cigaretami).

Veľa maličkostí = veľký problém

Prieskum: Zaostrené na odvody

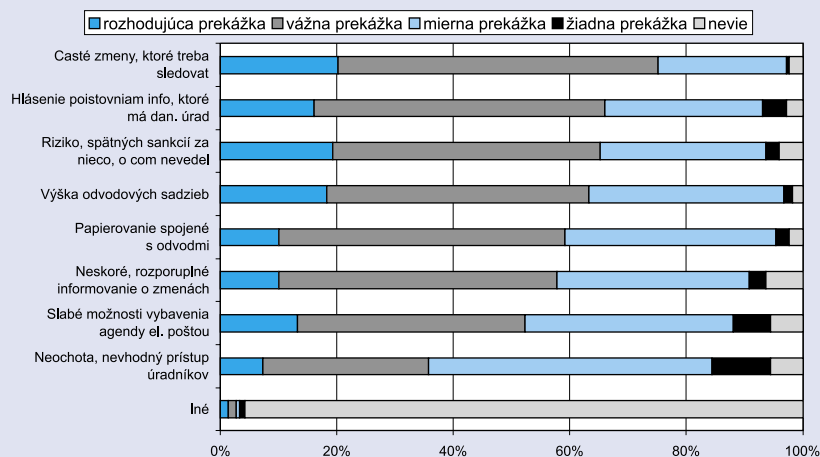
Zrejme najdiskutovanejšou prekážkou podnikania na Slovensku je odvodové zaťaženie. Z početných vyjadrení politikov i zástupcov podnikateľských organizácií by sa mohlo zdať, že kľúčovým problémom je výška odvodových sadzieb. Kvalitatívny prieskum však ukázal, že mnoho podnikateľov za rovnako veľký, nezriedka dokonca vážnejší, problém považuje pričasté zmeny, náročnú administratívu, ba podľa niektorých až „buzerovanie“ spojené so zamestnávaním ľudí a platením odvodov.

Toto zistenie potvrdil i kvantitatívny prieskum. Výšku odvodových sadzieb hodnotia ako vážnu alebo až rozhodujúcu prekážku vyše tri pätiny podnikateľov a manažérov, nie je to však jediný a ani najvážnejší problém odvodového zaťaženia. Najviac podnikateľom na odvodoch vadia najmä časté zmeny, ktoré treba sledovať – ako vážnu až rozhodujúcu prekážku to hodnotia celé tri štvrtiny všetkých respondentov a až deväť z desiatich malých podnikateľov.

Z nespočetných zmien odvodových pravidiel vyplýva aj ďalší problém – riziko spätného vyrubenia sankcií za niečo, o čom podnikateľ nevedel. Ako vážnu či až rozhodujúcu prekážku to hodnotia bezmála dve tretiny všetkých respondentov (až štyria z piatich malých podnikateľov). Za zbytočné obťažovanie považujú aj potrebu nahlasovať poisťovniam informácie, ktoré by tieto inštitúcie mohli dostať automaticky z daňového úradu.

Je teda zrejme, že otázka zníženia odvodového zaťaženia nestojí a nepadá len na výške odvodových sadzieb, a teda na tom, či sa Slovensko odhodlá znížiť rozsah sociálnej solidarity (ak neuvažujeme o možnosti znížiť odvody za cenu vyššieho deficitu). Výraznú úľavu podnikateľským subjektom možno priniesť už s rádo nižšími nákladmi, ako by si vyžiadalo zníženie odvodových sadzieb. Stačilo by nezneisťovať firmy novými a novými zmenami odvodových povinností, neobťažovať ich zbytočnou byrokraciou a vyjsť im v ústrety včasným a jasným informovaním o zmenách, či väčšími možnosťami vybavenia agendy elektronickou poštou.

Čo najviac prekáža na odvodoch

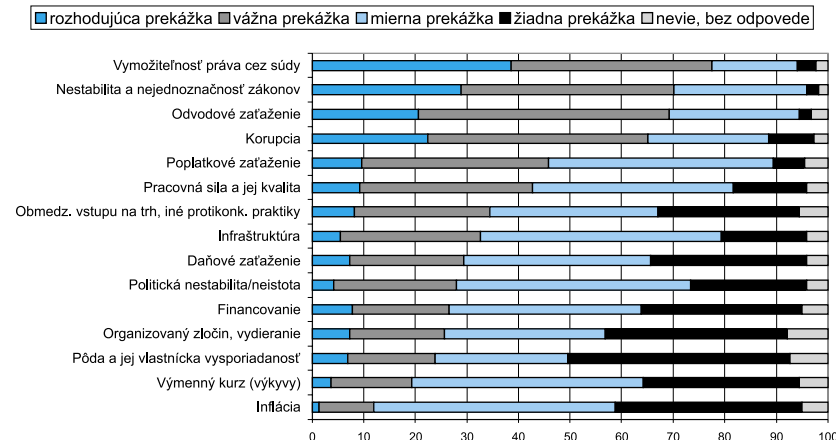


Z prieskumu prekážok podnikania a z rozhovorov s podnikateľmi vyplýva, že okrem samotného „nominálneho“ daňového a odvodového bremena im dodatočnú záťaž spôsobujú časté (niekedy aj nekompetentné) zmeny zákonov, napríklad v zdravotnom alebo sociálnom poistení¹⁶. Poukazujú tiež na to, že im chýba lepšia informovanosť či kvalifikovaný a včasný výklad nových prvkov v legislatíve, hoci na daňových úradoch v tomto smere citiť zlepšenie¹⁷.

Verejné poisťovne vyžadujú od podnikateľov súčinnosť, no nedokážu ju oplatiť. Nezriedka ich pracovníci poskytujú nespoľahlivé rady, na ktoré sa, prirodzene, v sporoch nedá odvolať. Vzhľadom na nie úplnú spoľahlivosť zasielania dokumentov poštou a hrozbu neprimerane tvrdých sankcií, mnohí doručujú výkazy a početné hlásenia daňovým úradom a najmä poisťovniam radšej osobne, aby sa vyhli budúcim problémom. Že to stojí čas a peniaze, netreba ani zdôrazňovať. A to i v prípade elektronickej komunikácie, ktorá je zdvojitá povinnosťou doručovať aj fyzické doklady. Nečudo, že túto možnosť (hoci nielen preto) málokto využíva.

V prieskume TREND Analyses majorita respondentov označila za rozhodujúcu alebo vážnu prekážku rozvoja biznisu, popri vymožitelnosti práva, nejednoznačnosti zákonov a korupcii, aj odvodové zaťaženie. Prekáža im nielen výška odvodových sadzieb, ktorých zníženie by väčšina podporila aj za cenu rozšírenia povinnej základne (napríklad o podiely na zisku), ale hlavne byrokracia. Na zadministrovanie povinností, ktoré zamestnávateľom vyplývajú zo zákona o sociálnom poistení, o službách zamestnanosti alebo o zdravotnom poistení, sa podnikatelia sťažujú vari najčastejšie. Hoci vo väčších podnikoch, ktoré na to zamestnávajú školených pracovníkov, to nebýva až taký problém, v menších spoločnostiach predstavuje agenda súvisiaca so „servisom“ pre daňové úrady, verejné poisťovne a Štatistický úrad SR často väčšinu výkazníctva.

Prekážky pre fungovanie a rast podnikania (%)

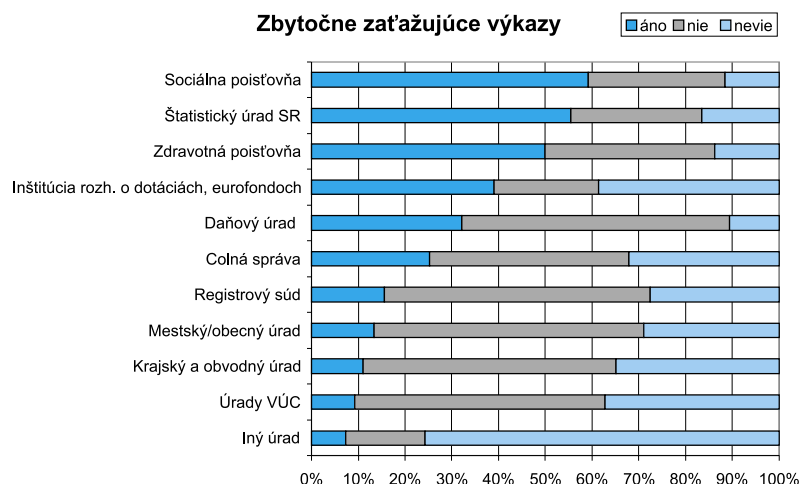


Personálna agenda sa oproti štandardnej mzdovej práci rozširuje o prihlášky a odhlášky poisťencov (registrácie, zmeny osobných údajov), mesačné výkazy pre každú poisťovňu, kvartálne výkazy pre daňové úrady, ročné zúčtovania daní z príjmov fyzických osôb pre zamestnancov a najnovšie aj odvody na verejné zdravotné poistenie. K tomu treba prirátat vyplácanie náhrad pri výpadku príjmu pri práceneschopnosti (nefigurujú v daňovom zaťažení ani v kalkulácii fiškálneho bremena), ohlasovanie materských a rodičovských dovolení i agendu okolo pracovných úrazov.

¹⁶ Zákon č. 461/2003 Z.z. bol za dva roky od prijatia v októbri 2003 novelizovaný 13-krát; poslednú vládou schválenú novelu stiahla nová ministerka sociálnych vecí Ivetta Radičová z Národnej rady SR koncom roka 2005, vo februári 2006 predložila prostredníctvom poslancov nový návrh. Zákon č. 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení bol od schválenia v októbri 2004 novelizovaný trikrát.

¹⁷ Daňové úrady napríklad v marci 2006 ustanovili osobitné konzultačné dni pre daňovníkov, ktorí podávajú daňové priznanie k dani z príjmov fyzických osôb

Z toho všetkého pritom vyplýva povinnosť nielen viesť, ale aj archivovať príslušnú evidenciu, čo zvyšuje finančné nároky na personálne a technické kapacity.



Nároky na poskytovanie informácií sa zdajú logické. Verejné poisťovne predsa potrebujú podklady na výpočet dávok a tvorbu rozpočtov. Kuriózne preto znie konštatovanie Sociálnej poisťovne v najnovšej správe o jej hospodárení¹⁸, že predpis poistného nedokáže stanoviť pre „neexistenciu údajovej základne potrebnej na výpočet, ktorou by mala disponovať“. Takzvané simulované poistné rátané na základe distribúcie miezd zamestnancov od Štatistického úradu SR jej vychádza podstatne vyššie (o jednu tretinu), ako je skutočný výber. Hoci tieto prepočty treba brať s rezervou¹⁹, naznačujú úniky a zároveň poukazujú na skutočnú „úspešnosť“ výberu poistného, ktorá je ďaleko nižšia ako oficiálne deklarovaných 95 percent.

Čerstvý príklad toho, čo majú podnikatelia na mysli, keď sa sťažujú na problematiku zmien (aj odvodovej) legislatívy, je tzv. ročné zúčtovanie preddavkov na zdravotné poistenie. Zákon o zdravotnom poistení tento inštitút definoval ešte v roku 2004, v marci 2006 len finišovalo pripomienkové konanie k vykonávacej vyhláške, ktorá má upraviť podrobnosti o vykazovaní preddavkov, postup pri ročnom zúčtovaní a príslušné vzory tlačív. Prítom do konca februára sa mal pôvodne zúčtovať rok 2005.

Za komplikáciu považujú podnikatelia aj úpravu zákona o sociálnom poistení, podľa ktorej na minoritné úrazové poistenie musia prispievať aj zamestnanci (a ich zamestnávateľa), ktorí „vykonávajú prácu na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru“ (§4 ods. 2). Hoci z podstaty poistenia to má logiku, mesačný odvod predstavuje iba niekoľko desiatok korún, čo je často menej, ako náklady zamestnávateľa (napríklad aj na nahlasovanie a odhlasovanie, zasielanie peňazí, dokumentáciu) – a zrejme aj samotnej Sociálnej poisťovne – spojené s administráciou tohto „sociálneho produktu“.

Túto povinnosť mienila vláda rozšíriť vlni na jeseň o garančné poistenie, čo by podľa údajov Sociálnej poisťovne zvýšilo jej príjmy v nasledujúcich rokoch, keď bude vykazovať miliardové deficity o zanedbateľných 25 miliónov korún ročne. V tejto skupine poistencov pritom zaujímavý efekt pre verejné financie neprináša ani úrazové poistenie. Napriek tomu, predkladateľ túto novelu,

¹⁸ www.vlada.gov.sk, Správa o plnení rozpočtu Sociálnej poisťovne v roku 2005, prerokovaná začiatkom marca 2006

¹⁹ Distribúcia miezd sa týka len niečo vyše 1,4 milióna zamestnancov malých a veľkých podnikov (ich priemerná mzda v roku 2005 presiahla 18-tisíc korún), nezahrňa však platy zamestnancov živnostníkov, ktorých priemerná mzda v roku 2005 vystúpila na necelých 14-tisíc korún

ktorá zatažuje zamestnávateľov zbytočnou administratívou do parlamentu predložil vo februári 2006 znova, a to aj s ďalším doplnením, podľa ktorého sa do vymeriavacieho základu zamestnanca má zahrnúť aj podiel na zisku vyplatený obchodnou spoločnosťou alebo družstvom²⁰.

Pre objektivnosť treba uznať, že časté novely kľúčových zákonov v oblasti verejného poistenia sú čiastočne daňou za komplexnú reformu v tejto oblasti, ktorú realizuje druhá vláda Mikuláša Dzurindu. V rámci reformy zdravotníctva, ktorej hodnotenie úspešnosti či princípov nie je predmetom tejto štúdie, prijal parlament mnoho kľúčových zákonov – medzi nimi zákon o zdravotnej starostlivosti, o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, o liekoch, o zdravotnom poistení, o zdravotných poisťovniach či o rozsahu zdravotnej starostlivosti. Ten posledný vytvoril priestor na to, aby v jeho rámci mohli politici diskutovať o zužovaní alebo rozširovaní zdravotného servisu, ktorý sa hradí z verejných peňazí. Reforma zdravotníctva však zaviedla aj povinnú registráciu a licencovanie zdravotníckych povolání, ktoré sa spočítajú (a ktoré sa dá politicky zneužiť²¹).

Iná poplatková povinnosť vyplýva zo Zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti. Podniky zamestnávajúce viac ako 20 pracovníkov musia uhradiť ročný odvod vo výške trojnásobku minimálnej mzdy (od 1.10. 2005 to predstavuje 20 700 korún) v prípade, že nezamestnávajú ľudí so zdravotným postihnutím. Ich minimálny povinný počet sa počíta ako 3,2 percenta z priemerného evidenčného počtu zamestnancov vo fyzických osobách. Ročný poplatok sa platí za každú osobu chýbajúcu do stanoveného minima. Vo väčších spoločnostiach to môžu byť aj stovky tisíc korún ročne vo forme tejto pokuty, hoci lepšou cestou k dosiahnutiu želaného sociálneho správania by bola skôr pozitívna stimulácia, napríklad vo forme zľavy z odvodových sadzieb, aktivačných príplatkov alebo Sulíkovej sociálnej reformy.

Objemnejšie povinné poplatky do rôznych kvázi verejných agentúr rozoberá predposledná kapitola tejto štúdie. Z tých „zanedbateľných“ možno spomenúť napríklad poplatky, ktoré súvisia s registráciou podnikateľských subjektov. Tá sa považuje za bezproblémovú oblasť a treba uznať, že registračný proces sa oproti stavu pred rokom 2004 výrazne uľahčil. Ale priestor na zlepšenie vždy existuje:

„Life Story“ – Koľko stojí doplnenie činnosti do živnostenského listu právnickej osoby?

Konatelia s.r.o., ktorá podniká v cestovnom ruchu, sa rozhodli, že svoju činnosť rozšíria aj o predaj tovaru konečnému spotrebiteľovi (maloobchod). Ide o ohlasovaciu živnosť, ktorá si nevyžaduje napríklad doklady o odbornej spôsobilosti. Vypracujú teda dodatok spoločenskej zmluvy. Výdavky na úradné overenie podpisov v dodatku budú ich prvý väčší náklad (70 Sk krát počet spoločníkov krát počet vyhotovení). Ďalším bude poplatok za výpisy z registra trestov. K vyplnenej žiadosti o doplnenie živnostenského listu treba priložiť tisíckorunový kolok. Ďalšie dve tisícky predstavuje súdny poplatok za zápis zmeny zapisovaných údajov v obchodnom registri (za uloženie úradne overenej kópie živnostenského listu). K 17-stranovej žiadosti, ktorú vytláča dvojmo (kópiu si nechajú potvrdiť v podateľni), musia priložiť nielen dodatok spoločenskej zmluvy, ale aj jej úplné modifikované znenie. Len za to, že ohlásia štátu novú oblasť, v ktorej mienia podnikáť, zaplatia okolo 4 000 Sk, čo je náklad, ktorý nezohľadňuje transakčné náklady či náklady na právnikov, na ktorého je dobré sa obrátiť. Nečudo, že pri zakladaní spoločnosti si do predmetu činnosti vkladajú zakladatelia často enormne dlhý zoznam. Informácie o rozšírení by si pritom dve štátne inštitúcie (odborníci živnostenského podnikania a obchodné registre) mohli vymieňať bez zatažovania podnikateľov.

²⁰ Na tejto kategórii domácnosti zinkasovali v roku 2005 niečo vyše 2,5 miliardy korún

²¹ Napríklad marcové pohrozenie ministra zdravotníctva protestujúcim lekárom odňatím licencií

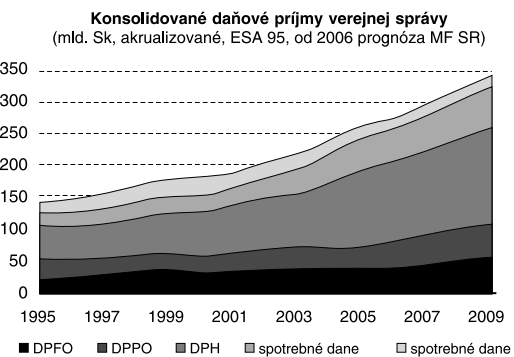
4.1 Daňové zataženie

Dane sa v slovenských verejných financiách výrazne koncentrujú v štátnom rozpočte. Až do fiškálnej decentralizácie, teda do konca roku 2004 sa 91 percent daňových príjmov sústreďovalo v centrálnej kase. Ostatné inštitúcie verejného sektora – obce, mestá a vyššie územné celky (VÚC) – boli do značnej miery závislé od transferov zo štátneho rozpočtu (napríklad na výkon samosprávnych funkcií či zabezpečenie miestnej dopravy).

Daňová kvóta I							
(konsolidované údaje na hotovostnej báze neakualizované, mil. Sk)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Štátny rozpočet	173 826	165 074	188 844	200 150	209 459	222 574	228 246
Rozpočty obcí a miest	12 799	13 992	16 891	17 798	19 737	36 296	38 999
Vyššie územné celky	-	-	-	-	-	11 783	12 509
Štátny fond cestného hospodárstva	1 562	1 277	-	-	-	-	-
Celkové daňové príjmy	188 187	180 343	205 735	217 948	229 196	272 486	279 771
podiel na HDP (%)	20,1	17,9	18,7	18,1	17,3	18,9	17,9
Daňové príjmy akualizované (ESA 95)	183 431	187 042	206 412	217 593	238 639	263 645	273 225
podiel na HDP (%)	19,6	18,5	18,8	18,1	18,0	18,3	17,5
* prognóza daňových výnosov Ministerstvo financií SR; HDP – predikcia TREND Analyses (1 559,5 mld. Sk)							
Poznámka: nárast daňových výnosov v roku 2005 možno čiastočne vysvetliť aj predzásobením tabakovými výrobkami, v dôsledku čoho dynamickejšie stúpol výnos príslušnej spotrebnej dane; súčet za rok 2005 obsahuje aj mimorozpočtový účet (1,8 mld. Sk)							
PRAMEN: štátne záverečné účty, rozpočet verejnej správy na roky 2006 až 2008, Ministerstvo financií SR, Daňové riaditeľstvo SR							

Od 1.1.2005 však vďaka fiškálnej decentralizácii majú väčší priestor na určovanie vlastných majetkových daní, hoci ich zákon dodatočne od roku 2006 obmedzil limitmi, keďže niektoré obce či mestá aplikovali (najmä u podnikateľov) extrémne vysoké sadzby²². Významnejšie výnosy im ale zabezpečuje podiel na všeobecných daniach. Do rozpočtov samospráv sa takto v roku 2005 prerozdeleno viac ako 92,5 percenta celkového výnosu dane z príjmov fyzických osôb. VÚC navyše získali bežmála 2,9 miliardy korún na dani z motorových vozidiel, ktorá vlani nahradila cestnú daň. Podiel centrálnej vlády na celkovom daňovom inkase tak klesol o 10 percentných bodov.

Hoci to, verme, nebol cieľ daňovej reformy, konsolidované daňové príjmy verejnej správy stúpili v roku 2005 oveľa výraznejšie, ako sa čakalo i ako rástol hrubý domáci produkt (a ten stúpil rekordne rýchlo), v dôsledku čoho sa zvýšila aj daňová kvóta I. Z každej vytvorenej koruny v domácej ekonomike sa cez dane prerozdeleno bežmála 19 halierov, teda zhruba toľko, čo pred daňovou reformou. Štátny rozpočet zaznamenal najvyšší medzročný nárast príjmov z daní (absolútny aj relatívny) od roku 2002, a to jeho podiel na celkových daňových príjmoch výrazne poklesol (81 percent). Postupne sa pritom na nižšie stupne verejnej moci presúvajú aj kompetencie, čo bol dôvod na významné zvyšovanie vlastných daňových príjmov regiónov a samospráv.



²² Vid. napríklad štúdia Podnikateľskej aliancie Slovenska – Mapovanie regionálnych podmienok na podnikanie, Bratislava (2005)

Lepší výber daní tak štátu umožnil vykázať nižší fiškálny deficit, čo je pred vstupom do eurozóny dôležitý plus. Keby však tento trend pokračoval a schodok verejných financií by sa znižoval za cenu nárastu daňovo-odvodového bremena (či po prípadnej zmene politického smerovania prehlboval popri náraste daňovo-odvodového bremena), pre súkromný sektor by to nebola dobrá správa.

V súčasnosti si málokto spomenie, ako vyzeral daňový systém pred reformou. Napríklad, že daň z príjmov fyzických osôb bola progresívna, teda daňová záťaž so stúpajúcim príjmom narastala, čo zamestnancov brzdilo v úsilí vzdávať sa voľného času, aby zarobili dodatočné peniaze. V druhej polovici 90. rokov sa uplatňovala dokonca tzv. miliónárska daň v podobe dodatočných percentných bodov k najvyššej daňovej sadzbe.

Enormná daňová záťaž príjmov právnických osôb zdvojená zdanením dividend a podielov na zisku viedla k tomu, že sa firmy plateniu daní vyhýbali či daňový základ umelo znižovali (optimalizácia daní). Napriek vysokej sadzbe mal preto výber príslušnej dane klesajúci trend. Od 1. januára 2004 sa však sadzby daní z príjmov i DPH zjednotili na 19 percentách. Navyše, z daňových zákonov boli vypustené výnimky a nekonzistentné prvky (no zostalo nezdaniteľné minimum neskôr doplnené o daňový bonus a možnosť odpočítavať od daňového základu úspory na dôchodok).

Prehľad zmien pri vybraných daniach					
	Daň z príjmov fyzických osôb ¹			Daň z príjmov právnických osôb	Daň z pridanej hodnoty
	od	do	daň		
Pred daňovou reformou (do roku 2003)	0 90 000 Sk 180 000 Sk 396 000 Sk 564 000 Sk	90 000 Sk 180 000 Sk 396 000 Sk 564 000 Sk a viac	10 % 9 000 Sk + 20 % 27 000 Sk + 28 % 87 480 Sk + 35 % 146 280 Sk + 38 %	29 % (do 2001) 25 % (do 2003)	10/23 % (do 2002) 14/20 % (2003)
Po daňovej reforme	19 % z príjmov prevyšujúcich 19,2-násobok životného minima			19 %	19 %
¹ posledná platná schéma					
PRAMEN: Zbierka zákonov SR – daňové zákony 2000 až 2006					

4.2 Odvodové zataženie

Na rozdiel od daňového sa znižovanie odvodového zataženia v SR nezastavilo. Od roku 2005 v ňom však chýbajú povinné úspory, ktoré prúdia do kapitalizačného dôchodkového piliera. Navyše, od roku 2006 začína Sociálna poisťovňa čerpať rezervu (odloženú v NBS z privatizácie Slovenského plynárenského priemyslu) určenú na prefinancovanie výpadku príjmov, ktorý súvisí s presmerovaním časti odvodov na starobné poistenie do systému dôchodkového starobného sporenia. Tým sa oddaľuje moment, kedy bude treba problém riešiť – ak sa nič nezmení na výdavkovej strane – zvýšením všeobecných daní alebo odvodov.

Daňová kvóta II						
(konsolidované údaje na hotovostnej báze neakrualizované vrátane dlžného poistného, mil. Sk)						
<i>Ekonomicky aktívna populácia</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005P
Sociálna poisťovňa	75 455	78 721	83 242	89 680	105 151	104 000
Národný úrad práce	8 661	9 393	10 416	10 586	–	–
Osobitné účty vybraných rezortov	2 867	3 011	3 243	3 383	3 551	3 700
Zdravotné poisťovne	31 756	34 406	38 714	40 759	43 581	48 505
<i>Odvody štátu za zákonom definované osoby</i>	13 885	19 252	24 303	25 947	27 270	29 231
Celkové odvodové príjmy	132 624	144 783	159 918	170 355	179 553	185 436
podiel na HDP (%)	14,2	14,3	14,6	14,2	13,5	12,9
Odvodové príjmy akrualizované ¹	135 729	152 473	170 058	174 048	172 622	179 000
podiel na HDP (%)	14,5	15,1	15,5	14,5	13,0	12,4
¹ Vráťane odvodov na osobitné účty vybraných rezortov, P – predbežné údaje, akrualizácia odhad TREND Analyses						
PRAMEN: Štátne záverečné účty, Sociálna poisťovňa, Ministerstvo financií SR, Štatistický úrad SR						

Z aktuálnej analýzy Sociálnej poisťovne, ktorá sa snažila nasimulovať, aké poistné by mala predpisovať zároveň vyplýva, že pre úniky v skupine „zamestnancov“ prichádza o nemalé peniaze. Do relevantnej simulácie predpisu pri živnostníkoch sa ani nepustila. V dôsledku týchto faktorov by sa klesajúci trend mal udržať aj v nasledujúcich rokoch, vážny problém nastane po vyčerpaní rezervného vankúša.

Rezort sociálnych vecí kalkuloval s oveľa vyšším prídelom peňazí z výnosov z privatizácií, ktoré sa nepodarilo zrealizovať, a ktoré sa po prípadnej zmene politického smeru zrejme ani nezrealizujú. Ak však štát na krytie deficitu nevyužije vlastné aktíva, hrozí, že pristúpi k tzv. dlhovému financovaniu (požičia si, čím zvýši verejný dlh) alebo k zmenám parametrov, napríklad k zníženiu odvodu do kapitalizačného piliera.

V rámci reformy sociálneho poistenia došlo ku kozmetickým korekciám odvodových sadzieb. U zamestnancov o pár desatin percentného bodu celková sadzba stúpla, pre zamestnávateľov sa síce znížila o tri a pol bodu, no zároveň ich štát poveril vyplácaním nemocenských dávok (aktuálne prvých 10 dní). Napriek evidentnému poklesu vykazovanej práceneschopnosti však nemalú časť úspory na odvodoch minú zamestnávateľa na priamych výplatách nemocenských dávok zamestnancom. Tie, hoci ide o povinné platby, nefigurujú v odvodovom zaťažení.

Odvody vo verejných poistiach					
(stav k 1. januáru 2006)					
typ poistenia	odvodové sadzby		vymeriavací základ (Sk/mesačne)	mesačné odvody (Sk)	
	zamestnanec	zamestnávateľ		zamestnanec	zamestnávateľ
zdravotné	4,0 %	10,0 %	6 900 – 47 475	276 – 1 899	690 – 4 748
starobné	4,0 %	14,0 %	6 900 – 47 475	276 – 1 899	966 – 6 647
nemocenské	1,4 %	1,4 %	6 900 – 23 738	97 – 333	97 – 333
invalidné	3,0 %	3,0 %	6 900 – 47 475	207 – 1 425	207 – 1 425
nezamestnanosti	1,0 %	1,0 %	6 900 – 47 475	69 – 475	69 – 475
úrazové	–	0,8 %	> 6 900	0	od 56
garančné	–	0,25 %	6 900 – 23 738	0	18 – 60
fond solidarity	–	4,75 %	6 900 – 47 475	0	328 – 2 256
spolu 1	13,4 %	35,2 %	–	925 – 6 031	2 431 – 16 000

Poznámky:

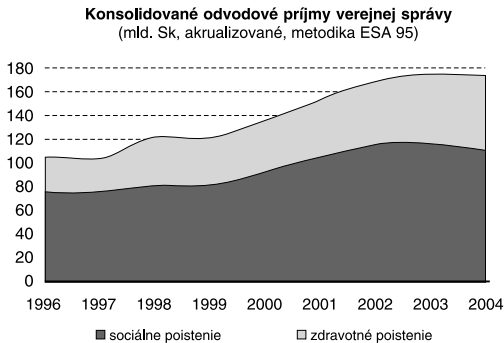
- 1) K celkovému odvodu zamestnávateľa treba prirátať odvod za úrazové poistenie, ktorý nie je zhora obmedzený
- 2) Minimálny vymeriavací základ sa pri úplnom pracovnom úväzku rovná minimálnej mzde, ktorá od 1. októbra 2005 číni 6 900 Sk
- 3) Strop pre vymeriavací základ v zdravotnom poistení sa valorizuje k 1. 1. a v sociálnom poistení k 1. 7. príslušného roka
- 4) Mesačné maximum v zdravotnom poistení na rok 2006 predstavuje 3-násobok priemernej hrubej mzdy v roku 2004 (t.j. 3 x 15 825 Sk), do 30. júna 2006 platí rovnaký limit aj pre mesačné maximum v sociálnom poistení s výnimkou nemocenského a garančného poistenia, kde strop predstavuje 1,5-násobok priemernej mzdy
- 5) V prípade, že si zamestnanec spori na dôchodok v DSS, sa sadzba zamestnávateľa delí na 5 % (do Sociálnej poisťovne) a 9 % do dôchodkovej správcovskej spoločnosti
- 6) Možnosť znížiť si sadzbu starobného poistenia o pol percentného bodu (tzv. odvodový bonus) na každé nezaopatrené dieťa bola k 1. 1. 2006 zrušená
- 7) Sadzba úrazového poistenia platí do 31. 12. 2006, po tomto termíne sa rozširuje na interval 0,3 – 2,1 %, pričom sa ráta aj s prirážkami a zľavami, ktoré odzrkadľujú rizikovosť príslušnej prevádzky

PRAMEN: Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v zn.n.p., Zákon č. 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení v zn.n.p.

Tabuľky, ktoré prinášajú prehľad o tom, ako sa vytrátujú odvody ekonomicky aktívnej populácie, ukazujú, aký pestrý a zároveň zbytočne zložitý je algoritmus výpočtu odvodovej povinnosti. Štát navyše tu a tam niečo zmení v rozsiahlych zákonoch o verejných poistiach²³, na ktoré nestačí „samoštúdium“²⁴, ale vyžaduje si to aj priebežné školenia. Keďže na tie najmä menší podnikatelia nemajú kapacity, môže sa to odraziť na neprijemnej kontrole (pokute), ktorú napríklad Sociálna poisťovňa dokáže zrealizovať aj tesne pred vypršaním desaťročnej premľacej lehoty²⁵.

Rôzne príjmy fyzických osôb sú odvodmi zaťažené rôznym spôsobom. Kým u zamestnancov sa vo vymeriavacom základe zohľadňujú všetky príjmy²⁶ v definovanom pásme, u živnostníkov iba polovica (navyše po odrátaní daňovo uznaných nákladov, ktoré si môžu určiť aj paušálnym percentom²⁷). Príjmy z dividend, z podielu spoločníkov s.r.o. na zisku, prípadne iné kapitálové výnosy zaťaženiu odvodmi nepodliehajú. Zvýhodnenie tejto kategórie vadi kritikom, ktorí to považujú za porušenie princípu rovnosti pri zdaňovaní (ten sa však dôsledne neuplatňuje ani v zdaňovaní príjmov, napriek koncepcii rovnej dane²⁸), a ktorí hľadajú spôsob, ako naplniť verejnú pokladňu či nájsť priestor aspoň na symbolické zníženie sadzieb pre všetkých.

Poukazujú pritom na to, že časť zamestnancov sa vyhýba plateniu odvodov tým, že si zakladajú obchodné spoločnosti a vyplácajú mzdy vo forme podielu na zisku. Aká významná je táto skupina by mali ukázať daňové priznania fyzických osôb za rok 2005 (podávajú sa do konca marca 2006). V nich by mali priznať vlni vyplatené podiely na zisku, ktoré ich firmy vykázali za rok 2004 – prvé obdobie zdaňované podľa nových daňových zákonov. Národné účty však naznačujú, že nateraz ide o zanedbateľnú príjmovú kategóriu domácností. Oveľa zaujímavejším sústom sú živnostníci. Ich hrubé zmiešané príjmy sa na bežných príjmoch domácností podieľajú takmer 30 percentami a sú najdynamickejšie rastúcou kategóriou.



²³ Posledná novela zákona o sociálnom poistení napríklad od 1. januára 2006 zrušila zníženie poistného na starobné poistenie zamestnanca o pol percentného bodu za každé nezaopatrené dieťa. Dolný limit vymeriavacieho základu sa zasa mení s každou zmenou minimálnej mzdy, horný limit sa mení automaticky na základe zmeny priemernej mzdy v ekonomike. Jedna z noviel zároveň mierne pomenila sadzby v rámci skladby sociálnych poistení.

²⁴ Veľmi užitočná je webová stránka rezortu spravodlivosti jaspí.justice.gov.sk, kde sa publikujú úplné a aktuálne znenia zákonov

²⁵ § 147 ods. 1 zákona o sociálnom poistení

²⁶ Výnimky vymenúva napríklad zákon o sociálnom poistení v § 138 ods. 2

²⁷ Pozri §6 ods. 10 zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov

²⁸ Aplikovať absolútnu rovnosť pri zdaňovaní znamená zaviesť rovnakú absolútnu daň. Pri jednej sadzbe dane z príjmov absolútny odvod do verejného rozpočtu totiž rastie so stúpajúcimi príjmami (bohatší prispievajú viac), hoci v relatívnom vyjadrení to môže byť rovnako alebo aj menej. Rovnosť vyvracia aj existencia odpočítateľných položiek, daňového bonusu a limity pri odvodoch, v dôsledku čoho rôzni daňovníci majú rôzne aj relatívne daňovo-odvodové zaťaženie.

Priame daňové a odvodové zaťaženie zamestnancov a SZČO v roku 2006			
(príklad slobodného a bezdetného daňovníka s príjmami na hranici horných limitov vymeriavacieho základu, ročné údaje v Sk)			
zamestnanec		samostatne zárobkovo činná osoba	
Celkové mzdové náklady (A)	766 258	Hrubé príjmy	1 277 096
Hrubá mzda	569 700	Daňovo uznané výdavky (paušál 40 %)	510 838
Odvody zamestnávateľa (B)	192 000	Zdaniteľné príjmy (E)	766 258
Odvody zamestnanca (C)	72 372	Vymeriavací základ (1/2 zdaniteľných príjmov)	383 129
Zdaniteľné príjmy	497 328	Odvody (F)	176 328
Daňový základ (po odrátaní nezd. minima)	406 512	Daňový základ (po odrátaní nezd. minima)	499 114
Daň z príjmov fyzických osôb (D)	77 237	Daň z príjmov fyzických osôb (G)	94 832
Čistý príjem	420 091	Čistý príjem	495 098
Priame zaťaženie (B+C+D) / (A) × 100	45,2 %	Priame zaťaženie (F+G) / (E) × 100	35,4 %
Poznámky: 1) daňové zaťaženie si môže daňovník znížiť napríklad uplatnením daňového bonusu na nezaopatrené dieťa (odrátaním od daňovej povinnosti) či odpočítaním zaplatených výdavkov na dlhodobé sporenie od základu dane z príjmov fyzických osôb 2) v prípade, že skutočné výdavky samostatne zárobkovo činnnej osoby sú nižšie ako uplatnený paušál (skutočný hrubý príjem je vyšší), priame daňové a odvodové zaťaženie je v skutočnosti nižšie 3) priame zaťaženie výnosov z kapitálu je 19 percent (na úrovni dane z príjmov právnických osôb)			
PRAMEN: výpočet TREND Analyses			

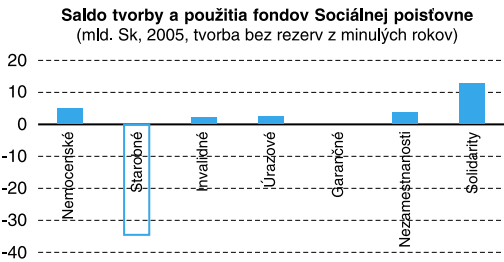
Odvody vo verejných poisteniach u samostatne zárobkovo-činnných osôb						
(k 1. 1. 2006, mesačne)	zdravotné	starobné	invalidné	nemocenské	fond solidarity	spolu
Odvodová sadzba	14,0 %	18,0 %	6,0 %	4,4 %	4,75 %	47,15 %
Vymeriavací základ (Sk)	6 900 – 47 475	6 900 – 47 475	6 900 – 47 475	6 900 – 23 738	6 900 – 47 475	-
Odvod (Sk)	966 – 6 647	1 242 – 8 546	414 – 2 849	304 – 1 045	328 – 2 256	3 254 – 21 343
Poznámka: vymeriavacím základom je polovica zdaniteľných príjmov pred odrátaním odvodov						
PRAMEN: Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v zn.n.p., Zákon č. 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení v zn.n.p.						

Ak by sa prijala úprava, podľa ktorej by sa všetky odvody týkali aj dividend či podielov na zisku (bez úprav na strane verejných výdavkov), mala by sa zohľadniť odlišná postupnosť pri ich zdaňovaní. Na rozdiel od zamestnancov, pre ktorých sú zaplatené odvody odpočítateľnou položkou od zdaniteľných príjmov, sa totiž podiely na hospodárskom výsledku zdaňujú ešte ako príjem právnickej osoby, pričom sa nezohľadňuje ani nezdaniteľné minimum, ani ďalšie možnosti zníženia daňového základu (napríklad daňový bonus na dieťa, príspevky na daňovo zvýhodnené dlhodobé sporenie či 19,2-násobok životného minima na manželku, ktorá nemá vlastný príjem).

Vyrovnať daňovo-odvodové zaťaženie príjmov z podielov na zisku so zaťažením príjmov zo zamestnania je prakticky nemožné bez rozsiahleho zásahu nielen do odvodovej, ale aj do daňovej legislatívy. Efektívnejším riešením by mohlo byť určenie vymeriavacieho základu pre odvody z príjmov zo zisku (podiel na zisku spoločníka s.r.o. alebo dividendu akcionára) v polovičnej výške, podobne ako u samostatne zárobkovo činných osôb. Vymeriavací základ by mal byť ohraničený tak, ako pri živnostníkoch či zamestnancoch, aby sa priame zaťaženie tejto kategórie nedostalo do opačného extrému. Zároveň by takýto zásah bolo treba zohľadniť vo výpočte dávok sociálneho (najmä dôchodkového) poistenia. Na pamäti treba mať i možný nárast daňových únikov v dôsledku výrazného zvýšenia zaťaženia (kapitálovo) mobilnejších daňovníkov (napríklad zvyšovaním nákladov právnických osôb a priznávaním nižšieho zisku s.r.o. či a.s.).

Priame daňovo-odvodové zaťaženie príjmov fyzických osôb zo zisku obchodnej spoločnosti			
(príklad slobodného a bezdetného daňovníka s príjmami na hranici horných limitov vymeriavacieho základu, ročné údaje v Sk)			
Hrubý zisk s.r.o./a.s. (A)	945 997	Hrubý zisk s.r.o./a.s. (D)	945 997
Daň z príjmov právnických osôb (B)	179 739	Daň z príjmov právnických osôb (E)	179 739
Zdaniteľné príjmy (podiel na zisku/dividendy)	766 258	Zdaniteľné príjmy (podiel na zisku/dividendy)	766 258
Vymeriavací základ (1/2 zdaniteľných príjmov)	383 129	Vymeriavací základ (100 % zdaniteľných príjmov)	766 258
Odvody (C)	176 328	Odvody (F)	270 502
Čistý príjem	589 930	Čistý príjem	495 756
Priame zaťaženie (B+C) / (A) × 100	37,6 %	Priame zaťaženie (E+F) / (D) × 100	47,6 %
PRAMEN: výpočet TREND Analyses			

Doslova ako absurdný sa zložitý výpočet odvodovej povinnosti javí v kontexte rozdeľovania zinkasovaných odvodov. Sociálna poisťovňa totiž tvorí sedem fondov, z ktorých vypláca dávky sociálneho poistenia. Šesť z nich je v permanentnom prebytku (použitie prevyšuje ich tvorbu), z ktorého vykrývajú neustále sa prehlbujúci deficit fondu starobného poistenia. Pripomína to „hru na fondy“, ktorá by mala vytvárať zdanie, na čo všetko sa daňovník „poisťuje“, pričom z rôznych poistení de facto dotuje starobné dôchodky populácie v poproduktívnom veku. Je to jeden z dôvodov, ktorý spochybňuje deklarovanú zásluhovosť a odhaľuje, aká neužitočná, respektíve neefektívna je atomizácia odvodových sadzieb.



Na vysoké odvodové zaťaženie zamestnancov a štedrú mieru solidarity upozorňujú viacerí kritici. Na trhu reálnych návrhov sa však objavili zatiaľ dve rozpracované koncepcie. Jednu už dávnejšie predstavil Richard Sulík, ktorý podstatne prepracovanejšiu predstavu prezentoval začiatkom marca 2006. S ďalšou vyrukoval v marci Konzervatívny inštitút, ktorého cieľový návrh sociálnej reformy sa opiera o individuálnu zodpovednosť, konkurenciu poskytovateľov sociálnych služieb, dobrovoľnosť pri financovaní sociálnych potrieb (napríklad komerčných poistení) a o to, že štát by mal garantovať iba existenčné minimum financované z daní.

Plnenia z verejných poistení			
Verejné poistenie	Čo kryje?	Dávky	Koľko to stojí? (2005, mld. Sk)
Zdravotné	základný verejný zdravotný štandard	ambulantné ošetrovanie, hospitalizácia, lieky a zdravotné pomôcky	70,0
Starobné	zabezpečenie príjmu v starobe	starobný, vdovský, vdovecký a sirotský dôchodok	89,0
Invalidné	pokles schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť pre dlhodobu nepriaznivý zdravotný stav	invalidný, vdovský, vdovecký a sirotský dôchodok	18,8
Nemocenské	strata alebo zníženie príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti, tehotenstve alebo materstve	nemocenské (od 11. dňa PN), ošetrovné, vyrovnávacía dávka, materské	5,1
Úrazové	poškodenie zdravia alebo úmrtie v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania	úrazový priplatok, renta, vyrovanie, odškodnenie, rehabilitačné, atď.	0,7
Garančné	platobná neschopnosť zamestnávateľa	náhrada za neuspokojené nároky zamestnanca	0,7
Nezamestnanosti	výpadok príjmu v dôsledku straty zamestnania	časovo obmedzená podpora v nezamestnanosti	3,0
PRAMEN: zákon o sociálnom poistení, zákon o zdravotnom poistení, rozpočet Sociálnej poisťovne na rok 2006, Ministerstvo financií SR			

Medzi praktickými návrhmi figuruje zrušenie odvodov a dávok nemocenského, úrazového poistenia a poistenia v nezamestnanosti, zrušenie odvodu do garančného fondu a nahradenie príslušných plnení záväzkami zamestnávateľov, zníženie sadzieb vo verejnom zdravotnom aj invalidnom poistení, skresávanie nárokov v prvom dôchodkovom pilieri a zdobrovoľnenie toho druhého. Ďalšie korekcie sa týkajú sociálnych dávok (zrušenie prídavkov na deti alebo jednorazových sociálnych podpôr), subvencií podnikateľom (napríklad agrokomplexu) či podpory stavebného sporenia.

Návrhov, ktoré rozčlenil inštitút do troch časových fáz, je oveľa viac (napríklad aj zníženie rozsahu zdravotnej starostlivosti a jej financovanie zo štátneho rozpočtu). Za konzistentnejšiu a rozpracovanejšiu považujú autori koncepciu redistribučného odvodu a odvodového bonusu, ako ju prezentuje R. Sulík v aktualizovanej verzii z marca 2006.

Vo výdavkoch verejnej správy smeruje k lepšiemu vymedzeniu sociálnej solidarity, na strane príjmov k rozšíreniu povinnej základne tak, aby všetky príjmy (aj živnostníkov, spoločníkov s.r.o. z podielu na zisku, akcionárov z dividend alebo iné kapitálové výnosy) boli zaťažované odvodmi rovnako. To podľa R. Sulíka umožní znížiť sadzbu redistribučného odvodu, ktorého vymeriavací základ je zhora ohraničený 10-násobkom aktuálneho životného minima až na 18 percent. Podľa jeho vlastných prepočtov, kalkulácie M.E.S.A. 10 a Slovenskej akadémie vied by takýto model mal byť fiškálne prebytkový. To znamená, že by zabezpečil dostatok peňazí na menej nárokov bez destabilizácie verejných financií.

R. Sulík navrhuje vyplácať každému občanovi SR nad 15 rokov mesačnú dávku vo výške životného minima – takzvaný odvodový bonus. Zároveň navrhuje schému na stanovenie prídavku k bonusu v závislosti od počtu detí či zdravotného postihnutia (invalidita). Jeho sociálna solidarita teda stojí na elementárnom sociálnom minime, podpore rodiny a súcite s hendikepovanými spoluobčanmi. Výška bonusu by sa mala korigovať o desať percent ostatných príjmov. Koncept teda umožňuje súbeh sociálnej dávky a miezd či kapitálových výnosov, a vyhladzuje tak prechod od nepracovania k zarábaniu odstránením extrémnej marginálnej daňovej záťaže. Súčet upraveného bonusu a ostatných príjmov predstavuje základ, ktorý podlieha zdaneniu 19-percentnou daňou z príjmov fyzických osôb (navrhuje sa zrušiť nezdanieľné minimum a daňový bonus na dieťa) a 18-percentným redistribučným odvodom (ktorý sa z praktických dôvodov skladá zo sociálneho a zdravotného odvodu).

Z navrhovaného systému budú ťažiť zamestnanci. Dôjde k zníženiu ich priamej daňovej záťaže v porovnaní so súčasnosťou o päť až desať percentných bodov (slobodný daňovník bez záväzkov). Stratili by nemali ani rodiny, pestúni či invalidní dôchodcovia. Starobné dôchodky navrhuje kompenzovať niekoľko desaťročí tak, aby „klienti“ dnešného systému neprišli o príslub, ktorý im bude vyplývať z pôvodnej legislatívy v čase implementácie odvodového bonusu s tým, že cieľovým stavom je základná dôchodková dávka vo výške životného minima (po zdanení). Navrhuje teda postupne utlmiť zásluhovosť, a to nielen v prvom pilieri dôchodkového zabezpečenia, keďže všetky dávky sociálneho poistenia, ako aj sociálneho zabezpečenia nahrádza jedným odvodovým bonusom. Zároveň treba dopovedať, že stratia tí, ktorí sa dosiaľ vyhýbali odvodom alebo tí, ktorí odvody pokrývali v inom režime (zamestnanci, živnostníci – ktorí donedávna využívali aj paušálnu daň, príjemcovia výnosov z kapitálu). So znížením benefitov musia rátať napríklad slobodní nepracujúci bez záväzkov.



Návrh Richarda Sulíka a návrh Konzervatívneho inštitútu sa zameriavajú hlavne na sociálny systém. Ani jedna z prezentovaných koncepcií sa zatiaľ nevenuje špecifikácii toho, čo by mal byť základný zdravotný štandard, ktorý treba považovať za súčasť sociálnej solidarity. Ako sme pritom upozornili ešte v úvode tejto štúdie, práve s touto kategóriou sa spájajú enormné fiškálne riziká. V tejto oblasti bude pritom veľmi ťažké hľadať spoločenský konsenzus, ktorý by viedol k väčším úsporám výdavkov. Gro peňazí z verejného zdravotného poistenia totiž „spotrebúva“ ekonomicky neaktívna populácia a veľká časť spotreby ekonomicky aktívneho obyvateľstva sa týka diagnóz, ktoré sa budú ťažko zo základného štandardu vypúšťať (napr. onkologické ochorenia, dialýza, diabetes, degeneratívne ochorenia nervového systému, atď.).

4.3 Poplatkové zaťaženie

Prvé dve daňové kvóty, ktoré dosahujú spolu niečo vyše 30 percent HDP, zahŕňajú všeobecné dane a odvody na verejné poistenia. Súkromné subjekty však platia ďalšie transfery, ktoré v inštitúciách verejného sektora končia bez protiplnenia (kvóta III), či z ktorých sice vyplýva poskytnutie recipročnej hodnoty, ale ide o povinné platby, ktorým sa nemožno vyhnúť (kvóta IV). Záťaž vyjadrenú týmito dvoma daňovými kvótami sa odhaduje na dve percentá HDP.

Typickým príkladom „nepripravených“ daní, ktoré patria do daňovej kvóty III sú odvody bánk do Fondu ochrany vkladov alebo koncesionárske poplatky. Obe kategórie upozorňujú na to, že v slovenskej ekonomike existujú popri priznanom finančnom zaťažení (ktoré sa používa aj pri medzinárodnom porovnávaní) ďalšie vynútené transfery do verejného sektora, ktoré treba zohľadniť pri posudzovaní fiškálneho bremena uvaleného na privátne subjekty.

Najvýznamnejšie platby v kvóte IV sú rozličné povinné sporenia (dôchodkové starobné sporenie) a povinné poistenia (napr. zmluvné poistenie zodpovednosti), ktoré možno dovedna vyčíslíť už na poldruha percenta HDP. Toto „finančné zaťaženie“ bude ďalej stúpať. Keďže tieto produkty zabezpečujú silné komerčné spoločnosti, o lobing proti zmenám v ich biznise je postarané.

Povinné sporenia

Zatiaľ jediný transfer, ktorý možno v SR zaradiť do tejto kategórie je dôchodkové starobné sporenie (DSS). Keby štát pristúpil v budúcnosti k reforme odvodového systému, v rámci ktorej by vytvoril priestor na väčší rozsah individuálnej zodpovednosti, mohlo by sa do tejto skupiny zaradiť aj povinné nemocenské sporenie či zdravotné sporenie (ak by štát nepreferoval poistné produkty).

V DSS si občania do konca roka 2005 povinne nasporili bezmála osem miliárd korún. V roku 2006 by sa ich úspory v dôchodkových správcochských spoločnostiach mali vyšplhať na zhruba 25 miliárd korún. Hoci ide o komerčné sporenie, ktoré poistencom v dôchodkovom veku poskytne recipročné plnenie, z hľadiska zamestnávateľa ide o položku, ktorá zvyšuje mzdové náklady (oproti dohodnutej mzde), združuje pracovnú silu a zväčšuje bremeno, ktoré firmy znášajú.

Pred reformou dôchodkového systému v roku 2003 existoval v SR jediný solidárny pilier priebežne financovaného dôchodkového zabezpečenia (pay-as-you-go systém). Ten dopĺňalo dobrovoľné doplnkové dôchodkové poistenie podporené daňovým zvýhodnením príspevkov zamestnávateľov aj poistenca. Tým vznikol priestor, aby sa za niekoľko desiatok rokov zmenil tento model na kombináciu minimálneho verejného dôchodku a (nejakou formou) zvýhodňovaných produktov dobrovoľného dlhodobého sporenia.

Reformátori zvolili trojpilierovú schému, ktorú odporúča Svetová banka. Popri prvom pilieri, v ktorom zvýšili mieru zásluhovosti, skonštruovali druhý pilier povinného dôchodkového sporenia a tretí, daňovo zvýhodnený pilier, rozšírili na všetky dlhodobé sporivé produkty. Iveta Radičová po príchode na post ministerky sociálnych vecí avizovala vznik ďalšieho - nultého piliera - akejsi elementárnej garantovanej dôchodkovej dávky. Inflácia pilierov teda pokračuje.

Dôchodkové starobné sporenie je príspevkovo definovaná schéma. To znamená, že výška penzie sa vyratúva z nasporenej sumy, ktorú správca zhodnotil na finančnom trhu. Poistený dostáva takú dávku, akú si zaslúžil (na akú si našetril). Tí, čo prejavili záujem vstúpiť do tohto piliera (novovstupujúci na trh práce museli povinne), odvádzajú polovicu poistného na starobné poistenie (9 p. b. z 18 percent, ktoré sa skladajú zo 4,0 % od zamestnanca a 14 % od zamestnávateľa) dôchodkovým spravcom. Druhá polovica zostáva v Sociálnej poisťovni. Finálny dôchodok sa tak bude skladať z dvoch menších dôchodkov, z ktorých jeden je naďalej politicky determinovaný, a preto značne rizikový.

Na prostriedky, ktoré ekonomicky aktívni obyvatelia odvádzajú do DSS, treba myslieť pri porovnávaní daňového a odvodového zataženia medzi jednotlivými krajinami. Európske štáty totiž zväčša naďalej garantujú dôchodok z verejných zdrojov. Tomu musia prispôbovať aj príjmovú politiku, čo sa odráža vo vyšších daňových kvótach I a II. Na Slovensku sa daňová kvóta II z titulu reformy dôchodkového zabezpečenia bude znižovať, keďže čoraz viac peňazí potečie do druhého piliera.

Prostriedky chýbajúce v prvom pilieri doplní rezerva z privatizačných výnosov, tá však vystačí len na pár rokov. Ministerstvo financií už upozornilo, že nepriaznivý demografický vývoj (starnutie obyvateľstva) v blízkej budúcnosti zvýši tlak na sociálne poistenie, čo ceteris paribus nielenže nevytvára priestor na skresávanie odvodových sadzieb, ale dokonca zvyšuje pravdepodobnosť ich nárastu. Súčasný systém môže pri danej demografii fungovať dlhodobo až vtedy, keď ostatné zložky verejných financií budú hospodáriť s prebytkom. Inak povedané, „systém treba dotovať z daní“ - komentuje Inštitút finančnej politiky. Demografický vývoj pritom neskomplikuje situáciu iba v starobnom poistení, ale – a to zásadne – aj vo verejnom zdravotnom poistení.

Povinné poistenia

Hlavným reprezentantom je povinné zmluvné poistenie zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla (PZP). Celková záťaž pre ekonomiku vyplývajúca z tohto vynúteného, hoci komerčného produktu sa stabilizovala tesne pod jedným percentom HDP. Do konca roka 2001 zabezpečovala krytie rizík spojených s prevádzkou motorových vozidiel štátna poisťovňa. V súvislosti s jej privatizáciou a plnením smerníc EÚ sa zákonné poistenie transformovalo na povinné zmluvné poistenie poskytované niekoľkými súkromnými licencovanými poisťovateľmi.

Jedným zo sprievodných javov transformácie bolo aj postupné zvyšovanie poistných sadzieb, v dôsledku čoho sa podiel hrubého predpísaného poistného na HDP zdvojnásobil. Výraznejší nárast cien ako domácnosti zaznamenali podnikateľské subjekty. A to sa týka nielen sadzieb pre nákladné či iné úžitkové vozidlá, ale v niektorých poisťovniach aj pre štandardných osobných automobilov využívaných na podnikateľskú činnosť (možno to vysvetliť aj vyššou rizikovosťou tejto časti kmeňa).

Ustanovenia slovenskej legislatívy musia rešpektovať direktívy, ktoré aproximáciu národných systémov začali riešiť začiatkom 70. rokov. V súčasnosti je relevantná Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/14/ES, ktorá stanovuje povinnosť členských krajín zaručiť poistné krytie poškodeným pri autonehodách v minimálnej stanovenej výške. Zvýšené sumy musia poisťovatelia garantovať najneskoršie od júna 2007.

Aj s týmto zvyšovaním poistného krytia, ako aj s vyrovnaním deficitu v tvorbe rezerv PZP, súvisí nárast cien tohto poistného produktu. Bol by však nižší, nebyť toho, že z tohto poistenia prúdia stovky miliónov korún ročne na financovanie hasičskej služby a zdravotných záchranárov, čo v iných štátoch platí verejný rozpočet.

Do kategórie povinných zodpovednostných poistení patrilo aj poistenie zodpovednosti za škodu pri pracovnom úraze alebo chorobe z povolania, v rámci ktorého zamestnávateľa uhrádzali poistné do Slovenskej poisťovne. Zamýšľaná špecializovaná úrazová poisťovňa napokon nevznikla. A tak v roku 2002 prešlo úrazové poistenie na Sociálnu poisťovňu, do ktorej odvádzajú zamestnávateľa

0,8 percenta z miezd. To platí do konca roka 2006, po tomto termíne sa „sadzobník“ značne spestrí nielen o celý diapazón sadzieb (0,3 až 2,1 percenta), ale aj o viaceré prírážky a zľavy. Prítom už v súčasnosti je fond úrazového poistenia v Sociálnej poisťovni značne prebytkový a pomáha dotovať schodok fondu starobného poistenia.

Do skupiny povinných poistení možno zaradiť aj poistenia zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone povolania (architekti, audítori, účtovníci či lekári) alebo poistenie pre prípad insolventnosti cestovnej kancelárie, ktoré však v úhrnnej hodnote nedosahujú významné sumy. Ak by štát v rámci reformy sociálneho poistenia uvažoval o nahradení časti povinných odvodov obligatónnymi poistnými schémami na komerčnom princípe, do tejto kategórie by sa mohlo zaradiť napríklad aj nemocenské poistenie alebo zdravotné (pri)poistenie, čo nový zákon o zdravotnom poistení prejedukuje.

Povinné zmluvné poistenie zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Hrubý predpis (mil. Sk)	4 154,0	5 665,5	5 944,6	9 175,3	11 698,8	12 371,0
Podiel na HDP (%)	0,44	0,56	0,54	0,76	0,88	0,86
PRAMEN: Úrad pre finančný trh, Národná banka Slovenska, Slovenská asociácia poisťovní						

Koncesionárske poplatky

K nezanedbateľnej finančnej záťaži podnikateľov patria koncesionárske poplatky, ktoré firmy aj občania musia platiť Slovenskej televízii a Slovenskému rozhlasu. Celkový výber dosahuje zhruba poldruha promile HDP. Na rozdiel od domácností musia podnikatelia poplatky platiť za každý rozhlasový i televízny prijímač. Povinnosť sa pritom vzťahuje nielen na samostatné zariadenia, ale aj na autorádiá a teoreticky i na mobilné telefóny či počítače, ktoré umožňujú prijímať signál cez špeciálne karty. Koncesionárske poplatky sú najväčším bremenom pre prevádzkovateľov hotelov a penziónov, ktoré majú televízory a rádiá – dnes už štandardnú výbavu izieb – vo väčšom počte.

Najväčšiu kritiku si pritom nevyžiadali samotné poplatky ale sankcie, ktoré museli neplatiči nedávno platiť za ignorovanie tejto daňovej povinnosti. Na základe novelizovaného zákona o koncesionárskych poplatkoch boli povinní uhradiť 15 000 korún za každý začatý mesiac omeškania a za každý prijímač, pričom mesačné poplatky sú stanovené na púhych 40 korún za každý jeden rozhlasový a 100 Sk za každý televízny prístroj. Záväzky zo sankcií sa pritom nezriedka vyšplhali na stovky tisíc korún, v niektorých prípadoch i cez milión korún, čo možno považovať bezpochyby za neadekvátny trest.

Politici reagovali mimoriadnou novelou zákona, ktorá v polovici februára 2006 poskytla neplatičom 60-dňovú lehotu na úhradu istiny záväzkov (tzv. generálny pardon z penále). Zároveň „znormalizovala“ sankcie na štandard, ktorý sa všeobecne využíva v daňovej legislatíve (násobok základnej úrokovej sadzby centrálnej banky).

V súčasnosti sa pripravuje novela, ktorá by mala zmeniť princíp platenia koncesionárskych poplatkov. Tie by sa nemali odvádzat podľa počtu vlastnených či užívaných prijímačov. Firmy by ich mali platiť podľa obratu alebo počtu zamestnancov. Aj po novele, ktorej sprievodným efektom bude uznanie, že koncesionárske poplatky sú daň, a ktorá jednoznačne určí povinné subjekty bez priestoru na vyhýbanie sa tejto daňovej povinnosti, toto bremeno zostane.

Rátať s ním bude treba aj do budúcnosti, keďže status verejnoprávných médií, ktoré by mali byť „nezávislé“ od štátnej moci sa zakladá aj na autonómnom financovaní, nezávislom od verejných rozpočtov. Zrušenie koncesionárskej dane a jej nahradenie podielom na niektorej zo všeobecných daní (napríklad dane z príjmov fyzických osôb) by znížilo finančnú aj administratívnu záťaž podnikania. Alternatívou je odstúpenie od konceptu verejnoprávnosti, čo by bolo síce v rozpore s celoeurópskou tradíciou, ale v súlade s filozofiou, ktorá sa opiera o slobodu trhu a voľnú súťaž v šírení ideí a informácií.

Koncesionárske poplatky						
(mil. Sk)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Slovenská televízia	1 072,0	1 040,0	1 031,3	1 179,2	1 429,6	1 422,7
Slovenský rozhlas	478,5	453,5	463,3	521,1	613,5	638,7
PRAMEN: Slovenská televízia, Slovenský rozhlas						

Transfery do verejných účelových fondov

Transfery, ktoré podielom agregátnej sumy nepresahujú pár promile HDP, no zaťažujú hospodárenie dotknutých subjektov sa koncentrujú v oblasti realizácie environmentálnej a kultúrnej politiky. Na základe zákona o umeleckých fondoch²⁹, ktorý zriaďuje literárny, hudobný a výtvarný fond, musia príjemcovia autorských odmien a výkonní umelci (§5 ods. 1) odvádzať do fondov dve percentá z autorských honorárov. Túto povinnosť navrhuje rezort kultúry v novele, ktorá sa nachádza v pripomienkovom konaní, zrušiť. Ponecháva však príspevky za použitie voľných diel a príspevky používateľov diel.

Väčšie peniaze putujú do Recyklačného fondu zriadeného zákonom č. 223/2001 o odpadoch, na základe ktorého sú dovozcovia a výrobcovia povinní odvádzať do tohto účelového fondu poplatky za určené komodity. Z inkasovaných prostriedkov financuje programy na podporu zberu, zhodnotenia a spracovania odpadov (napríklad sklo, papier, oleje, akumulátory, a pod). Na fond sa však zniesla kritika pre netransparentné hospodárenie a rozdeľovanie príspevkov. Podnikatelia tlačia na zrušenie príspevkovej povinnosti. Rozhodnutie, či bude podnik do fondu platiť alebo si zabezpečiť splnenie recyklačných cieľov iným spôsobom, by malo byť podľa nich dobrovoľné.

Na realizáciu environmentálnej politiky (najmä výskum životného prostredia, odstraňovanie následkov ekologických havárií) bol zriadený Environmentálny fond³⁰, ktorý predovšetkým na poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia a vypúšťanie odpadových vôd zinkasuje ročne okolo 850 miliónov korún. Keďže však ide o pokuty za negatívne externality, nemožno tieto odvody klasifikovať ako dane a zaradiť ich do niektorej z daňových kvót, aj keď ide o finančné zaťaženie podnikateľských subjektov.

V oficiálnom daňovom zaťažení nefigurujú ani poplatky vlastníkov jadrových elektrární do Štátneho fondu likvidácie jadrovoenergetických zariadení. Tie v úhrne presahujú 2,5 miliardy korún ročne. Tento rezervotvorný príjem pritom pomáha zlepšovať hospodárenie všeobecnej vlády, hoci paralelne s vytváraním tejto rezervy sa nabaľuje deficit (výrazne prevyšujúci zatiaľ vytvorenú rezervu), ktorý súvisí v budúcu likvidáciou jadrovo-energetických zariadení. Tieto poplatky zostanú na scéne aj v prípade, že bude schválený zákon o jadrovom účte³¹. Ten zrušuje ŠFLJEZ a zriaďuje Národný jadrový účet, ktorého príjmami by mali byť aj „povinné odvody vyberané v cene odobranej elektriny od koncových odberateľov“ (de facto spotrebná daň z elektrickej energie) „za účelom vysporiadania dlhu pri tvorbe zdrojov na vyradovanie a likvidáciu“, na ktorý sa nepodarilo vytvoriť dostatočnú rezervu v ŠFLJEZ.

Mala by sa ňou zaťažovať navrhovaným príplatkom vo výške päť halierov k cene za každú kilowatthodinu (spolu sa výber odhaduje na 850 mil. Sk ročne)³² elektrina bez ohľadu na to, v akom zdroji bola vyrobená. Podpora výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov sa totiž rieši povinnosťou distribučných spoločností vykupovať ju za stanovené pevné ceny, ktoré pre jednotlivé zdroje určuje výnos Úradu pre reguláciu sieťových odvetví.

²⁹ Zákon č. 13/1993 Z.z. o umeleckých fondoch v znení neskorších predpisov

³⁰ Zákon č. 587/2004 Z.z. o Environmentálnom fonde a zmene a doplnení niektorých zákonov

³¹ Návrh zákona o Národnom jadrovom účte na vyradovanie jadrových zariadení a na nakladanie s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi

³² Odvod predstavuje zhruba dve percentá z ceny elektriny (na výrobe elektriny v SR sa jadrové elektrárne podieľajú vyše polovicou); viď. dôvodová správa k návrhu zákona o jadrovom účte

Transfery do verejných účelových fondov					
(mil. Sk)	2001	2002	2003	2004	2005
Recyklačný fond	–	859,8	799,9	817,8	541,1
Štátny fond likvidácie JEZ	2 678,7	2 674,0	2 616,4	2 616,7	2 656,0
PRAMEN: Recyklačný fond, štátne záverečné účty					

Ochranné schémy

Na základe novely zákona o ochrane vkladov, ktorá nadobudla účinnosť v polovici decembra 2005 sa znížil odvod komerčných bánk do Fondu ochrany vkladov na 0,2 percenta z chránených vkladov. Odrazí sa to na ročnom príjme fondu, ktorý klesne na menej ako tretinu výnosov v predchádzajúcich rokoch. Príspevky by mali stačiť na splácanie úveru, ktorý fond čerpal na vyplatenie náhrad za nedostupné vklady v skrachovanej AG Banke, Slovenskej kreditnej banke, Dopravnej banke a Devín banke (spolu 16,9 mld. Sk). Pod zámienkou garančnej schémy štát núti zdravo fungujúce banky (a nepriamo ich klientov) splácať dlh, ktorý spôsobili ich bývalí konkurenti, a to aj v dôsledku zlyhania štátnych inštitúcií, čo je nepochybné skrytá forma zdaňovania.

Hoci došlo k zmierneniu zaťaženia bánk, povinnosť doplniť rezervy fondu v prípade ďalších bankrotov (aj keď v súčasnosti nepravdepodobných) platí ďalej. Systém ochrany vkladov na Slovensku totiž vychádza z požiadaviek direktívy Európskej únie 94/19/EC o ochrane vkladov. Tá v článku 7 určuje minimálny strop garantovaných vkladov na 20 000 EUR s tým, že členský štát musí sporiteľovi zabezpečiť v rámci ochrannej schémy náhradu prinajmenšom vo výške 90 percent jeho depozitu. V súčasnosti prebieha diskusia o minimálnom absolútnom limite.

Ochranné schémy							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006e
Fond ochrany vkladov	1 587,8	902,4	2 762,6	2 971,7	3 064,8	3 074,3	810,0
Garančný fond investícií	–	–	–	2,6	7,1	11,0	13,0
e – predpokladaná hodnota							
PRAMEN: Fond ochrany vkladov, Garančný fond investícií							

Navrhované odporúčania

Daňovou reformou, ktorá okrem iného zrušila aj kritizované progresívne zdaňovanie, akoby sa vyčerpala téma, kde sa dá ušetriť na daniach. Pozornosť médií aj verejnosti sa presunula k ododom, hoci ich podiel na celkovom daňovom zaťažení je podstatne nižší (a klesá). Je to čiastočne umelé delenie, keďže niektoré odvody de facto predstavujú priamu daň - bremeno priamo zaťažujúce príjem fyzickej osoby bez ohľadu na to, že väčšiu časť odvodov uhrádza zamestnávateľ.

Všetky povinné platby sú súčasťou mzdových nákladov, súčasťou kompenzácie za odvedenú prácu. Daňové a odvodové zaťaženie v hraničnom prípade (daňovník na hranici horných limitov vymeriavacieho základu, ktorý si neuplatňuje ani daňový bonus na deti, ani si od daňového základu neodráta daňovo zvýhodnené sporenie) prevyšuje 45 percent. To znamená, že z každej koruny, ktorú zamestnávateľ vynaloží na kompenzáciu jeho práce zamestnancovi ostane 55 halierov. A tie ďalej zdaňuje nepriamymi daňami pri nákupe tovarov a služieb, čo v skutočnosti ďalej znižuje (a to menej nápadným spôsobom) jeho čistú mzdu.

Samozrejme, na dolnej hranici vymeriavacieho základu zamestnanca je priame daňové a odvodové zaťaženie nižšie, zhruba o jednu pätinu (neplatí síce žiadnu daň, ale odvody hradí v plnej výške). U fyzických osôb s príjmami nad hornými odvodovými hranicami postupne klesá k 19 percentám, čo je

dané tým, že 19-percentnou sadzbou dane z príjmov fyzických osôb je zdaňovaná každá zarobená koruna, pričom pri príjmoch rádovo v miliónoch korún už ani nezdaniteľné minimum ani zaplatené odvody (maximum v roku 2006 predstavuje niečo vyššie štvrt milióna korún) nehrajú významnú úlohu.

Prečo sa podnikatelia zaujímajú o zníženie daňového a odvodového zaťaženia zamestnancov? Odpoveď je jednoduchá: Čím nižší tlak na peňaženku pracujúceho človeka, tým nižšie môžu byť náklady na pracovnú silu pri zachovaní rovnakého čistého príjmu. Hoci Slovensko patrí v Európe medzi krajiny s najlacnejším ľudským kapitálom, pri globalizácii výroby, najmä tých menej sofistikovaných (ktoré sa o Slovensko zatiaľ zaujímajú zrejme najviac), má každá úspora svoj ekonomický zmysel.

Citeľnejšie zmiernenie tlaku v odvodovej oblasti možno pri požiadavkách na rovnaký výber prostriedkov do verejnej kasy (tzn. bez zmeny štandardu sociálnej solidarity) docieľiť výlučne rozšírením odvodovej bázy, teda základu, z ktorého sa odvod vyratúva. A tým sa nemyslí iba zvyšovanie horných limitov – respektive horného limitu, ak by došlo k zlúčeniu odvodových sadzieb do jednej pri súčasnom režime 36-percentnej sadzby (je automatické, keďže stropy vymeriavacích základov sú zavesené na násobky priemernej mzdy v ekonomike, a dná na minimálnu mzdu).

Do úvahy prichádza aj zvýšenie odvodovej základne samostatne zárobkovo činných osôb, ktorým sa odvody na Slovensku vyratúvajú z polovice zdaniteľných príjmov. Ďalší volajú po zahrnutí podielov na zisku do základne pre výpočet odvodov (zatiaľ odvodmi nezaťažených), čím by sa trochu uľavilo ostatným, nateraz najviac zaťaženým kategóriám.

Znižovanie odvodových sadzieb bez takýchto zmien by pri ambícii dosiahnuť udržateľný fiškálny deficit viedlo k nutnosti zvyšovať iné dane, najskôr tie nepriame, ktoré sú z hľadiska procesu výberu menej viditeľné (navyše, rovné tým, že zdaňujú každú korunu rovnako, či ju má bohatý alebo chudobný človek). V daňovej kvóte I pritom už teraz dominujú bežmála dvoma tretinami.

Ako sme sa už zmienili v kapitole o odvodoch, doteraz jediným komplexným a konzistentným návrhom na redukcii finančného zaťaženia v ekonomike je Odvodový bonus Richarda Sulíka. Napriek tomu, že vedie k nižšiemu výdavkovému ale aj daňovému bremenu, odporcov si nájde medzi zástancami zásluhovosti v sociálnom poistení, u kritikov rozširovania povinnej základne ale aj tých, ktorí budú navrhované zúženie sociálnej solidarity považovať za sociálne neprípustné (základný starobný dôchodok). Niektoré prvky modelu však môžu byť akceptovateľné pre každého. Implementácia aspoň tých by podnikateľom a zamestnávateľom priniesla úľavu.

Presun výberu odvodov, ktoré v súčasnosti inkasujú verejné poisťovne na daňové úrady priniesie isté úspory v prevádzkových nákladoch, keďže výberom sa zaoberajú vo verejných poisťovniach stovky ľudí³³ a všetky inštitúcie musia prevádzkovať duplicitné informačné systémy. Potenciálne úspory však možno odhadnúť rádovo na stovky miliónov, nanajvýš pár miliárd korún ročne, čo z hľadiska celkového daňového a odvodového zaťaženia nemá výraznejší význam.

Okrem toho autori zároveň navrhujú integráciu sociálnych benefitov v jednej inštitúcii, ktorá by viedla k ďalším úsporám v podobnom rozsahu ako pri integrácii výberu poisťného. Nateraz totiž výplatu dávok sociálneho poistenia zastrešuje sieť Sociálnej poisťovne, zatiaľ čo sociálnu inklúziu zabezpečuje paralelná „pavučina“ špecializovanej štátnej správy³⁴.

Ďalším, možno väčším prínosom by mohla byť väčšia odolnosť prehľadnejšieho systému proti zneužívaniu (najmä, ak by bol zoznam príjemcov sociálnych dávok verejne dostupný na internete, aby bolo zneužívanie štátnej pomoci verejne kontrolovateľné, a teda riskantnejšie). Zjednotenie výberu

dani na individuálnych účtoch, cez ktoré by sa vyplácali aj dávky (štát by poznal saldo každého prispievateľa/beneficianta), by vytvorilo priestor na lepšie sledovanie tokov medzi verejným sektorom a domácnosťami, čo by pomohlo jednoduchšie a účinnejšie koncipovať aj dávkový schému.

Ďaleko zaujímavejšie úspory, nielen finančného charakteru, by takéto opatrenia priniesli podnikateľom v zjednodušení administratívy. Znamenalo by to totiž menej výkazov, menej hlásení, menej zúčtovaní, menej osobných návštev. O rozdelenie zinkasovaných peňazí na jednotlivé účely by sa už postarali verejné inštitúcie. Preto má obrovský zmysel takýto návrh podporiť a presadzovať. Navyše, je to opatrenie „hodnotovo neutrálne“, môže si teda nájsť podporu aj u neliberálnych politikov, čo dokazujú prvé reakcie opozičného Smeru na návrh, ktorý po prvý krát verejne prezentovala nová ministerka sociálnych vecí v závere roka 2005.

Do kategórie technicky zjednodušujúcich opatrení patrí aj návrh na zlúčenie odvodových sadzieb do jednej 36-percentnej sadzby z celkových mzdových nákladov s dolným a horným obmedzením³⁵. Keďže regulácia cien (a teda aj miezd) nepatrí do repertoáru propodnikateľsky zmýšľajúcich ekonómov i vlád, je namieste uvažovať o zrušení minimálnej mzdy. Limity ohraničujúce vymeriavací základ by sa mohli vypočítavať zo životného minima, na ktoré sa, mimochodom, viaže aj nezdaniteľné minimum pri dani z príjmov fyzických osôb, a na ktoré by sa mali viazať aj všetky peňažné sociálne benefity.

Pri úvahách o redukcii odvodového zaťaženia si však treba všimnúť nielen príjmovú, ale aj výdavkovú stranu rovnice. A tou sú výdavky na dávky sociálneho poistenia (predovšetkým dôchodky) a náklady na verejnú zdravotnú starostlivosť. S rastúcim druhým, kapitalizačným pilierom dôchodkového zabezpečenia bude mať z dlhodobého pohľadu zmysel zaoberať sa znižovaním sadzieb a plnení z prvého, priebežne financovaného piliera. Nielen posúvaním veku odchodu do dôchodku, ktoré by bolo logické zautomatizovať napojením na priemerný vek dožitia (čím by sa v systéme zohľadnilo starnutie populácie).

V oblasti nemocenského poistenia, konkrétne náhrad príjmu pri dočasnej práceneschopnosti, by sa malo uvažovať s individuálnou zodpovednosťou. Krátkodobé výpadky príjmov by si pracujúci mali kryť z vlastných úspor (namiesto z platieb od zamestnávateľov), pri dlhodobej práceneschopnosti možno výpadky financovať dobrovoľným individuálnym poistením, prípadne sporením, ktoré by sa dali kombinovať napríklad s prípadným zdravotným sporením.

V oblasti zdravotnej starostlivosti je treba zvážiť principiálnu redukcii jej rozsahu financovaného z verejných zdrojov, respektíve zúženie množiny osôb, ktoré by mali nárok na prefinancovanie definovaného štandardu z verejných prostriedkov. Ak má byť systém financovania zdravotnej starostlivosti udržateľný aj v dlhodobom horizonte (pri rastúcej chorobnosti, zvyšovaní veku dožitia a rastúcej ponuke najmä drahých liečiv), je potrebné uvažovať o presunutí verejným zabezpečením nekrytých osôb a služieb na dobrovoľné zdravotné poistenie/sporenie. To je efektívny priestor na podnikanie súkromných investorov, na rozdiel od súčasného solidárneho verejného zdravotného „poistenia“. Do kategórie dobrovoľných by sa mali posunúť aj tie súčasti sociálneho poistenia, ktoré už v súčasnosti majú zodpovedajúce komerčné alternatívy (poistenie v nezamestnanosti, úrazové poistenie).

Autori štúdie navrhujú zjednotiť všetky odvodové sadzby do jednej sadzby dane. Súčasný odvodový systém do zdravotných poisťovní a až pol tucta fondov Sociálnej poisťovne by tak nahradila jedna sociálna respektíve redistribučná daň. Zmenou sémantiky by sa otvorene priznalo, ako sa veci v skutočnosti majú, a zdôraznilo, že to, čomu hovoríme „poistné“ odvody, reálne nie je poistné ale skôr daň. Aj v súčasnosti všetky odvodové výnosy končia ako príjem verejných financií a rozdeľujú sa podľa potrieb jednotlivých inštitúcií, nie prísne podľa toho, ako doň ekonomicky aktívna populácia prispieva. Tým by sa zároveň otvorene uznalo, že matematika prerozdelenia je aj tak v kompetencii štátu, teda politikov, ktorí o rozsahu sociálnej solidarity rozhodujú na pôde parlamentu.

³³ Podľa februárového „Návrhu postupu pri zjednotení výberu daní a odvodov“ z dielne rezortu financií sa problematikou súvisiacou s výberom poisťného zaoberá napríklad v Sociálnej poisťovni spolu 1 244 pracovníkov, čo by pri priemerných nákladoch na jedného zamestnanca daňovej správy (bežmála 550-tisíc korún ročne) predstavovalo 674 miliónov korún ročne.

³⁴ Náklady na špecializovanú štátnu správu zabezpečujúcu tzv. sociálnu inklúziu v roku 2005 presiahli štyri miliardy korún, správny fond Sociálnej poisťovne sa blíži k trom miliardám korún

³⁵ Pri dolnom limite sa však vytvorí hranica s vysokým marginálnym daňovo-odvodovým zaťažením, čo je argument za zavedenie spojitého modelu na báze negatívnej dôchodkovej dane



Prehľad základných zistení, identifikovaných problémov a odporúčaní		
4 FINANČNÉ – DAŇOVÉ, ODVODOVÉ A POPLATKOVÉ – ZAŤAŽENIE PODNIKANIA		
ZISTENIE / IDENTIFIKOVANÝ PROBLÉM		ODPORÚČANIE PRE VLÁDU
4.1 Daňové zaťaženie	4.2 Odvodové zaťaženie	4.3 Poplatky a iné povinné platby
Podľa Eurostatu Slovensko patrí ku krajinám EÚ s najnižším daňovým a odvodovým zaťažením v EÚ (30 % HDP). Únia však nie je pre SR dobrý vzor, s ktorým sa má porovnávať.		Porovnávať daňové a odvodové zaťaženie SR s krajinami, ktoré majú príbuzné charakteristiky (napr. s Írskom v EÚ), či nachádzajú sa v podobnej fáze rozvoja (napr. s Mexikom v OECD).
Medzinárodné porovnania deformuje skutočnosť, že oficiálnou súčasťou celkového finančného zaťaženia nie sú všetky povinné poplatky: - koncesionárske poplatky, odvody bánk do Fondu ochrany vkladov, povinné zmluvné poistenie zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla, atď.		Pri kvantifikácii fiškálneho bremena popri daňovej kvóte I (dane) a dňovej kvóte II (odvody) uvádzať aj daňovú kvótu III (vynútené transfery bez protiplnenia) a daňovú kvótu IV (vynútené transfery s poskytnutím recipročnej hodnoty).
Konceptčné opatrenia		
Zníženie daňovo-odvodového zaťaženia a zúženie sociálnej solidarity.		Presadzovať spoločensky akceptovateľné prvky konceptu Redistribučného odvodu a odvodového bonusu. Transformovať celkové mzdové náklady zamestnávateľa na hrubú mzdu zamestnanca tak, aby to neovplyvnilo jeho čistý príjem po priamom zdanení. Zrušiť zákon o minimálnej mzde, zákony a iné predpisy, ktoré sa naň odvolávajú; naviazať na životné minimum, príp. v odôvodnených prípadoch priemernú mzdu. Uznať, že niektoré odvody do verejných poisťných fondov sú priame dane, a teda že neexistuje ekonomické prepojenie medzi plateným odvodom a potenciálne získaným sociálnym (zdravotným) benefitom. Zlúčiť odvody do jednej sociálnej, resp. redistribučnej dane (sadzby), ktorá sa vyratúva z vymeriavacieho základu zdola aj zhora ohraničeného násobkami životného minima (DSS ponechať v pôvodnej forme). Zrušiť poistenie v nezamestnanosti a nemocenské poistenie, výpadok príjmov financovať z úspor a dobrovoľného komerčného poistenia zamestnanca. Zrušiť úrazové a garančné poistenie, nahradiť ho dobrovoľným komerčným poistením zamestnávateľa. Zriadiť individuálne (daňovo-sociálne) účty fyzických osôb nepodnikateľov, na ktorých bude daňový úrad evidovať zaplatené dane a všetky vyplácané sociálne transfery. Zverejniť príjemcov sociálnych transferov na internete. Zrušiť takzvané verejné poisťné fondy a výnosy zo sociálnej/redistribučnej dane zahrnúť do štátneho rozpočtu, ktorý ich prerozdelení cez inštitúciu, ktorá by zabezpečila výpočet, evidenciu a výplatu sociálnych benefitov.



	Zaviesť jednotné daňové priznanie, prostredníctvom ktorého daňovník zrealizuje ročné zúčtovanie dane z príjmov fyzických osôb i sociálnej/redistribučnej dane. V prípade zahrnutia podielov na zisku do základu pre výpočet sociálnej (redistribučnej) dane započítavať do vymeriavacieho základu polovicu takýchto príjmov podobne, ako je to v prípade príjmov zo živnosti či inej samostatnej zárobkovej činnosti. Obmedziť dobu, počas ktorej musí podnikateľ archivovať dokumenty týkajúce sa daňovej a odvodovej agendy zamestnancov (skrátii premlčacie lehoty, v ktorých sa môže dorubiť daň z príjmu a povinné odvody, resp. sociálna/redistribučná daň). Zúžiť rozsah základnej zdravotnej starostlivosti prípadne definovať/obmedziť okruh beneficentov, ktorí budú mať nárok na prefinancovanie minimálneho zdravotného štandardu z verejného rozpočtu. Verejným systémom nekrytú starostlivosť a osoby riešiť v režime dobrovoľného zdravotného poistenia a/alebo sporenia. Prehodnotiť a následne zrušiť povinný odvod § 65 za neplnenie povinného podielu zamestnávania občanov so zdravotným postihnutím v zmysle § 65 zákona č. 4/2005 o službách zamestnanosti.
Krátkodobé opatrenia	
Zákonné ustanovenia porušujúce princíp efektivity zdaňovania.	Zaviesť moratórium na zásahy do legislatívy upravujúcej odvodové povinnosti, s výnimkou zmien znižujúcich administratívne zaťaženie. Úplne zrušiť odvodové povinnosti, ktoré prinášajú Sociálnej poisťovni zanedbateľný výnos v porovnaní s administratívnou záťažou, ktorú znamenajú pre podnikateľov i samotnú poisťovňu (úrazové a garančné poistenie).
Nedostatočná kalkulácia dopadov prijímaných zákonov v oblasti daní a odvodov.	Výrazne znížiť počet zásahov do daňovej, odvodovej a poplatkovej legislatívy a zväčšiť časový odstup medzi ich vydaním a účinnosťou nových noriem. Súčasťou každej novely zákona vrátane vykonávacích predpisov by mal byť odhad počtu dotknutých subjektov a povinná kalkulácia vplyvu na finančné a administratívne zaťaženie týchto subjektov.
Absentuje, respektíve mešká výklad nových pravkov v legislatíve.	Informovať o praktických dôsledkoch zmien predpisov v oblasti odvodového zaťaženia na internete (napríklad na stránke www.obcan.sk). Zabezpečiť revelantný, nerozporný a včasný právny výklad. Upozorniť podnikateľov na dôležité zmeny napríklad e-mailom (tých, ktorí vopred prejavia záujem).
Zbytočné poplatkové zaťaženia.	Zrušiť povinné príspevky do Recyklačného fondu a umožniť podnikateľom zabezpečiť splnenie recyklačných cieľov alternatívnym spôsobom. Zrušiť koncesionárske poplatky a verejno-právne médiá financovať podielom na výnose, napríklad dane z príjmov fyzických osôb (podobne ako obce), čím by sa odbúrala zbytočná agenda na strane štátu i podnikateľov. Zrušiť povinné odvody umeleckým fondom z autorských honorárov.



5 ZÁSADY DO SLOBODY PODNIKANIA

Názory podnikateľov z osobných rozhovorov uskutočnených v rámci prieskumu:

„Zákonník práce neumožňuje dať do zmluvy, čo by sme chceli, napr. zákaz podnikania v danej oblasti až do nejakej doby, v prípade jeho odchodu z firmy. Vyškolí si obchodníka, vybuduje si kontakty, a potom rozbehne vlastný biznis. Ťažko mu pred súdom dokázať zneužitie kontaktov či obchodných informácií.“

„Ťažko sa dá zbaviť zamestnanca, ktorý si neplní úlohy podľa súčasných nárokov. Ak vznikne pracovnoprávny spor, súdy majú tendenciu nechať vyhrať zamestnancov. Akoby sudcovia automaticky predpokladali, že podnikateľ je zlý.“

„Európa trpí na prehnane úzkostlivé hygienické požiadavky prichádzajúce z Nemecka, pritom stredoeurópski – a najmä slovenskí – úradníci sú pri ich zavádzaní väčšinou pápežskejší ako pápež.“

„V Amerike sú veci viac postavené na dôvere a na zodpovednosti, tu chce štát regulovať a riadiť všetko, čo živí korupciu. Spojenie nemeckého perfekcionizmu s postsocialistickou korupciou vedie k vážnym škodám. Typickým príkladom sú STK – v USA vôbec nie sú. Samozrejme, aj tam je každý zodpovedný za stav svojho vozidla a za prípadne spôsobenú škodu. My tu ale musíme mať aj STK – prešpikovanú korupciou. Pôvodný zmysel pritom často ide bokom – namiesto pocitu zodpovednosti za stav vozidla (a možné spôsobené škody) niektorí ľudia skôr hľadajú spôsob, ako cez STK prejsť aj so zlým technickým stavom.“

„Predaj tepla – kontrola štátnej energetickej inšpekcie každý rok. Dostali sme pokutu za to, že sme predávali teplo pod cenu stanovenú ÚRSO (hoci ten schvaľuje maximálnu cenu, podľa inšpekcie nesmieme predávať ani za menej!). Pokuta aj za chýbajúce merače pre odberateľov – hoci ide o firmy v konkurze, kde sa merače už neoplatilo kupovať, lebo dožívajú, energetická inšpekcia to vyžaduje.“

„Byrokracia a korupcia sprevádza aj kontrolné procesy. Niekedy máme paralelne aj niekoľko rôznych kontrol. Oberá nás to o veľa času.“

„Kontrolóri neraz berú výklady zákonov ako záväzné, hoci v skutočnosti záväzné nie sú. Väčšina firiem sa možno podriadi rozhodnutiu kontroly, ale firiem, ktoré sa budú súdiť, bude postupne pribúdať.“

Prieskum: Zásady do slobody podnikania

Pri hodnotení zásahov do slobody podnikania sú malé firmy najmenej kritické. Len málo z nich považuje regulačné zásahy štátu za významnú, či dokonca rozhodujúcu prekážku svojho podnikania. Ani kritické hlasy top manažérov veľkých podnikov však nie sú početné. Neznamená to, že tu nie je čo zlepšovať. Skôr sa dá predpokladať, že v porovnaní s vyššie uvádzanými problémami sú tieto predsa len podstatne menej závažné. Aspoň pre veľkú väčšinu podnikateľských subjektov. Jediné reguláciu pracovnoprávných vzťahov a ochranu životného prostredia uvádza ako prekážku podnikania viac ako dvojtretinová väčšina všetkých respondentov, väčšinou však ako miernu, len zriedka vážnu. V ostatných oblastiach početnejšie kritické hlasy zaznievajú len od top manažérov najväčších podnikov (s viac ako 500 zamestnancami) – najmä na adresu regulácie cien a v menšej miere aj k ochrane hospodárskej súťaže.

5.1 Stanovovanie cien tovarov a služieb

Základný legislatívny rámec v oblasti dohadovania, uplatňovania, regulácie a kontroly cien tovarov a služieb tvorí zákon o cenách. Cenou sa rozumie peňažná suma dohodnutá pri nákupe a predaji. Štát má možnosť v „odôvodnených prípadoch“ zasahovať do tvorby cien formou cenovej regulácie (stanovenie maximálnej alebo pevnej ceny). Cenové orgány pristupujú k cenovej regulácii v týchto prípadoch:

- ak vznikne mimoriadna trhovú situácia,
- ak dôjde k ohrozeniu trhu vplyvom nedostatočne rozvinutého trhového prostredia – pri posudzovaní konkurenčného prostredia sa vyžaduje stanovisko Protimonopolného úradu SR,
- ak ide o verejný záujem, ochranu spotrebiteľa,
- ak existujú technologické, organizačné a ekonomické väzby medzi predávajúcim a kupujúcim a nejde o podnikanie v sieťových odvetviach,
- ak ide o podnikanie v sieťových odvetviach.

Okrem týchto veľmi všeobecných a neurčitých definícií prípadov, kedy je možná cenová regulácia, sú v zákone zadané aj zbytočné povinnosti zaťažujúce podnikateľský sektor:

- predávajúci je povinný viesť a uchovávať evidenciu o cenách tovaru vrátane kalkulácií nákladov a zisku tri roky po skončení predaja tovaru a na požiadanie cenových orgánov spracovať a predložiť kalkuláciu nákladov a zisku v rozsahu, ktorý ustanoví MF SR všeobecne záväzným právnym predpisom,
- podnikatelia sú povinní bezplatne poskytovať informácie, ktoré si cenové orgány vyžadujú pre potreby cenovej kontroly.

Takto široko definované možnosti cenovej regulácie vytvárajú možný nástroj zloville štátu. Rovnako nezmyselné sú povinnosti, ktoré vyplývajú podnikateľskému sektoru zo zákona o cenách. Aj na základe vyššie uvedeného je zřejmé, že zákon o cenách si vyžaduje rozsiahlu novelu a zmenu celej filozofie, na ktorej je postavený.

Ďalšou právnou normou, ktorá sa týka aj tvorby cien je zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Hlavná úloha protimonopolného zákonodarstva má spočívať v ochrane spotrebiteľa. Protimonopolné zákonodarstvo sa však využíva často na reguláciu procesu konkurencie a na ochranu menej efektívnych konkurentov.

Akúkoľvek kontrolu nad trhovou cenou označujú protimonopolné úrady za „monopolnú silu“ a podozrievavo pozerajú na dohody o spolupráci. Slobodné trhy – rôzne silne súperiace či kooperujúce – môžu viesť iba k vzniku trhových cien. Na druhej strane, monopolné ceny vznikajú pri každom obmedzení obchodu zo strany štátu pomocou zákona.

Zákon o ochrane hospodárskej súťaže zakazuje dohody obmedzujúce súťaž, zneužívanie dominantného postavenia a za určitých podmienok aj koncentrácie. Zakázané sú najmä dohody obsahujúce priame alebo nepriame určenie cien alebo iných obchodných podmienok, záväzok obmedzenia alebo kontroly výroby, odbytu, technického rozvoja alebo investícií a dohody obsahujúce rozdelenie trhu alebo zdrojov zásobovania.

Medzifiremná koordinácia cien však môže viesť aj k rade efektívnosti. Môže obmedziť cenové zmeny a znížiť náklady cenových prispôbení. Spojenie cenovej neistoty a averzie voči riziku môže znížiť riziko a zvýšiť predaj a výstup, stabilizovať fluktuácie výstupu a zásob v krátkom období a v dlhodobom horizonte podnietiť zvýšenie výstupu a zníženie nákladov.

Pokiaľ ide o predátorské praktiky, nie je jasné ako ich regulátor dokáže odlišť od bežného znižovania cien a vylučovania firiem z trhu. Zástancovia týchto opatrení tvrdia, že preferovanie firiem, ktoré znižujú ceny (používajú predátorské praktiky) nesleduje dlhodobý záujem kupujúcich.

Nikto však nemôže poznať dlhodobý záujem kupujúcich. Tiež nemožno predpokladať nadradenosť dlhodobých záujmov nad krátkodobými. Problémom je i to, že protimonopolné úrady nemôžu poznať ani odhadnúť náklady. Náklady sú totiž subjektívnou veličinou a menia sa. Obvinenie z predátorských cien je tiež jedným z nástrojov neefektívnych firiem, ktorý im pomáha zastaviť zníženia cien efektívnejšími rivalmi. Ďalším problémom je, že kým na jednej strane sú zakázané dohody o cenách, na druhej strane môže obvinenie z predátorských cien pomôcť legálnou cestou prispieť k cenovej dohode.

Z uvedených dôvodov je zrejmé, že legislatíva zakazujúca predátorské ceny stojí na „hlinených nohách“. Protimonopolná legislatíva však obsahuje aj ďalšie problematické okruhy: definícia monopolu, definícia relevantného trhu, „škodlivosť“ medzifiremnej spolupráce, a preto je žiaduce prehodnotiť niektoré jej časti.

Zásady do slobody cenotvorby sú zadefinované aj v množstve iných zákonov a nariadení. V najvýraznejšej miere sú regulované sieťové odvetvia a zdravotníctvo. Úrad pre reguláciu sieťových odvetví určuje maximálne ceny, spôsob výpočtu ceny, rozsah oprávnených nákladov a výšku primeraného zisku. Väčšina týchto regulácií sa vzťahuje najmä na ceny pre domácnosti. V zdravotníctve sa cenová regulácia týka najmä maximálnych cien kategorizovaných liekov, maximálnych cien obchodných výkonov (s výnimkou tzv. voľno predajných a niektorých ďalších druhov liekov) a stanovenia minimálnych a maximálnych cien výrobkov a výkonov v zdravotníctve, ale aj takých oblastí, ako je stanovovanie výšky nájmu nebytových priestorov v zdravotníckych zariadeniach.

Ďalšími, do značnej miery regulovanými sektormi sú doprava, telekomunikácie a pošta. Regulácia cien v oblasti dopravy spočíva v stanovení maximálnych cien prímestskej dopravy (VÚC), mestskej hromadnej dopravy (obcami), železničnej dopravy osôb a cien za použitie železničnej dopravnej cesty (Úradom pre reguláciu železničnej dopravy). Samotný fakt, že v niektorých oblastiach dopravy sú ceny regulované a v iných nie (napr. diaľková autobusová doprava), svedčí o tom, že regulácia cien dopravy nemá žiadne opodstatnenie.

Poštový regulačný úrad stanovuje maximálne ceny univerzálnej poštovej služby (poštové služby tuzemského a medzinárodného styku, vnútroštátny platobný styk). Telekomunikačný úrad SR dohliada nad cenami prístupu, služieb pre koncových užívateľov a cenami za prenájom okruhov. V prípade, že zistí, že na relevantnom trhu nie je efektívna súťaž, je oprávnený zasahovať do postupu cenotvorby a nariadiť určeným podnikom osobitné povinnosti mimo obvyklých obchodných podmienok, resp. používať jednotné ceny na území štátu.

Ďalšie zásady do tvorby cien možno nájsť v právnych službách, finančnom sektore, poľnohospodárstve a prenájme bytov. Vyhláškami sú upravené odmeny advokátov, exekútorov a notárov. Zákon stanovuje maximálnu výšku odplaty pre dôchodkové správcovské spoločnosti. Ceny v poľnohospodárstve sú ovplyvňované pomocou cenových intervencií. Pri nájme bytov sú stanovené maximálne ceny (táto forma regulácie však nevytvára významnú bariéru, lebo sa týka iba časti prenájmov a bude zrušená v roku 2007).

Dve oblasti, kde štát zasahuje do tvorby cien sú výkupné ceny nehnuteľností v prípade vyvlastnenia vo verejnom záujme. Tu je nezmyselne stanovená náhrada, ktorej primeranosť sa určuje podľa trhovej ceny¹ určenej znaleckým posudkom. Zákon o spotrebnej dani z tabakových výrobkov stanovuje povinnosť predaja cigariet výlučne za jednotnú cenu.

¹ Za trhovú cenu nehnuteľnosti považuje cena rovnakej alebo porovnateľnej nehnuteľnosti v tom istom čase, v tom istom mieste a v porovnateľnej kvalite.

Samosprávy regulujú ceny niektorých ďalších služieb. Schváleniu príslušným zastupiteľstvom obce podlieha cenník služieb na pohrebiskách. Maximálne ceny za ďalšie služby (napr. výkop hrobu, hygienické a podobné služby vykonávané pre mesto alebo obec) stanovuje príslušný vyšší územný celok.

Maximálne ceny (ktoré sú prípadom väčšiny cenových regulácií v SR) môžu byť odôvodnené a môžu chrániť spotrebiteľa pred nadmernými cenami na trhoch bez konkurencie a s vysokými bariérami vstupu, čo však vo väčšine prípadov nie je situácia na trhoch, ktoré sú týmto spôsobom v SR regulované. Čiastočne to platí v oblasti právnych služieb - notárske služby, kde je kvantitatívnymi požiadavkami na vstup a ďalšou striktnou reguláciou obmedzená súťaž a existujú vysoké bariéry vstupu na trh. Preto by tu prípadné odstránenie cenovej regulácie malo byť spojené s inými prosúťažnými prvkami, ako je odstránenie kvantitatívnych požiadaviek (numerus clausus). Ďalším príkladom, kde cenová regulácia môže mať opodstatnenie je distribúcia energií. Všetky ostatné oblasti majú síce bariéry vstupu, no vytvára ich štát. Riešením problémov teda nie je regulovanie cien, prešetrovanie predátorských praktík a pod., ale uvoľnenie vstupu do odvetvia a umožnenie konkurenčného „boja“.

5.2 Uzatváranie pracovno-právnych vzťahov

Názory na to, do akej miery má štát zasahovať do pracovnoprávnych vzťahov a regulovať a usmerňovať ich a aká silná má byť právna ochrana práce a zamestnancov, sú predmetom polemiky tak v Slovenskej republike ako i na pôde medzinárodných organizácií (OECD¹, ILO²). Podľa štúdií OECD, „právna ochrana zamestnanosti má malý alebo žiadny dopad na celkovú nezamestnanosť, ale táto môže mať vplyv na jej dĺžku, zvyšovaním doby nezamestnanosti pri silnejšej právnej ochrane zamestnanosti a na jej demografickú skladbu“.

Napriek tomu existuje množstvo argumentov „za“ i „proti“ silnej právnej ochrane zamestnanosti. V jej prospech argumentujú jej obhajcovia najmä potrebou stability pracovnej sily a jej produktívnejším využívaním, ochrany zamestnancov pred nespravodlivým a svojvoľným prepúšťaním či rôznymi formami diskriminácie a podobne.

Proti silnej právnej ochrane zamestnanosti sa najčastejšie objavujú nasledovné argumenty: väčšia pracovná flexibilita, silná právna ochrana zabraňuje ohrozeným skupinám (nižšie vzdelaní, bez vzdelania, ženy po materskej dovolenke) zamestnať sa dlhodobo, zvyšujú sa spoločenské náklady na zmiernenie sociálnej exklúzie ťažko zamestnateľných, ťažkosti firiem pri zmene nevhodnej skladby zamestnancov a jej prispôbenie sa novým technologickým potrebám, vysoké náklady firiem spojených s prepúšťaním, vysoké spoločenské náklady vyplývajúce z dlhodobej nezamestnanosti.

V rámci členských krajín OECD Slovenská republika nepatrí ku krajinám s najstriktnejšou právnou ochranou práce. Podľa OECD Employment Outlook 2004 nám medzi krajinami OECD patrí 13. miesto (po USA, Spojenom kráľovstve, Kanade, Novom Zélande, Írskej republike, Austrálii, Švajčiarsku, Maďarsku, Japonsku, Dánsku, Českej republike, Kórei), v poradí od najnižšej úrovne právnej ochrany zamestnanosti. Meranie bolo vykonané indexom pozostávajúcím z porovnávania troch hlavných komponentov: regulácia dočasných foriem zamestnávania, špeciálne požiadavky na hromadné prepúšťanie a ochrana zamestnancov v trvalom pracovnom pomere pred prepúšťaním. Tento index však nezohľadňuje niektoré iné parametre, ktorými sa tvrdosť pracovného práva prejavuje. Bolo by zaujímavé, keby sme v rámci OECD porovnávali aj ďalšie parametre, ako napríklad: miera aplikácie právnych predpisov, úroveň formalizácie pracovnoprávnych vzťahov a pod.

² Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (Organization for Economic Cooperation and Development)

³ Medzinárodná organizácia práce (International Labor Organization)



V oblasti právnej regulácie dočasných foriem zamestnávania patrí Slovenská republika v liberálnejších krajinách (voľnejšiu legislatívnu úpravu v rámci OECD má len USA a Kanada) na úrovni Spojeného kráľovstva, avšak pri ochrane pred individuálnym prepúšťaním sa považuje naše právo za druhé najprísnejšie po Portugalsku. Ako priemerné v tomto smere sa ukazujú požiadavky týkajúce sa úrovne podmienok pre kolektívne (hromadné) prepúšťanie.

Pri porovnaní so „staršími“ členskými krajinami Európskej únie sú v Slovenskej republike pracovnoprávne vzťahy upravené príliš formalisticky a byrokraticky. Takmer všetky právne úkony, na rozdiel od viacerých krajín EÚ, musia byť vyhotovené v písomnej forme a v podobe dohody medzi zamestnávateľom a zamestnancom. Vo viacerých krajinách Európskej únie, ako sú Rakúsko, Spojené kráľovstvo, Švédsko, Grécko, Holandsko sa striktné nevyžaduje pracovná zmluva v písomnej forme.

V Slovenskej republike existuje príliš silne formalizované postavenie zástupcov zamestnancov a okrem práva na informácie, prerokovanie a odborové kolektívne vyjednávanie majú oprávnenia v rámci kontroly, ktoré môžu svojim rozsahom výrazne ovplyvňovať ekonomické riadenie podniku. Tieto skutočnosti vyplývajú zo základných zásad Zákonníka práce i z jeho ustanovení § 229 a nasl., ako i Zákona NR SR č. 330/1996 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci.

Hoci komunitárne právo priamo nezasahuje do všetkých oblastí pracovnoprávnych vzťahov členských krajín, upravuje niektoré špecifické oblasti týchto vzťahov: informačné povinnosti zamestnávateľa voči zamestnancovi (smernica Rady č. 91/533/EHS), zákaz diskriminácie (smernica Rady č. 200/43/43 ES, smernica Rady č. 200/78/ES), bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci (smernica Rady č. 91/383/EHS, smernica Rady 89/391/EHS), ochrana niektorých skupín zamestnancov (mládež, ženy, občania so zmenenou pracovnou schopnosťou), vysielanie pracovníkov.

Veľký dôraz je kladený Úniou práve na antidiskriminačné opatrenia. Pri porovnaní práva Slovenskej republiky, ktoré reguluje pracovnoprávne vzťahy s právom komunitárnym je nesporné, že na Slovensku sa vo výraznej miere aplikuje zásada minimálnych požiadaviek, čo znamená, že sa prijímajú, resp. zachovávajú vo vnútroštátnom práve ustanovenia, ktoré sa javia ako priaznivejšie pre ochranu zamestnancov. Inak povedané, menej priaznivé pre zamestnávateľov. Ako príklad môže slúžiť povinnosť uzatvoriť pracovnú zmluvu v písomnej forme, pričom takáto povinnosť nevyplýva z práva EÚ, čo preukazuje i skutočnosť, že vo viacerých členských štátoch sa pripúšťa uzatvorenie pracovnej zmluvy ústne alebo konkludentne.

Táto silná formalizácia pracovnoprávnych vzťahov vyplýva nielen z pôsobenia odborov, ale predovšetkým je výsledkom pretrvávajúcej tradície zakorenenej v direktívnej plánovacej ekonomike s jej sprievodným javom – plná zamestnanosť. Zákonník práce ako najdôležitejšia právna norma v oblasti zamestnávania bol vo svojej novej podobe prijatý v roku 2001. Je pochopiteľné, že je predovšetkým výsledkom ľavicovej ideológie a politiky jedného z vtedajších koalíčných partnerov, ktorý ju presadzoval. Zákonník má preto charakter právnej normy určenej viac na ochranu zamestnancov a ich zástupcov, ako na vytvorenie priestoru pre uzatváranie pracovnoprávnych vzťahov a ich flexibilitu na trhu práce. Na druhej strane, zamestnávateľia nie sú dostatočne chránení pred možnosťou ich poškodzovania v dôsledku porušenia povinnosti zachovávať mlčanlivosť u migrujúcich zamestnancoch.

Skutočnosť prílišnej „pseudosociálnosti“ Zákonníka práce si vláda uvedomila a navrhla zmenu Zákonníka práce, ktorý bol v roku 2003 novelizovaný nadobudnutím účinnosti zákona NR SR č. 210/2003 Z. z. (od 1. 7. 2003), čím sa vytvoril určitý priestor pre postup k výraznejšej deregulácii doterajšej právnej úpravy pracovných podmienok a podmienok zamestnávania, ktorá sa prenecháva na úpravu sociálnych partnerov. I keď v roku 2003 nastúpil na Slovensku trend uvoľňovania tvrdosti

právnych zásahov do pracovnoprávnych vzťahov, výsledky v roku 2004 zverejnené Svetovou bankou nepreukazujú, že by došlo v oblasti prijímania a prepúšťania zamestnancov k výraznej liberalizácii. Vznik pracovného pomeru a jeho zmena sú stále príliš formalizované. Skončenie pracovného pomeru je zo strany zamestnávateľa príliš byrokratické a zdĺhavé. Venuje sa malá pozornosť flexibilným formám práce; práca na kratší pracovný úväzok je spojená s rovnakými bariérami ako práca na dobu neurčitú. Práca na dobu určitú neslúži dostatočne potrebám zamestnávateľa a viacnásobne predlžovať tento pomer podľa potrieb zamestnávateľa je problematické. Chýba lepšia úprava vedľajších pracovných pomerov a možnosť pružného prijímania pracovníkov na krátke prechodné obdobia. Časové obmedzenie dohody o vykonaní práce, chýbajúca úprava dohôd o pracovnej činnosti spolu s celkovou konštrukciou Zákonníka práce, nútia zamestnávateľov uzatvárať pracovné zmluvy na dobu neurčitú.

Je pravdou, že zmena v právnej úprave Zákonníka práce sa v priebehu jedného roka ešte nemusela prejavíť v praktickom živote. Legislatívne prekážky a tvrdosť pri aplikácii pracovnoprávnych vzťahov sú však z pohľadu zamestnávateľov stále veľmi obmedzujúce a sťažujúce. Skutočnosti obsiahnuté v Národnom akčnom pláne zamestnanosti na roky 2004 – 2006 „*novelizovaný a flexibilný Zákonník práce predpokladá zosúladienie potreby flexibility trhu práce s požiadavkou ochrany práv zamestnanca v pracovnoprávnych vzťahoch, zjednodušenie procesu uzatvárania pracovného pomeru rozšírením foriem zamestnávania zamestnancov, rozšírenie zmluvnej voľnosti vrátane možnosti kolektívneho vyjednávania*“, sú zjavne viac očakávaním ako skutočnosťou. Skutočnosť je taká, že index rigidity zamestnanosti je na Slovensku tesne nad priemerom krajín OECD. Dá sa však očakávať, že s postupom času sa situácia môže postupne zlepšovať - tak z pohľadu potrieb zamestnávateľov, ako aj flexibility trhu práce.

Príliš striktné pracovné právo sa tak môže prejavíť viacerými spôsobmi: uzatváraním krátkodobých pracovných zmlúv, čiernou prácou a zamestnávaním živnostníkov. Na Slovensku sa predovšetkým prejavuje čiernou prácou, ktorá teda nie je len dôsledkom prílišného odvodového zaťaženia zamestnávateľov. V niektorých službách (stavebníctvo, remeselné profesie) sa prejavuje využívanie živnostníkov. Táto forma flexibilnej práce môže však v masovom meradle spôsobiť menší výber povinných poisťných príspevkov a môže poškodzovať predovšetkým samotných živnostníkov, ktorí platia odvody z nižších vymeriavacích základov ako v prípade ich zamestnania sa. Silná právna ochrana zamestnancov nie je vždy na ich prospech, pretože spôsobuje dlhodobú nezamestnanosť, problematické prvé zamestnanie mladých ľudí, ťažkosti prepustených pri opätovnom hľadaní zamestnania. Je potrebné si uvedomiť, že striktné pracovné právo poškodzuje zamestnávateľov v dobe recesie, pri potrebe zmeny personálnej štruktúry a pod.

Prieskum: Alternatívne formy zamestnávania

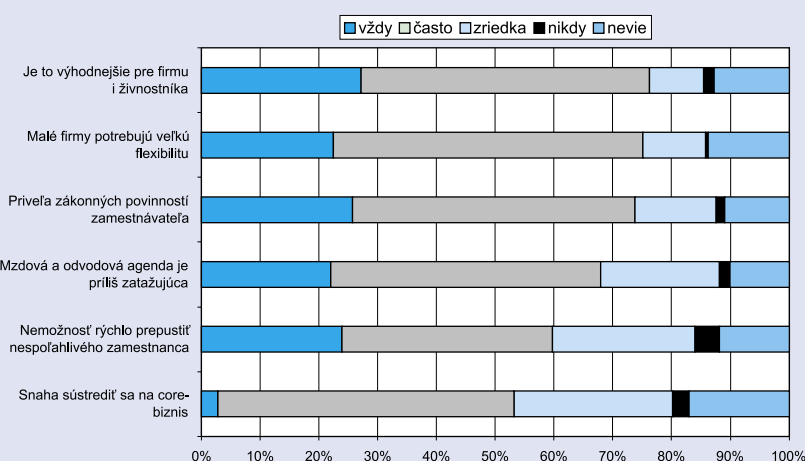
V porovnaní s väčšinou európskych krajín je na Slovensku podľa štatistik oveľa menej rozšírené zamestnávanie na skrátený pracovný čas. Okrem iného to napríklad sťažuje návrat žien po materskej dovolenke do pracovného procesu. Zároveň to prispieva k vyššej nezamestnanosti, keďže väčšina firiem preferuje na jedno pracovné miesto jednu pracovnú silu (a nezriedka pravidelne vyžaduje nadčasovú prácu), namiesto dvoch ľudí na čiastočný úväzok. Tento fenomén by si vyžiadala hlbšiu analýzu, z prieskumu však je zrejmé, že z alternatívnych foriem zamestnávania aspoň dohody o vykonaní práce využíva viac ako ojedinele nie zanedbateľná časť firiem (cca pätina, skrátené úväzky využíva sotva desatina).

Samostatnou kapitolou práca na živnosť. Využíva sa čoraz viac, a to nielen v malých, ale v menšej miere aj v stredných, ba i veľkých podnikoch. Príčiny rastúcej obluby živnosti odkrývajú odpovede na ďalšiu otázku. Prezrádajú, že výrazný rast počtu živnostníkov v uplynulých rokoch nemusí byť len dobrou správou. Hoci určite súvisí aj so zlepšením podmienok podnikania, vypovedá aj o neprimerane náročnej byrokracii, ktorou štát zamestnávanie ľudí zaťažuje.

Prečo na Slovensku firmy čoraz viac najímajú ľudí nie ako zamestnancov, ale radšej ako živnostníkov? K hlavným dôvodom patrí prirodzená potreba väčšej flexibility v prípade malých firiem. Aj tam, kde táto potreba sama nezaväz, odrádza firmy od štandardného zamestnávania štát. Prívetkým rozsahom zákonných povinností zamestnávateľa, príliš zatažujúcou mzdovou a odvodovou agendou či tým, že neumožňuje prepustiť nespoľahlivého zamestnanca dostatočne rýchlo. To všetko robí zamestnanecké kontrakty nezaujímavými a vedie k ich nahrádzaniu kontraktmi obchodnými.

O to viac, že zamestnávanie na živnosť je výhodnejšie pre firmu i živnostníka, lebo zaplatia menej na odvodoch. Samostatne zárobkovo činné osoby totiž platia odvody len z polovice vymeriavacieho základu určeného daňovým priznaním. Na rozdiel od zamestnancov si, navyše, môžu znížiť daňový základ o výdavky (reálne vynaložené alebo paušálne).

Dôvody zamestnávania živnostníkov



5.3 Technické požiadavky na kvalitu výrobkov a pracovného prostredia

Na schvaľovanie a vydávanie technických noriem na Slovensku je od 1. januára 2000 rozhodnutím predsedu ÚNMS SR určenou právnickou osobou na tvorbu, schvaľovanie a vydávanie slovenských technických noriem, plnenie povinností vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv a členstva v medzinárodných a európskych normalizačných organizáciách Slovenský ústav technickej normalizácie (SUTN) ako príspevková organizácia ÚNMS SR. Zákon umožnil poverenie SÚTN funkciou národného normalizačného orgánu (NNO). V elektrotechnickej oblasti funkciu národného komitétu v medzinárodných a európskych normalizačných organizáciách plní Slovenský elektrotechnický výbor pri SÚTN (SEV/SÚTN). SEV/SÚTN na národnej úrovni má postavenie poradného orgánu generálneho riaditeľa SÚTN.

V súčasnosti sústava Slovenských technických noriem (STN) obsahuje asi 30 000 platných technických noriem. Trend ovplyvňovania podnikateľského prostredia v tejto oblasti je výrazne silnejší, nie však len na základe činnosti domácich orgánov, ale najmä na základe prepojenosti týchto štruktúr na štruktúry medzinárodné a regionálne, t. j. najmä na príslušné európske orgány.

Základom právnej úpravy technickej normalizácie na Slovensku je Zákon č. 264/1999 Z. z. o technických požiadavkách na výrobky a o posudzovaní zhody v znení neskorších predpisov.

Technické požiadavky na výrobky sú také, ktoré pri ich dodržaní majú chrániť jednak osoby – ich zdravie, bezpečnosť a majetok, ako aj životné prostredie. Zákon takisto stanovuje postup posudzovania zhody – teda administratívny (procesný) postup, na základe ktorého sa určené výrobky a služby a ich zhoda s normami posudzuje, a teda umožňuje sa ich vstup na trh. Z hľadiska subjektov vstupujúcich na trh – podnikateľov ide o administratívnu záťaž s určitou časovou náročnosťou – ako pri každom administratívnom konaní.

Zhoda so slovenskými technickými normami je dobrovoľná, okrem prípadov, keď ich dodržiavanie vyžaduje tento zákon alebo iný technický predpis. Posudzovanie zhody je však povinné pri tzv. určených výrobkoch. Určené výrobky sú také výrobky, ktoré predstavujú zvýšené riziko ohrozenia oprávneného záujmu (t. j. zdravie, bezpečnosť alebo majetok osôb alebo životné prostredie), a na zmiernenie alebo odstránenie ktorého sú ustanovené technické požiadavky. Určené výrobky nesmú byť uvedené na trh, ak nie je preukázaná zhoda ich vlastností s technickými predpismi.

Výrobca alebo dovozca môže uvádzať na trh iba bezpečné výrobky, a to bez ohľadu na to, či sú určené na osobnú potrebu alebo na profesijné použitie. Ak nemožno identifikovať výrobcu alebo dovozcu, za splnenie podmienok uvedenia výrobku na trh zodpovedá distribútor. Určené výrobky môže výrobca alebo dovozca uviesť na trh iba po posúdení zhody ich vlastností s technickými požiadavkami na ich bezpečnosť. Posudzovanie zhody vykonáva podnikateľ alebo iná právnická osoba na základe rozhodnutia úradu alebo ministerstva (podľa osobitného predpisu) o poverení na vykonávanie posudzovania zhody. Toto rozhodnutie o poverení sa nazýva autorizácia. Takto určený subjekt – autorizovaná osoba môže byť podľa obsahu a rozsahu činnosti autorizovaný na certifikáciu, posudzovanie zhody, posudzovanie činnosti súvisiacich s výrobou určeného výrobku, vykonávanie inšpekcie a skúšanie určených výrobkov. Náklady spojené s posúdením zhody hradí podnikateľ, ktorý žiada o posúdenie zhody.

Aj keď ide o administratívne konanie, ktoré na podnikateľov pred ich vstupom na trh kladie nároky z hľadiska časového a finančného, technické požiadavky na kvalitu výrobkov podstatne neprekážajú až 85,5 % respondentov prieskumu vykonaného v rámci Auditú podnikateľského prostredia. Ako vážnu prekážku ich vníma 6 % a ako rozhodujúcu 0,5 % respondentov. Znamená to, že za problém vo svojom podnikaní považuje technické požiadavky na kvalitu výrobkov a konanie s tým spojené len 6,5% z oslovených podnikateľov. 7,8% oslovených respondentov sa k tomuto faktoru nevedelo vyjadriť.

Najmä procesná stránka veci, teda to, s čím sa podnikatelia pri vstupe na trh určených výrobkov v praxi stretávajú, je v rukách podnikateľov (autorizovanej osoby), ktorých prístup môže byť za podmienky zachovania predpisov pružnejší ako prístup „typického“ orgánu štátnej správy. Môže to poukazovať aj na to, že privatizácia niektorých ďalších obdobných činností je v tomto prípade prínosom a môže byť smerom, ktorým by sa mal výkon takejto podobnej agendy uberať:

- Ide o oblasť, ktorá relatívne rýchlo napreduje – pokiaľ sa dnes uvádza existencia približne 30 000 noriem, relatívne rýchlo sa pripravujú a vydávajú ďalšie; je teda jasné, že trendom je túto oblasť regulácie viac rozširovať ako zužovať;
- Prítomnosť privátneho sektora v tejto oblasti sa ukazuje ako prínos, podnikatelia až v takmer 86 % prípadov nevnímajú túto oblasť ako problematickú;
- Napriek trendu rozširovania oblasti úpravy je snaha byť aktívnym hráčom v týchto procesoch a podieľať sa na príprave európskych noriem viac ako len byť ich „preberateľom“; tu sa otvára priestor pre zástupcov z rôznych priemyselných či podnikateľských oblastí na ovplyvňovanie vytvárania nových noriem, aj keď si myslíme, že efektívne ovplyvňovanie ešte nejaký čas potrvá;
- Z hľadiska problematiky „prítomnosti štátu“ v podnikateľskom prostredí nejde o výrazne problematickú oblasť.

Právna úprava požiadaviek na kvalitu pracovného prostredia je pomerne podrobná a komplikovaná. Požiadavkami na pracovné prostredie z hľadiska ochrany zdravia a stanovovania podmienok na ochranu zdravia pri práci sa zaoberá preventívne pracovné lekárstvo. Orgánom štátu v SR, ktorý sa zaoberá preventívnym pracovným lekárstvom, a ktorý sleduje, monitoruje a upravuje vzťahy a podmienky v tejto oblasti je najmä Úrad pre verejné zdravotníctvo Slovenskej republiky, na čele s hlavným hygienikom SR. Okrem oblastí, ktoré boli upravené v dávnejšej minulosti, a ktoré tvorili čisto slovenskú úpravu (prip. vychádzala z programov napríklad Svetovej zdravotníckej organizácie – WHO, ktorými sme boli viazaní), mnohé, najmä podzákonné právne normy, už vychádzajú z právnej úpravy EÚ, čo dnes tvorí gro úpravy slovenskej. Ide však aj o naše zákony, kde je úprava EÚ už priamo zakomponovaná bez potreby vydania aproximačného nariadenia.

Tabuľka: Prehľad počtu legislatívnych noriem, upravujúcich rôzne aspekty požiadaviek na kvalitu pracovného prostredia

Hlavné právne normy:	
Zákon NR SR č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov – zrušený a nahradený zákonom č. 126/2006 Z. z. o verejnom zdravotníctve a o zmene a doplnení iných zákonov; účinný je však až od 1. júna 2006Zákon NR SR č. 330/1996 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci v znení neskorších predpisov	
Oblasť:	Počet noriem:
Choroby z povolania	3
Starostlivosť o zdravie zamestnancov	3
Zakázané práce	3
Rizikové práce	2
Pracovné prostredie	4
Chemické faktory	4
Prach	2
Karcinogénne a mutagénne faktory	2
Biologické faktory	2
Hluk a vibrácie	1
Neionizujúce žiarenie	1
Ionizujúce žiarenie	1
Denné osvetlenie	4
Umelé osvetlenie	7
Mikroklimatické podmienky	8
Iné	10
Chemická bezpečnosť	96

Z uvedenej tabuľky je zrejmé, akú širokú paletu podmienok a vzťahov úrad vo vzťahu k pracovným podmienkam skúma, upravuje a následne sleduje. Na základe tejto činnosti sú potom vydávané právne predpisy rôznej právnej sily (zákony, vyhlášky, nariadenia), ktoré upravujú jednotlivé oblasti, v ktorých sa rôzne práce vykonávajú. Z hľadiska toho, že ide často o rôzne pracoviská a o rôzny druh práce, aj požiadavky na zabezpečenie podmienok a ich administratívna a finančná náročnosť z hľadiska podnikateľa sú rôzne. Inak je tomu, pokiaľ sa jedná o práce vo vonkajšom prostredí (napr. poľnohospodárstvo, používanie hnojív), inak vo výrobných halách (požiadavky na svetlo, prašnosť, chemické látky, vibrácie, žiarenie, atď.), inak pri dobývaní nerastov (používanie výbušnín, prašnosť, atď.) V nasledujúcom prehľade sú uvedené všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré upravujú požiadavky, normy a podmienky na vykonávanie práce v rôznych oblastiach.

Keďže v prípade technických požiadaviek na kvalitu výroby ide o úpravu v mnohých rôznych oblastiach, je len veľmi ťažké určiť, aké náklady, resp. iné obmedzenia pri vstupe na trh alebo fungovaní na trhu (pretože stanovené podmienky musia byť plnené permanentne), a tým sťaženie postavenia podnikateľa to vo všeobecnosti prináša. Zovšeobecniť ich bude len veľmi ťažko. Napriek

snahe sa autorovi nepodarilo nájsť zdroj, na základe ktorého by mohol priniesť aspoň čiastočné informácie o nejakých „dodatočných“ požiadavkách, resp. prekážkach pri podnikaní vzhľadom na danú problematiku. Len napríklad problematika osvetlenia je upravená 11 normami (vrátane technických), v závislosti od toho, či ide o osvetlenie prirodzené alebo umelé, osvetlenie pracoviska, všeobecné požiadavky na budovu a pod. V každom prípade sa dá povedať, že ide o činnosti, ktorých zabezpečenie a sledovanie je častokrát náročné a pre podnikateľa predstavujú aktivity, ktoré nie sú priamo spojené s predmetom jeho podnikania.

Keďže oblastí takýchto úprav je veľa a ich podrobná analýza (týchto predpisov, resp. úprav) by vyžadovala osobitnú štúdiu, je možné sa zamerať len na niektoré príklady, ktoré ilustrujú situácie upravené rôznymi predpismi.

Ako už bolo uvedené vyššie, úprava svetla a svetelných podmienok sa spravuje 11 predpismi. Tieto upravujú rôzne záležitosti, v závislosti od toho, o aký druh svetla, budovy, zariadenia, pracoviska a pod. ide. Úprava obsahuje napríklad aj požiadavky na udržiavanie jednotlivých druhov zdrojov svetla, ich čistotu a pod. Nie je celkom zrozumiteľné, prečo má takéto záležitosti upravovať všeobecne záväzný právny predpis. Samozrejme, na toto sú naviazané ďalšie kapacity, ktoré dodržiavanie týchto požiadaviek kontrolujú, resp. vyvodzujú zodpovednostné vzťahy v prípade ich porušenia (čo znamená výdavky). Je dosť pravdepodobné, že pokiaľ podnikateľ chce maximalizovať svoj zisk, je jeho snahou pripraviť také podmienky vo výrobe (resp. pracovné podmienky), aby produktivita jeho práce bola čo najvyššia. S tým, samozrejme, súvisia aj také veci, ako sú zdroje svetla (vhodné na daný druh práce) a ich vhodné udržiavanie vrátane čistoty. Je možné, že pri väčších prevádzkach môže daná spoločnosť riešiť takéto záležitosti vlastným vnútorným predpisom; je však vysoko pravdepodobné, že pri malých (prip. stredných) podnikateľoch je takáto úprava všeobecným právnym predpisom zaťažujúca, najmä finančne.

Ďalšou oblasťou zaťažujúcou najmä malých (prip. stredných) podnikateľov sú požiarne kontroly. Požiarne bezpečnosť je bezpochyby dôležitou otázkou, ktorej riešenie nemožno nechať na samovôľu, resp. nesledovať a nekontrolovať dodržiavanie protipožiarnych predpisov. Je však známe, že v praxi tento systém funguje len formálne. Najmä malí podnikatelia majú svoje prevádzky hlavne v prenajatých priestoroch, ku ktorým nemajú vlastnícke právo. Vo svojich prevádzkach sú však zodpovední za všetky protipožiarne opatrenia, formálne vyplnenie testu (t.j. preukázanie vedomostí, ktoré sú požadované) a tieto záležitosti sú zabezpečované autorizovanými osobami, u ktorých ide o predmet podnikania. Je teda jasné (a praxou potvrdené), že zo strany podnikateľa ide o formalitu, ktorá ho stojí finančné náklady a pracovný čas. A opäť ide o niečo, čo je potrebné mať (v závislosti od druhu podnikania) preukázateľne „v poriadku“ na začiatku podnikania, ako aj po celý čas trvania podnikania. Je preto na zváženie, akým spôsobom upraviť práva a povinnosti podnikateľov vo vzťahu k tejto oblasti. Tu je potrebné pripomenúť jeden dôležitý faktor – ako už bolo uvedené, kontrolnú činnosť vykonávajú takisto (autorizované osoby) podnikatelia. Dnešný stav je aj ich záujmom, a preto je jasné, že ako vystupujúca lobistická skupina budú bojovať proti vážnejším úpravám (prip. zrušeniu) v tejto oblasti.

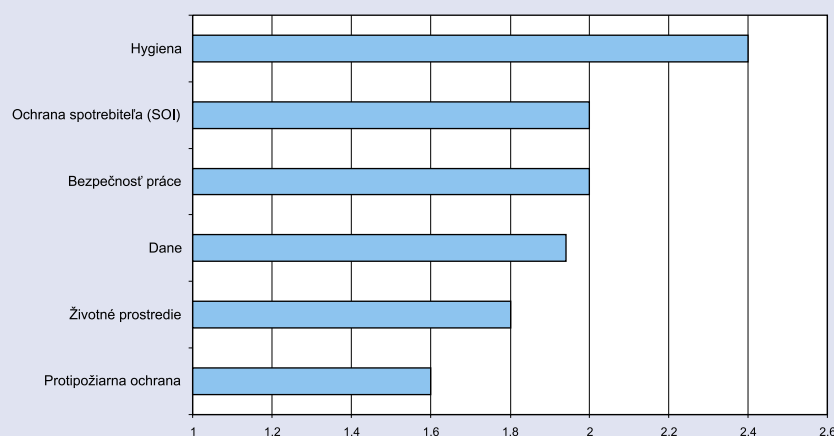


Prieskum: Kontroly a inšpekcie

Väčšina firiem zahrnutých v dotazníkovom prieskume má skúsenosti s rôznymi kontrolami a inšpekciami. Najviac kontrolovanou oblasťou sú dane, nasleduje protipožiarna ochrana a inšpekcie bezpečnosti práce. Iné kontroly sa nevzťahujú na všetky typy podnikateľskej činnosti, má s nimi preto skúsenosti menej podnikateľov.

Respondentov sme sa tiež pýtali, či sa pri akejkoľvek kontrole/inšpekcii stretli s nekorektným jednaním. Skúsenosti s nekorektnosťou uviedlo 16 % respondentov, je však problematické z tohorobiť akékoľvek závery. Mnoho respondentov totiž na otvorené otázky neodpovedá, najmä ak sa vyžaduje uviesť konkrétne údaje ako v tomto prípade (druh inšpekcie, rok a v čom bolo jednanie nekorektné).

Priemerný počet kontrol za posledných 12 mesiacov u kontrolovaných subjektov



Poslednou oblasťou uvedenou ako príklad, avšak nie svojím významom, je povinná technická kontrola motorových vozidiel. Aj tu je potrebné povedať, že formálna úprava a prax sú v realite dosť odlišné. Pri dnešnej úrovni technológii, úrovne a kvality výroby motorových vozidiel je napríklad otázne, či je povinná technická kontrola opodstatnená už po 4 rokoch. Už dnes dokonca existujú producenti motorových vozidiel, ktorí na svoje vozidlá ponúkajú bezplatný servis až 6 rokov, čo by nerobili v prípade, keby ich vozidlá boli technicky nespôsobilé po kratšom čase. Z uvedeného vyplýva, že časové a finančné nároky na podnikateľov s určitým autoparkom sú v takomto prípade neodôvodnené, z pohľadu podnikateľa, ktorý investoval do nových vozidiel až šikanujúce. Okrem toho je všeobecne známe, že v prípadoch, keď ide o vozidlá, ktoré nespĺňajú určité technické požiadavky (a kde by mali takéto právne obmedzenia plniť svoj účel - zabrániť im jazdiť po cestách), je možné to „vybaviť“, t.j. uplatiť. Pritom je len veľmi ťažko dokázateľné, že konkrétne vozidlo, ktoré jazdí po cestách spĺňa alebo nespĺňa určité technické podmienky. Je na uváženie, či takéto predpisy, na jednej strane šikanujúce, na druhej strane vedúce ku korupčným praktikám, sú potrebné, resp. mali by zotrvať v našom právnom poriadku deformujúcom podnikateľské prostredie.

5.4 Ochrana spotrebiteľa

V Slovenskej republike bola problematika spotrebiteľskej politiky rozpracovaná v dvoch vládnych materiáloch:

- systém ochrany spotrebiteľa,
- zásady spotrebiteľskej politiky.

Celú problematiku upravuje 20 právnych noriem, medzi ktorými je najvýznamnejší zákon č. 634/1992 o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov.

Slovenská republika ako plnoprávny člen Európskej únie uplatňuje zásady ochrany spotrebiteľa rozpracované v dokumente Oznámenie Komisie pre Európsky parlament, Radu, Hospodársky a sociálny výbor a Výbor pre otázky regiónov „Stratégia spotrebiteľskej politiky na roky 2002-2006“.

Hlavné problémové oblasti systému ochrany spotrebiteľa

Zákon o ochrane spotrebiteľa č. 634/1992 Z.z. v §5 definuje zákaz diskriminácie spotrebiteľa.

Reguluje povinnosť predávajúceho dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v poskytovaní tovarov a služieb, zákaz predávajúcemu odmietnuť predaj spotrebiteľovi výrobky, ktoré má vystavené alebo inak pripravené na predaj, povinnosť osobitne označovať rezervované výrobky po celú dobu rezervácie s uvedením doby, dokiaľ sú rezervované, reguluje správanie, ktoré má zjavné znaky diskriminácie alebo vybočenia z pravidiel morálky uznávanej pri predaji výrobku a poskytovaní služieb.

Spomínaný paragraf zákona neumožňuje podnikateľovi slobodne sa rozhodnúť, aký tovar alebo službu, komu, a za akých podmienok má záujem svoj produkt poskytovať. Dané ustanovenie jednoznačne popiera základné právo slobodného rozhodovania sa o vlastnom majetku a v základných parametroch popiera fundamentálne vlastnícke práva.

Zákon o ochrane spotrebiteľa pri podomovom predaji a zásielkovom predaji č. 108/2000 Z.z. v §2 definuje čas, v ktorom je možné vykonávať podomový predaj, čo obmedzuje obidve strany obchodného vzťahu len na dobu realizácie predaja v časoch definovaných zákonom. Taktiež v §7 zákona garantuje spotrebiteľovi právo bez uvedenia dôvodu odstúpiť od zmluvy do siedmich pracovných dní odo dňa prevzatia písomnej informácie, čo sa dá považovať za neštandardné zasahovanie do zmluvného vzťahu medzi rovnocennými obchodnými partnermi.

Zákon o cenách č. 18/1996 Z.z. definuje v §4 reguláciu ceny tovaru za podmienok, ak vznikne mimoriadna trhová situácia, dôjde k ohrozeniu trhu vplyvom nedostatočne rozvinutého konkurenčného prostredia, ak si to vyžaduje ochrana spotrebiteľa. Zákon taktiež definuje neprimeranú cenu ako cenu, ktorá výrazne presahuje ekonomicky oprávnené náklady alebo primeraný zisk. Taktiež definuje neprimerane nízku cenu ako cenu, ktorá nedosahuje ekonomicky oprávnené náklady. Cenové regulácie ako také obmedzujú jednu zo základných podmienok zdravého konkurenčného prostredia - voľnej cenotvorby. Zákon s použitím relevantných pojmov ako „mimoriadna trhová situácia“ či „nedostatočne rozvinuté trhové prostredie“ nastavuje reguláciu cien, ktorá pôsobí negatívne na vstup nových subjektov na trh, a tým konzervuje cenové hladiny na ustálenej rovine, zabráňuje vzniku cenovej súťaže, a tým znižovaniu cenových hladín v jednotlivých segmentoch.

Zákon o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach č. 178/1998 v §6 zákona jednoznačne eliminuje obchodovanie v nasledovných segmentoch: tlač a iné produkty, ktoré ohrozujú mravnosť, tabak a tabakové výrobky, lieh, destiláty a spotrebiteľské balené alkoholické nápoje, jedy, omamné a psychotropné látky, lieky, automobily, motocykle, ich súčiastky a prislúšenstvo, chránené druhy živočíchov a nebezpečné živočíchové, živé zvieratá. §7 zadáva regulátorne právomoci obciam pri predaji potravinových výrobkov, obuvi, domácich potrieb, elektrotechnických výrobkov, spotrebnej elektroniky, drobného tovaru, papierenských

výrobných, drogerie, športových potrieb a hračiek. Takého opatrenia zamedzujú slobodnému podnikaniu a predaju v daných segmentoch a zvyhodňujú podnikateľov, ktorí realizujú predaj v prevádzkach s pevným miestom podnikania, oproti tým, ktorí realizujú podnikateľskú činnosť v rámci predaja na trhovách miestach.

Zákon o reklame č. 147/2001 Z.z. v §3 ustanovuje nevyhnutné požiadavky na reklamu. Reguluje reklamu alkoholických nápojov, tabakových výrobkov, zbraní a streliva, liekov a reklamy na dojčenské prípravky. Regulácie, tak ako sú nastavené, eliminujú možnosť plnej marketingovej realizácie u špecifických produktov, čím je samozrejme znížená informovanosť o daných produktoch. Zákon v daných paragrafoch eliminuje možnosť realizácie plnohodnotného pôsobenia trhových subjektov poskytujúcich produkty a služby reguláciami dotknuté.

Zákon o zájazdoch č. 281/2001 Z.z. v §8 ustanovuje povinnosti cestovnej kancelárie pred uzatvorením zmluvy o zájazde. Cestovná kancelária je povinná informovať o veľkom množstve detailných informácií (špecifikácie uvedené v §8), ktoré sú nad rámec štandardného zmluvného vzťahu medzi dodávateľmi a odberateľmi produktov a služieb. §9 stanovuje povinnosť kancelárie dohodnúť povinné zmluvné poistenie zájazdu, na ktorého základe vzniká objednávateľovi právo na poistné plnenie v prípadoch, keď cestovná kancelária z dôvodu svojho úpadku neposkytne objednávateľovi dopravu z miesta pobytu v zahraničí do Slovenskej republiky, ak nevráti objednávateľovi zaplatený preddavok, nevráti objednávateľovi rozdiel medzi zaplatenou cenou zájazdu a cenou čiastočne poskytnutého zájazdu.

Takéto regulácie dostávajú cestovné kancelárie do nevyrovnanej pozície z pohľadu poskytovateľa služby a sťažujú vykonávanie podnikateľskej činnosti, ktoré vďaka daným reguláciám automaticky zvyšuje cenu poskytovaných služieb.

5.5 Ochrana životného prostredia

Súčasný manažment ochrany životného prostredia je postavený na riešeníach, ktoré predstavujú výrazné bariéry pre užívanie vlastníckych práv. Najvýraznejšie sa prejavujú v týchto oblastiach:

- regulácie a obmedzenia vlastníctva,
- dane, poplatky, dotácie.

Regulácie a obmedzenia vlastníctva uplatňuje vláda predovšetkým vo verejnom záujme presadzovania rôznych environmentálnych a rekreačných funkcií prírody. Obmedzenia sa vo väčšej miere týkajú predovšetkým vlastníkov lesnej pôdy (resp. lesa). Zákon o ochrane prírody a krajiny (v podobnom zmysle aj Ústava SR) definuje, že vlastníkom pozemku je povinný strpieť obmedzenia a opatrenia vyplývajúce zo zákazov a iných podmienok ochrany prírody a krajiny.

Ak dochádza v dôsledku týchto obmedzení a opatrení k obmedzeniu bežného obhospodarovania pozemkov, patrí mu náhrada vo výške zodpovedajúcej tomuto obmedzeniu. V súčasnosti však – napriek snahe vlády tento problém riešiť – je systém vyplácania náhrad za obmedzenie bežného obhospodarovania naďalej nedostatočne prepracovaný, pretože nezohľadňuje reálne všetky faktory, ktoré spôsobujú ujmy z dôvodu obmedzení. Okrem toho dochádza k neustálemu rastu žiadostí o vyplácanie náhrad a ministerstvo životného prostredia nedokáže odhadnúť celkovú výšku nárokovateľných náhrad. To vytvára neúmerný tlak na verejné financie, posilnený neefektívnou politikou ministerstva, ktoré rozšahuje systém ochrany území na širšie plochy územia SR, ako aj zvyšuje stupeň obmedzení z dôvodu ochrany prírody (týka sa najmä vtáčích území).

Systém ochrany prírody v SR definuje niekoľko stupňov a územných foriem ochrany prírody v SR: chránená krajinná oblasť, národný park, chránený areál, prírodná rezervácia, prírodná pamiatka, chránený krajinný prvok, chránené vtáčie územie a územie európskeho významu („zastrešujúci“

prvok sústavy NATURA 2000). V týchto územiach, ktoré spolu pokrývajú viac ako 30 % územia SR, je ustanovených 5 stupňov ochrany, pričom každý vyšší stupeň predstavuje i vyššiu mieru obmedzení v bežnom hospodárení na územiach. Každá časť sústavy ochrany prírody má svoje vlastné pravidlá obmedzení v ochrane ŽP.

Najvýraznejšiu bariéru podnikania predstavujú chránené vtáčie územia (CHVÚ). Systém je neprehľadný a rozvoj podnikania je obmedzený desiatkami kompetencií zo strany úradov životného prostredia. Podstata systému chránených území NATURA 2000 je navyše neefektívna, keďže ochrana druhov nevychádza z dlhodobých pozorovaní stavu populácie (resp. úbytku) vzácných druhov v jednotlivých lokalitách, ani z konkrétnych poznatkov o škodlivom vplyve bežného obhospodarovania jednotlivých území na populáciu druhov (alebo kvalitu vzácných biotopov).

Ďalším rizikom procesu stanovovania chránených území je fakt, že stanovenie presných kritérií a výber chránených území do veľkej miery závisí od kompetencií národných vlád. Vzhľadom na dlhodobú politiku ministerstva životného prostredia (MŽP SR) a skúsenosti s typom politiky MŽP SR možno očakávať neustále zvyšovanie obmedzení podnikania na pôde, navyše, bez dôkladnej odbornej analýzy potreby týchto opatrení, bez zváženia dopadov na verejné financie a bez stanovenia presnejšej metódy výpočtu náhrad za obmedzenia.

Podobný typ obmedzení sa týka podnikania na poľnohospodárskej pôde. Ide o ustanovenie tzv. zraniteľných oblastí v záujme zníženia znečistenia vôd spôsobeného dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov. V zraniteľných oblastiach je obmedzená aplikácia hnojív s obsahom dusíka a prikázaných množstvo nákladných opatrení na zníženie povrchového a elimináciu nežiadúceho podpovrchového odtoku vody. Podobné obmedzenia sa týkajú oblastí s ohrozenou kvalitou pôdy, v zmysle legislatívy na ochranu pôdy.

V systéme ochrany prírody v SR (v sústave chránených území) je potrebné uskutočniť zásadné prehodnotenie súčasného rozsahu a stupňa obmedzení z hľadiska reálnych potrieb ochrany a posúdenie možnosti výrazného zníženia rozsahu obmedzení súvisiacich so sústavou NATURA 2000, s národnou sústavou chránených území a s ďalšími chránenými územiami.

Druhý okruh problémov sa týka zaťažovania podnikateľského sektora poplatkami a daňami, ktorých výber v mnohých prípadoch buď nie je racionálne odôvodnený, alebo spôsob ich výberu a redistribúcie spôsobuje množstvo trhových deformácií.

Typickým príkladom je sústreďovanie poplatkov do Recyklačného fondu (RF), ktorý bol v roku 2001 zriadený za účelom podpory recyklácie ako *neštátny* účelový fond, ktorého cieľom je sústreďovať peňažné prostriedky na podporu zberu, zhodnotenia a spracovania viacerých segmentov odpadu. Zdrojom príjmov Recyklačného fondu sú predovšetkým príspevky výrobcov a dovozcov uvedených segmentov a prevyšovali v rokoch 2002-2004 každoročne sumu 800 mil. Sk. Systém poplatkov za výrobu a dovoz materiálov, ktoré sústreďuje Recyklačný fond, predstavuje pre výrobcov a dovozcov množstvo zásadných bariér:

- Systém podpory recyklácie odpadov prostredníctvom poplatkov do RF nie je povinne stanovený legislatívou EÚ, čo vytvára predpoklady pre (nákladovú) komparatívnu nevýhodu voči podobným podnikateľským subjektom v krajinách EÚ.
- Systém poplatkov nezaručuje pre podnikateľov návratnosť ich výdavkov, keďže o rozdelení prostriedkov rozhoduje na základe predložených projektov Správna rada fondu. Množstvo poskytnutých prostriedkov a charakter schválených projektov podporuje v mnohých prípadoch vznik nesystémových zvýhodnení vybranej časti podnikateľského prostredia, ktorá má svoje zastúpenie (alebo vplyv) v Správnej rade fondu. Podpora určitých projektov na úkor ostatných prostredníctvom RF vytvára nerovnoprávne postavenie podnikateľov a následne ohrozuje korektnosť pravidiel hospodárskej súťaže.

- Súčasný právny stav nedisponuje účinným mechanizmom vymáhateľnosti a kontroly uhrádzania poplatkov do RF, čo v reálnom dôsledku spôsobuje existenciu vysokého podielu neplatičov. Týmto spôsobom sú znevýhodnené tie podnikateľské subjekty, ktoré si povinnosti voči fondu plnia.
- V niektorých prípadoch pri materiáloch, ktorých výroba a dovoz sú spoplatňované v prospech RF, dochádza k zdvojeniu poplatku za ten istý materiál v prospech RF. Prvýkrát platí výrobca príspevok do RF za materiál, ktorý vyrobil, druhýkrát je spoplatňovaný za rovnaký materiál subjekt, ktorý použije materiál na balenie, tzv. plnič, balič.
- Cieľom RF nie je plnenie environmentálnych limitov, ale len prerozdelenie príjmov.
- Systém deformuje trh tým, že podporuje nadmerné recyklačné kapacity na spracovanie odpadu. Zároveň tým zvyšuje riziko zvyšovania dovozu odpadu do SR.

Vzhľadom na zásadné deformácie trhu, ktoré spôsobuje zavedenie systému príspevkov do Recyklačného fondu, je potrebné RF zrušiť. V záujme plnenia limitov recyklácie stanovených na úrovni EÚ je potrebné presadiť trhovo konformnejšie mechanizmy podpory recyklácie odpadov.

Na podobnom princípe neefektívneho zhromažďovania poplatkov od súkromného sektora existuje činnosť Environmentálneho fondu (EF), ktorý bol zriadený v roku 2005 za účelom zhromažďovania a následnej distribúcie finančných prostriedkov na uskutočňovanie „štátnej podpory starostlivosti o životné prostredie“. Predchodcom EF bol do roku 2001 Štátny fond životného prostredia, neskôr (po jeho zrušení) boli prostriedky na účely podobné účelom založenia EF alokované z Ministerstva financií Slovenskej republiky do rozpočtu kapitoly Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky. Príjmy fondu pochádzajú z viacerých poplatkov a pokút.

Mechanizmus prijímania a redistribúcie prostriedkov Environmentálneho fondu je vážnym nesystémovým opatrením, najmä z týchto dôvodov:

- Poplatky a platby, ktoré tvoria drvivú väčšinu príjmu EF nie sú redistribuované do odvetví, z ktorých prichádzajú. Typickým konfliktom sú poplatky za znečistenie ovzdušia, ktoré tvoria približne polovicu príjmov fondu. Znečistenie ovzdušia spôsobuje externalitu, ktorej dopady by mohli byť znižované opatreniami v imisných oblastiach, kde externalita (emisie) pôsobí. Na projekty ochrany ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme však v roku 2005 boli poskytnuté prostriedky v sume, ktorá činí len 1,94 % výdavkov na podporné opatrenia. Navyše, išlo zväčša o podporu plynifikácie obcí, teda aktivity nesúvisiace priamo s elimináciou dopadu znečistenia ovzdušia.
- Podobným spôsobom sú nesystémovo používané prostriedky prijaté za odplaty za odber podzemnej vody, odplaty za vypúšťanie odpadových vôd a ostatné poplatky.
- Spôsob prerozdelenia prostriedkov fondu vykazuje vysoké riziko netransparentnosti a neobjektívnosti rozhodovania, keďže – podobne ako Recyklačný fond – prostriedky sú rozdeľované na základe projektov (v prípade EF je cieľovou skupinou predovšetkým komunálna sféra, t.j. samospráva).
- Spôsob prerozdelenia prostriedkov fondu nezohľadňuje oblasti (regióny), odkiaľ poplatky prichádzajú. Transfer finančných prostriedkov pre EF tak nadobúda charakter dane, ktorej účel použitia nemusí súvisieť s dôvodmi vyberania prostriedkov.
- Poplatky, ktoré sú príjmom fondu, predstavujú vo väčšine prípadoch zbytočné výdavky pre podnikateľský sektor v SR, ktoré navyše nie sú viazané na limity a záväzky v oblasti ochrany životného prostredia vyplývajúce z nášho členstva v EÚ, ani nemajú z tejto pozície obligatórny charakter. Týmto spôsobom zvyšujú riziko prehlbovania nerovnosti podmienok podnikania v SR voči iným krajinám EÚ.

Vzhľadom na uvedené argumenty je potrebné Environmentálny fond zrušiť a presadiť trhovo konformnejšie mechanizmy podpory recyklácie odpadov, ktoré budú lepšie identifikovať oblasti, formy a konkrétnych platcov s opatreniami na podporu a rozvoj životného prostredia.

V súvislosti s odplatami za odber podzemnej vody súvisí i jedna z najzávažnejších bariér v oblasti daní a poplatkov, ktorá vyplýva zo súčasného stavu vysoko neefektívneho manažmentu vodného hospodárstva. Spoplatňovanie odberu povrchových a podzemných vôd je nesystémovým opatrením, pretože nespôsobuje žiadne externality a je výhradne nákladom odberateľa. Tento typ poplatkov má charakter dane, ktorá spôsobuje zvyšovanie nákladov najmä pre veľké výrobné podniky. To spôsobuje konkurenčnú nevýhodu na trhu producentov podobných výrobkov, najmä v konkurencii výrobcov podnikajúcich v krajinách, v ktorých tento typ poplatkov nie je vyrubovaný. Výška maximálnej ceny za odber povrchovej vody v roku 2005 bola zo strany Úradu pre reguláciu sieťových odvetví stanovená na 1,64 Sk/m³.

Hlavnou príčinou problémov vo vodnom hospodárstve v SR je štátne vlastníctvo a správa vôd. Ústava Slovenskej republiky odníma z vlastníctva pôdy podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky, ktoré ponecháva direktívne vo vlastníctve Slovenskej republiky.

Podobným spôsobom zákon č. 40/1964 Zb. (Občiansky zákonník) definuje všetky súčasti spadajúce pod právo vlastníctva k pôde. Podľa týchto ustanovení sú nehnuteľnosťami pozemky a stavby spojené so zemou pevným základom a súčasťou veci je všetko, čo k nej podľa jej povahy patrí a nemôže byť oddelené bez toho, že by sa tým vec znehodnotila. Zároveň však Občiansky zákonník stanovuje obmedzenie vlastníctva na stavby, vodné toky a podzemné vody, ktoré nie sú súčasťou pozemku.

Problém obmedzenia vlastníckych práv k podzemným a povrchovým vodám v súvislosti s vlastníctvom pozemkov je súčasťou množstva nesystémových krokov v správe vodného hospodárstva v SR. Vo vodnom hospodárstve nenastala od roku 1990 transformácia nielen v štruktúre správy vôd (práve naopak, tá sa vytvorením Slovenského vodohospodárskeho podniku stala centralizovanejšou a menej efektívnou), ale ani v systéme financovania ochrany proti povodňiam.

Zrušenie poplatkov za odber povrchových a podzemných vôd je úzko spojené s potrebnou reformou správy vôd (vodného hospodárstva) v SR. Vzhľadom k tomu, že uvedené poplatky sú zdrojom Slovenského vodohospodárskeho podniku š.p., je potrebné vykonať reformu financovania tejto inštitúcie. Hlbším systémovým krokom je radikálna reforma vodného hospodárstva, ktorá bude zohľadňovať základné kritériá zvyšovania efektívnosti:

- 1.) Zvýšenie vlastníckej zodpovednosti za správy vôd.
 - privatizácia služieb vodného hospodárstva,
 - privatizácia vôd (vyžaduje zmenu Ústavy SR).
- 2.) Demonopolizácia správy vôd.
 - decentralizácia správy vôd na menšie celky, následná privatizácia služieb (a vlastníctva) vôd per partes,
 - legislatívne obmedzenie monopolizácie (Protimonopolný úrad).
- 3.) Reforma financovania vodného hospodárstva v SR
 - zvýšenie transparentnosti, „prečistenie“ finančných tokov za jednotlivé služby (protipovodňová ochrana, hydroenergetický potenciál, cestovný ruch, rybne hospodárstvo, ochrana prírody atď.).

Významným problémom pre rozvoj chemického priemyslu sa stáva nová sústava legislatívnych noriem nazývaných REACH (registrácia, evaluácia a autorizácia chemických látok), ktoré majú kontrolovať chemikálie, a ktorú prijala Európska únia v roku 2005. Legislatíva REACH zjednocuje 40 smerníc a nariadení EÚ týkajúcich sa chemického priemyslu.

Systém REACH prináša výrazné zvýšenie nákladov chemického priemyslu, pretože ukladá firmám povinnosť, aby všetky látky vyrobené v EÚ alebo privážané do EÚ boli testované na zdravotnú nezávadnosť. Tejto požiadavke podlieha vyše 30 tisíc rôznych chemikálií. Látky, ktorých vyrobené množstvo neprekročí hranicu 100 ton však budú podliehať zjednodušenému registračnému procesu.



Environmentálna legislatíva v chemickom priemysle nesie znaky vysokej preregulovanosti, keďže len na úrovni EÚ predstavuje niekoľko desiatok noriem. Nový systém kladie vysoké nároky na testovanie, registráciu a označovanie látok a predstavuje neadekvátne uplatňovanie preventívneho princípu v ochrane životného prostredia, keďže sa neopiera o vedecky podložené poznatky o rizikách týchto látok.

Riešením je zvýšenie tlaku na Európsku úniu smerom k zníženiu týchto regulácií v chemickom priemysle.

5.6 Ochrana hospodárskej súťaže

Z výpovedí oslovených podnikateľov vyplýva, že aktivity štátu v oblasti ochrany hospodárskej súťaže nechápu ako prekážku. Až 85 % respondentov uviedlo, že aktivity štátu v tejto oblasti nepredstavujú žiadnu prekážku alebo len malú prekážku pre ich podnikanie. Celkom podľa očakávaní však podnikatelia kritizovali nečinnosť štátnych či tzv. nezávislých orgánov v oblasti ochrany hospodárskej súťaže. Za väčší problém celkom logicky považujú nekonanie Protimonopolného úradu SR a iných orgánov regulujúcich súťaž a nie ich konanie. Je to pochopiteľný postoj, prípadnou účasťou v správnom konaní pred PMÚ je „postihnutý“ len zlomok podnikateľov. Ale nekonanie či pomalé konanie hlavne v prípadoch zneužívania dominantného postavenia veľkých firiem sa dotýka veľkého množstva podnikov.

Z kvalitatívnych výpovedí vyplýva, že podnikatelia veľmi kriticky vnímajú nedostatočné fungovanie regulácie sieťových odvetví. Práca tzv. nezávislého regulátora v podobe ÚRSO vzbudzuje značnú nedôveru a podozrenie z „poplatnosti kontrolovaným podnikom“. (Na tomto mieste túto skutočnosť iba konštatujeme, keďže sa jej bližšie venuje časť štúdie venovaná energetickej infraštruktúre). Aj v tomto prípade je predmetom kritiky nečinnosť, slabá snaha o ochraňovanie subjektov trhu pred pôsobením dominantných hráčov. V niektorých pripomienkach podnikateľov je celkovo spochybnená schopnosť regulačných autorít ochrániť trh pred pôsobením dominantných hráčov v sieťových odvetviach.

Problém stanovenia koncentrácií, ktoré majú podliehať kontrole PMÚ

Súčasná legislatívna úprava vedie k príliš úzkostlivému posudzovaniu koncentrácií. Možno pochybovať o význame kontroly koncentrácií pri spoločnostiach s dosiahnutým ročným obratom 360 mil. Sk, ako to stanovuje súčasná legislatíva. Posudzovaných prípadov je potom príliš veľa a PMÚ miňa značnú časť svojej kapacity na nepodstatné prípady. Obmedzuje sa tak kapacita využiteľná pre skutočne vážne prípady porušenia pravidiel súťaže. Na druhej strane to brzdi aktivity podnikov, pre ktoré je koncentrácia často nevyhnutný krok v záujme zabezpečenia efektívnosti.

V prostredí spoločného trhu možno koncentrácie posudzovať menej úzkostlivo. Možno tu oceniť, že oproti minulým verziám zákona už vypadla povinnosť hlásiť koncentrácie v závislosti od podielu na odvetví, keďže podniky nemusia poznať svoj podiel na tzv. relevantnom trhu. Ale stanovený minimálny obrat pre podliehanie kontrole PMÚ je príliš nízky. Navyše, koncentrácia podlieha kontrole úradu, aj keď účastníci koncentrácie majú iný predmet činnosti a nie sú v konkurenčnom vzťahu. Koncentráciou tak nedochádza k obmedzeniu intenzity súťaže na relevantnom trhu.

V záujme obmedzenia záťaž pre podnikateľov, aj balastnej agendy PMÚ, možno navrhnúť, aby sa do paragrafu 10 zákona o ochrane hospodárskej súťaže doplnila ďalšia podmienka pre povinnosť nahlasovať koncentrácie na kontrolu PMÚ. Tou podmienkou je, že účastníci koncentrácie sú podniky pôsobiace v rovnakom odvetví (možno to vymedziť klasifikáciou ekonomických činností).

V prípade, že účastníci koncentrácie pôsobia na rovnakom relevantnom trhu je vhodné kvôli fungovaniu spoločného európskeho trhu posúvať nahor hranicu obratu firiem, ktorých koncentrácia

má byť predmetom posudzovania PMÚ. Zároveň je potrebné zabezpečiť relatívne objektívny mechanizmus posudzovania tejto hranice obratu v súlade s rastom ekonomiky. Inak by fixná hranica pre obrat účastníkov koncentrácie bola čoraz prísnejšia.

Navrhujeme nasledovný, relatívne jednoduchý mechanizmus: hranica obratu účastníka koncentrácie by sa mohla stanoviť ako 0,05% objemu ročnej produkcie v SR v bežných cenách za posledný ukončený kalendárny rok, za ktorý už je celoročný obrat zverejnený Štatistickým úradom SR (nový údaj za predchádzajúci rok sa objavuje v prvej dekáde marca aktuálneho roka). V súčasnosti by to bolo asi 1,8 mld. Sk namiesto teraz platných 360 mil. Sk. Ročný objem produkcie ekonomiky (nie HDP, ale hrubá produkcia - tá je súčtom tržieb) je údaj ľahko prístupný (napr. z internetovej stránky ŠÚ SR, prvý riadok v tabuľke vyčíslenia HDP). Zároveň sa tým zabezpečí pravidelný primeraný rast objemu tržieb, ktoré znamenajú hranicu pre posudzovanie koncentrácií bez toho, aby bolo nutné stále novelizovať zákon.

Obmedzenie agendy PMÚ, ktoré vyplýva z uvedených návrhov, by mohlo prispieť aj ku skráteniu termínov na rozhodnutie. Na rozhodnutia o koncentráciách podnikatelia niekedy dlho čakajú. Už samotná zákonná lehota 60 dní môže znamenať problém, závažnejší dosah má však právomoc predsedu úradu predĺžiť limit na vydanie rozhodnutia, a to aj opakovane. Podmienkou pre predĺženie je „zložitý prípad“, čo je, pravdaže, veľmi subjektívne. Takisto sa termín posúva pri potrebe doplniť informácie o koncentracii, t.j. ak sa podanie považuje za neúplné. Pritom rozsah informácií, ktoré má účastník poskytnúť, je stanovený dosť vágne a podnikateľ nemá istotu, či poskytol správne informácie a v dostatočnom rozsahu.

Ochrana hospodárskej súťaže naráža na konflikt záujmov štátu

Regulačné authority v snahe riešiť deformácie konkurenčného prostredia narážajú na problém konfliktu záujmov v oblastiach, kde štát vykonáva práva akcionára a zároveň určuje pravidlá hry na danom trhu. Ide o prierezový problém, ktorý sa dotýka viacerých rezortov. Štát sa pri ochrane hospodárskej súťaže ocitá v priam schizofrenickej pozícii: je vlastníkom alebo spoluvlastníkom dominantných hráčov na trhu, je tým pádom aj beneficiantom z ich dominantného postavenia (ide hlavne o sieťové odvetvia) a zároveň je garantom realizácie politiky ochrany hospodárskej súťaže.

Iným typom konfliktu záujmov je vystupovanie štátu pri lákaní investorov do nedokonale konkurenčných odvetví a súčasne vystupovanie štátu ako garanta regulácie v týchto odvetviach. Investori môžu mať záujem ešte istú dobu profitovať z nedokonalkej konkurencie (alebo absencie konkurencie) a môžu mať záujem o to, aby štát svoju úlohu garanta regulátora a ochrany hospodárskej súťaže „zanedbal“.

Problémová interpretácia niektorých pravidiel v ochrane hospodárskej súťaže

Podnikatelia sa v prieskume vyjadrovali kriticky ohľadom nejednoznačnosti legislatívy. Až 78,3% respondentov uviedlo, že za nemožnosťou dôsledne dodržiavať zákony stojí nejednoznačnosť zákonov. Z rozhodovacej praxe PMÚ vyplýva, že **podnikatelia majú problém so správnou interpretáciou legislatívy** napr. v nasledovných oblastiach:

- určenie, ktoré subjekty sú účastníkmi konania v prípade koncentrácií,
- určenie, ktorý akt je spúšťačom koncentrácie, odkedy platí zákonný termín na oznámenie koncentrácie,
- chápanie svojej zodpovednosti aj tom v prípade, ak podnikateľ nie je iniciátorom dohody obmedzujúcej súťaž, dokonca z nej neprofituje, ale pristúpi k nej.

Vyskytujú sa tak prípady, keď boli podnikatelia sankcionovaní za oneskorené nahlásenie koncentrácie, pritom však pre samotný PMÚ bolo právne náročné určiť moment od ktorého sa odvíja termín pre nahlásenie koncentrácie. Existuje teda predpoklad, že títo podnikatelia nechceli obísť zákon, ale jeho nejednoznačnosť viedla k porušeniu zákona.

Podnikatelia sa môžu vyhnúť problémom pri problémovej interpretácii pravidiel tým, že venujú pozornosť rozhodnutiam a zdôvodneniam PMÚ SR, čo je však dodatočná značná záťaž pre podnikateľov. Inou možnosťou je požiadať PMÚ SR o výklad ešte predtým, ako by začalo správne konanie voči podnikateľovi. Tieto možnosti však vôbec nemôžu vyvážiť komplikácie dané ťažkou interpretovateľnosťou či nejednoznačnosťou legislatívy.

Podnikateľov znechucuje širšia dimenzia politiky hospodárskej súťaže

Pod „užšou dimenziou“ ochrany hospodárskej súťaže tu chápeme aktivity špecializovaných autorít, pod „širšou dimenziou“ tu budeme chápať aktivity všetkých autorít, ktoré majú vplyv na kvalitu hospodárskej súťaže. Do tejto širšej dimenzie patria efekty verejného obstarávania, investičných stimulov, štruktúrnej politiky vlády, vytvorenia administratívnej prekážky vstupu do odvetvia a pod. Odráža sa tu aktivita rezortných ministerstiev, miestnej či regionálnej samosprávy alebo profesijných organizácií.

Nie je prekvapením, že podnikatelia negatívne hodnotia javy súvisiace s týmto širším chápaním ochrany hospodárskej súťaže. Výrazná je požiadavka zabezpečenia férovosti pri verejnom obstarávaní (až 75% podnikateľov to považovalo za prioritnú úlohu pre vládu). Vo voľných odpovediach podnikateľov sa opakovane objavujú požiadavky zrovnoprávnenia domácich a zahraničných podnikateľov a potreba zastavenia protežovania veľkých zahraničných investorov.

Po prijatí pravidiel pre priznávanie investičných stimulov v druhej polovici roka 2005 sa situácia čiastočne zlepšila. Pravidlá poskytovania investičných stimulov naďalej zakladajú pozitívnu diskrimináciu, táto však má podstatne prijateľnejšiu formu ako v minulosti: vopred sú známe kritériá, ktoré sú rozhodujúce pre poskytnutie investičných stimulov aj pre stanovenie ich výšky. Určite to však neuspokojí podnikateľov, ktorí namietajú protežovanie veľkých investorov pred malými.

5.7 Zahranično-obchodná výmena

Hlavné podmienky fungovania trhu vo vnútri krajiny - dobrovoľné výmeny a neobmedzovaná konkurencia - sú kľúčovými predpokladmi aj pre dobre fungujúci zahraničný obchod. Slobodné trhové vzťahy medzi subjektami rôznych krajín prinášajú oveľa viac úžitku a statkov pri nižších cenách, ako je tomu pri regulovanom zahraničnom obchode.

Väčšina krajín však v súčasnosti viac alebo menej zasahuje do zahranično-obchodných výmen. Platí, že zásahy vlády a/alebo nadnárodného centra (napríklad EÚ) do zahraničného obchodu obmedzujú konkurenciu, deformujú podnikanie a umelo zvyšujú ceny. Akákoľvek „vládna ochrana“ domácich producentov znižuje ich snahu byť úspešnejšími ako konkurencia na základe vlastných schopností. Ochranná obchodná politika však škodí i ostatným subjektom v domácej krajine, a tiež občanom v krajine, na ktorú smerujú regulácie.

Podstatné zásahy do slobody podnikateľov v zahraničnom obchode zhrnieme a na podmienkach Slovenska dokumentujeme prostredníctvom nasledovných bariér obchodu: 1) Clá a iné povinné platby relevantných subjektov; 2) Kvantitatívne obmedzenia dovozu; 3) Subvenčná „podpora“ vývozu; a 4) Administratívne, technické a iné prekážky.

Clá a iné povinné platby

Primárnou a najviditeľnejšou bariérou podnikania v zahranično-obchodnej výmene sú vyššie náklady relevantných subjektov vyplývajúce z povinných platieb. Na Slovensku sú takou záťažou pre dovozcov clá a poplatky do Recyklačného fondu. Problémom, ktoré súvisia s DPH sa v tejto časti nevenuje pozornosť (zaoberá sa nimi IV. kapitola Audit).

Clá zvyšujú náklady dovozcov, deformujú konkurenciu a zvyšujú ceny. Pod tlakom Svetovej obchodnej organizácie sa *všeobecné clá* postupne znižujú a sú stále menším finančným problémom.

Colné sadzby sú stanovené na základe Spoločného colného sadzovníka EÚ. Najvyššie a najväčším finančným problémom sú clá na poľnohospodárske výrobky, osobitne na produkty živočíšneho pôvodu (napríklad mäsa). Vysoké clo je však uvalené aj na dovoz niektorých strojov, prístrojov a ich súčastí, napríklad 62% na elektrické akumulátory.

Neprehľadnosť a vyššiu administratívnu náročnosť spôsobuje aj veľký počet (viac ako 10 tisíc) položiek colného sadzovníka s mnohými sadzbami⁴. Pridávajú sa k tomu aj colné kvóty a colné suspenzie, ktoré síce umožňujú dovoz za znížené sadzby cla, avšak za splnenia rôznych podmienok.⁵

Osobitnou deformáciou podnikateľského prostredia však sú *antisubvenčné a vyrovnávacie clá, antidumpingové a iné „ochranné“ opatrenia* (napríklad pred nadmerným dovozom). Ich zdrojom je EÚ a cieľom „ochrana“ producentov v EÚ pred konkurenciou z iných krajín. Reálnym výsledkom je obmedzenie konkurencie a nižší objem daných komodít pri ich vyšších cenách.

Napríklad, antidumping je využívaný ako (netrhová) reakcia na tzv. „dumpingový výrobok“, ktorého prepustenie do voľného obehu spôsobuje podľa Nariadenia Rady (ES) č. 384/1996 v spoločenstve ujmu. Problematické je vymedzenie tzv. dumpingového výrobku, za ktorý sa považuje „*taký výrobok, ktorého vývozná cena do Spoločenstva je nižšia ako porovnateľná cena podobného výrobku pri bežnom obchodovaní, stanovenom pre vyvážajúcu krajinu*“. Na základe takéhoto netrhového prístupu obmedzuje EÚ dovoz komodít pre ďalšie spracovanie, či podnikanie. Príkladom je obmedzenie dovozu plechov pre elektrotechniku⁶.

Odporúčame zástupcom Slovenska v EÚ presadzovať a podporovať zjednodušenie colného sadzovníka, a predovšetkým zredukovanie a rušenie všeobecných ciel a antisubvenčnej, antidumpingovej politiky a politiky ochrany pred nadmerným dovozom. Mali by tiež odmietajú návrhy, ktoré by mohli obmedzovať trhové princípy v zahraničnom obchode. Tým by mali prispievať k liberalizácii colnej politiky a k vytváraniu podnikateľsky priaznivých podmienok pre zahranično-obchodnú výmenu slovenských subjektov so zahraničnými.

Príspevky dovozcov do Recyklačného fondu

Sú ďalším nákladom pre dovozcov, na rozdiel od cla však ovplyvneným slovenskou legislatívou⁷. „Príspevky“ sú povinným poplatkom pre dovozcov (ako aj pre výrobcov) batérií a akumulátorov, olejov, pneumatík, viacvrstvových kombinovaných materiálov, plastov, papiera, skla, vozidiel a kovových obalov. Dovozcovia tovarov, ktoré sa stávajú odpadom musia platiť príspevkov podľa hmotnosti výrobku a sadzby. Odporúčame zrušiť zákonnú povinnosť platiť príspevky dovozcov (obdobne ako výrobcov) do Recyklačného fondu.

Kvantitatívne obmedzenia dovozu

Okrem vyššie uvedených finančných nástrojov, deformujúcich zahranično-obchodné výmeny, sú bariérami obchodu medzi subjektmi na Slovensku a v zahraničí aj napríklad rôzne kvantitatívne (množstevné) kvóty, uvaľované na určité komodity. Kvantitatívne obmedzenia dovozu a vývozu (obdobne ako clá) podľa Zmluvy o ES sú zakázané medzi subjektmi v EÚ, existujú však výnimky (článok 30 tejto zmluvy)⁸. V EÚ sa používajú ako nepriame obmedzenia technické štandardy pre produkty, určené aj pre vývoz/dovoz (viac v časti *Administratívne a technické prekážky*).

⁴ Viac na <http://www.colnasprava.sk/cssr/www/CShome.nsf.>, respektíve na http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sk/oj/2005/L_286/L_28620051028sk00010886.pdf.

⁵ Colné kvóty sa realizujú podľa Nariadenia Rady č. 2243/2005 a Nariadenia Rady č. 1151/2005 a colné suspenzie podľa Nariadenia Rady (ES) č. 2271/2005 a Nariadenia Rady (ES) č. 989/2005.

⁶ Na základe Nariadenia Rady (ES) č. 989/2004 zo dňa 17. mája 2004, ktorým sa menia a dopĺňa Nariadenie Rady (ES) č. 151/2003 a podľa Nariadenia Komisie (ES) č. 1000/2004.

⁷ Konkrétne Zákon č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁸ Podľa § 56 Zákona č. 223/2001 Z.z..

⁹ Podľa článku 30 Zmluvy o ES „môžu byť prijaté opatrenia v oblasti verejnej morálky, verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, ochrany zdravia a života ľudí, zvierat alebo rastlín; ochrany národného kultúrneho bohatstva, ..., alebo ochrany priemyselného a obchodného vlastníctva...“.

Priame kvantitatívne obmedzenia predovšetkým dovozu však EÚ uplatňuje na subjekty z krajín mimo EÚ. Príkladom sú „ochranné“ opatrenia pri nadmernom dovoze ako „ochrana“ pred konkurenciou z krajín mimo EÚ (napríklad z Ruska, Ukrajiny alebo Číny). Nariadenie ES č. 3285/94 deklaruje snahu „...zamedziť nadmernému dovozu, hroziacemu spôsobiť vážnu ujmu domácemu výrobnému odvetviu.“¹⁰ Reálnym výsledkom však je obmedzenie konkurencie, nižší objem daných komodít pri ich vyšších cenách.

Zástupcovia Slovenska v EÚ by preto mali presadzovať a podporovať rušenie kvantitatívnych kvót a odmietañ návrhy na ich zavádzanie na ďalšie komodity, a tým prispievať k tvorbe podnikateľsky priaznivejších podmienok pre zahranično-obchodnú výmenu.

Subvenčná „podpora“ vývozu

Konkurenciu a podnikateľské prostredie v zahraničnom obchode deformuje i subvenčná „podpora“ vývozu, aj keď po zrušení Fondu na podporu rozvoja zahraničného obchodu sa využíva v obmedzenejšom objeme. Spoločnosť SARIO (ako nástupca zrušeného fondu) sa viac zameriava popri vyhľadávaní zahraničných investorov na nepriame podpory vývozu. Na určité priame podpory vývozu využíva prostriedky zo štrukturálnych fondov EÚ, a to cez Sektorový operačný plán priemyslu a služieb.

Pre podnikateľov bolo pozitívne, že sa zrušili povinné príspevky do fondu, a že sa zrušil fond, respektíve, že sa presunula jeho agenda na SARIO. Problém deformovania podmienok na trhu štátnou „podporou vývozu“ súkromných subjektov ostal. Existencia príspevkovej organizácie SARIO so 100 percentným príspevkom zo štátneho rozpočtu, zameranej na podporu súkromných subjektov je v trhových podmienkach systémovo nezdôvodniteľná.

Obdobne to platí aj pre agendu rozpočtovej organizácie Poľnohospodárska platobná agentúra (PPA) v oblasti podpory súkromných subjektov. Tá dnes výrazne zasahuje subvenciami do (nielen) vývozu, predovšetkým poskytovaním „vývozných náhrad“ pri vývoze niektorých poľnohospodárskych produktov do „tretích krajín“.

Navrhujeme zastaviť financovanie vývozných (ako aj dovozných) „podpôr“ súkromných subjektov zo štátneho rozpočtu, tým aj zrušiť kompetencie príslušných inštitúcií (SARIO, EXIM banka a PPA) v tejto sfére. Zástupcom Slovenska v EÚ odporúčame presadzovať a/alebo podporovať utlmovanie a rušenie „exportných podporných schém“ podnikateľom z prostriedkov prerozdeľovaných cez EÚ.

Administratívne a technické bariéry

Podstatnými bariérami zahranično-obchodných výmen sú v podmienkach Slovenska administratívno-byrokratické bariéry, licencie vývozu a dovozu a v značnej miere povinnosti plniť mnohé technické a iné normy EÚ.

Administratívno-byrokratické prekážky na Slovensku vyhodnotila Svetová banka ako významnú bariéru pre podnikateľské prostredie v SR. Podľa hodnotenia vplyvu administratívy zahranično-obchodnej výmeny na podnikanie v jej štúdii *Doing Business in 2006* skončilo Slovensko spomedzi 155 krajín až na 60. mieste¹¹. Na Slovensku je potrebných podstatne viac dokumentov, podpisov a času na to, aby mohol vývozca vyviezť a dovozca doviesť tovar ako v mnohých iných krajinách (predovšetkým v Dánsku).

Ak chce napríklad slovenský subjekt vyviezť tovar, tak potrebuje na to v priemere až 9 dokumentov, zatiaľ čo dánsky vývozca iba 3 a vývozcovia a z Litvy a Česka 6. Aj podpisov potrebuje

slovenský vývozca podstatne viac ako napríklad nemecký, či švédsky, ale aj ako estónsky, či český. Dôsledkom toho je relatívne dlhý čas na vybavenie vývozu a dovozu. Napríklad, celkový čas na vybavenie vývozu je v priemere na Slovensku (tak ako i v Česku) až 20 dní, kým v Dánsku iba 5 a v Litve 6 dní Každý deň čakania pritom zvyšuje náklady a znižuje hodnotu tovaru, podľa štúdie Svetovej banky až o 0,5% denne.¹²

Dlhšie konanie súviselo, a do určitej miery aj súvisí, s nedostatočnou elektronizáciou celého procesu spojeného s vývozom alebo dovozom tovaru. Situácia na Slovensku sa však v súčasnosti zlepšuje, keďže Colná správa SR prevádzkuje od roku 2004 elektronické colné konanie v režime tranzit a začala uplatňovať aj tzv. „zaručený elektronický podpis“. Podmienkou je, aby subjekt (vývozca alebo dovozca) bol držiteľom povolenia na elektronickú komunikáciu s colným úradom.

Colné konanie na Slovensku celkovo legislatívne vymedzuje colný kódex Spoločenstva (Nariadením Rady č. 2913/1992) a k nemu príslušné Nariadenie Komisie č. 2454/1993, ako aj colný zákon (Zákon č. 199/2004) a k nemu prislúchajúca vyhláška (Vyhláška č. 227/2004).

Odporúčame zjednodušiť celý proces vybavovania vývozu a dovozu, nepožadovať toľko (papierových) dokumentov a podpisov, v plnom rozsahu zaviesť elektronickú registráciu všetkých dokumentov a elektronických podpisov, a tým výraznejšie skrátiť dobu vybavovania.

Ďalším typom bariér v zahraničnom obchode na Slovensku je komplikovaný systém licencií, vzťahujúci sa na dovoz a vývoz mnohých tovarov a služieb. Je kombináciou usmernení na národnej úrovni (v rezorte hospodárstva a pôdohospodárstva) a nariadení EÚ.

Odporúčame prehodnotiť a minimalizovať možnosti pre udeľovanie licencií na národnej úrovni iba na špeciálne tovary, napríklad vojenský materiál. Zároveň odporúčame zástupcom SR v EÚ presadzovať a podporovať rušenie dnešných licencií a odmietañ návrhy na zavádzanie ďalších licencií na vývoz a dovoz tovarov z/do EÚ.

Podstatnou záťažou pre (nielen) vývozcov a dovozcov sú však aj mnohé technické, ekologické, bezpečnostné, hygienické a iné štandardy, ktoré musia dané tovary spĺňať, aby mohli byť vyvázané a dovážané v rámci EÚ. Výrazne zvyšujú náklady podnikateľskej sféry. Nezriedka však bývajú aj príčinou ukončenia výroby či vývozu alebo dovozu určitého výrobku. K nim sa v rámci EÚ pridávajú ďalšie regulácie, ktoré sú nepriamymi bariérami zahranično-obchodných výmen. Príkladom sú kvóty na produkciu niektorých komodít, s ktorou sa ráta pre vývoz (napríklad cukor)¹³. Tieto a iné formy nefinančných bariér zahranično-obchodnej výmeny (vrátane licencií) v ostatnom období čoraz viac prevažujú trend poklesu ciel.

Zástupcom Slovenska v EÚ odporúčame presadzovať, resp. podporovať návrhy na odstraňovanie povinného garantovania jednotných technických a iných štandardov a kvót na produkciu určenú na vývoz v Únii.

¹⁰ Viac pozri <http://www.economy.gov.sk/index/go.php?id=536>.

¹¹ Viac napríklad na <http://www.alianciapas.sk>.

¹² Pozri *Doing Business in 2006*, str. 58.

¹³ Pozri Figel-Adamiš (2003).



5.8 Iné zásady do slobody podnikania (kvantitatívne obmedzovanie výroby, poskytovanie štátnej pomoci, dotácií atď.)

Ďalšími zásadami do slobody podnikania, ktoré z hľadiska ich dosahov, významu, rozsahu alebo ovplyvniteľnosti analyzujeme menej detailne, sú najmä poskytovanie rôznych dotácií a štátnej pomoci, crowding-out efekt (vytláčanie) súkromnej podnikateľskej iniciatívy podnikaním štátu alebo samosprávy či kvantitatívne obmedzovanie podnikateľskej aktivity zo strany štátu.

Štátna pomoc

Štátnu pomoc definuje veľmi presne zmluva o založení Európskeho spoločenstva. Podľa nej je to každá pomoc poskytovaná štátom v akejkoľvek forme zo štátnych prostriedkov, ktorá naruša hospodársku súťaž alebo hrozí narušením súťaže tým, že zvýhodňuje určité podniky alebo výrobu určitých druhov tovaru. Zároveň však zmluva vymedzuje prípustné výnimky, medzi ktorými je možné nájsť jasne trh deformujúce ustanovenia.

Štátna pomoc môže spôsobiť viditeľný krátkodobý pozitívny efekt tým, že pomôže konkrétnemu prijímateľovi. Na druhej strane však so sebou nesie množstvo negatív. Na pomoc vybraným podnikom sa skladajú podniky iné, čo znižuje ich konkurenčnú schopnosť. Na jednej strane teda štát niektorým podnikom pomáha, na strane druhej zhoršuje situáciu iných.

Objem poskytnutej štátnej pomoci sa od roku 2002 stále zvyšuje. Najvýraznejšie zvýšenie objemu štátnej pomoci je pritom zaznamenané v automobilovom a oceliarskom priemysle, čo vyplýva z poskytnutých investičných stimulov. Celkovo bola len v roku 2004 vo forme dotácií poskytnutá štátna pomoc v objeme 5 771,42 mil. Sk a vo forme daňových úľav vo výške 3 390,85 mil. Sk.

Za najmenej škodlivú možno považovať štátnu pomoc v nepriamej forme daňových úľav, keďže sa ňou nič neprerozdeľuje. Takáto pomoc však spôsobuje deformácie daňového systému. Priame formy štátnej podpory (dotácia, príspevok, grant, úhrada úrokov z úveru a pod.) je potrebné čo najrýchlejšie zrušiť.

Najneopodstatnenejšou štátnou pomocou je stále náprava tzv. nedostatkov vo fungovaní hospodárstva. Tie vytvára sám štát, preto jedinou cestou k ich odstráneniu je eliminovať štátne zásady do fungovania hospodárstva a zabezpečiť ochranu slobody podnikania a vymožitelnosť práva. Najnejasnejšou štátnou pomocou je pomoc pri uskutočnení významného projektu spoločného európskeho záujmu, kde nie je zaručená jednoznačná definícia významnosti a európskeho záujmu. Toto ustanovenie teda predstavuje akési otvorené zadné vrátka pre sponzorovanie zámerov Európskej únie. Neprehľadné je najmä poskytovanie tzv. minimálnej pomoci (pomoci de minimis), tu je totiž ministerstvo financií povinné viesť len centrálny register, žiaden zákon však explicitne neprikazuje viesť evidenciu o kvantifikácii peňažných tokov pomoci de minimis.

K zlepšeniu podnikateľského prostredia prispelo Ministerstvo financií SR zavedením jasných pravidiel poskytovania individuálnej štátnej pomoci investorom na základe nezamestnanosti v regióne a typu investície. Doterajšie nejasné pravidlá totiž spôsobili svojvoľné a netransparentné rozhodovanie o investičných stimuloch, na ktoré bude musieť SR doplácať ešte niekoľko rokov. Z prieskumu realizovaného v rámci APP na vzorke 218 podnikateľov a manažérov (ďalej len prieskum) tiež vyplýva, že tri pätiny podnikov vnímajú vo svojom odvetví narušenie férovosti súťaže prostredníctvom investičných stimulov. Najlepším riešením by z hľadiska dopadov na hospodárstvo bolo úplné zrušenie investičných stimulov a sústredenie zdrojov na zlepšovanie základných fundamentov zdravého podnikateľského prostredia.

Dotácie

Dotácie a subvencie znamenajú zásah do trhového prostredia s rovnakými dopadmi ako štátna pomoc. Forma, ktorou sú zverejňované údaje ohľadom poskytovania dotácií je veľmi neprehľadná. Poskytovanie dotácií je navyše medzi rezortmi veľmi nerovnomerne rozložené, čo sa odráža aj v počte legislatívnych noriem upravujúcich poskytovanie dotácií.

Ak nie je poskytovanie dotácií upravené osobitným zákonom, väčšinou sa opiera o výnos rezortu. Na rozdiel od smerníc EK, výnosy rezortov v prevažnej väčšine prípadov neupravujú systém kontroly a sú úzko zamerané len na zosúladienie ich poskytovania so všeobecne záväznými právnymi predpismi vo finančnej oblasti.

Najväčšími poskytovateľmi dotácií, ktorí nimi zároveň najviac škodia hospodárstvu, sú MDPT SR, MP SR, MVR SR a MH SR (spolu viac ako 75 % všetkých poskytnutých dotácií).

Ministerstvo hospodárstva vynakladá na dotácie tri štvrtiny svojho rozpočtu a demonštruje tým, že absolútne nezvláda úlohu tvorcu hospodárskej politiky. Okrem toho MH SR špecifikuje rozsah a podmienky poskytovania dotácií nedostatočne transparentne. Podobne ako pre oblasť individuálnej štátnej pomoci sú jasné pravidlá potrebné aj pre komplikované dotácie.

Menová oblasť

V menovej oblasti je kľúčovým zámerom vstup do eurozóny. Slovensko je v súčasnosti členom EMÚ s dočasnou výnimkou pre používanie jednotnej meny euro. K výhodám zavedenia eura možno zaradiť, že podniky na Slovensku nebudú vystavené kurzovému riziku voči euru (zabezpečí sa väčšia kurzová stabilita a rast obchodovania vo vnútri EMU). Odstránia sa tiež náklady spojené so zaisťovaním rizika (hedging), ktoré v súčasnosti tvoria súčasť nákladov niektorých podnikov zapojených do zahraničného obchodu. To by sa malo prejaviť na zrýchlení hospodárskeho rastu. Prijatie eura bude znamenať zníženie nákladov na konverziu meny (z dôvodu zrušenia poplatkov pri výmene devíz a valút na euro). Avšak výsledky prieskumu poukazujú na to, že až tri štvrtiny opýtaných firiem nepovažuje výkyvy meny za prekážku, resp. ich považuje len za miernu prekážku ich fungovania a rastu.

Vstup do eurozóny predstavuje zrušenie slovenskej koruny, jej nahradenie eurom a zánik výmenného kurzu slovenskej koruny (ktorý je dôležitý ako vyrovnávací mechanizmus tokov peňazí medzi SR a zahraničím, ako aj podstatný signál vývoja v krajine, významný napríklad pre investorov). S tým je neoddeliteľne spojená strata vlastnej národnej menovej politiky (realizovanej NBS) v prospech centralizovanej menovej politiky (ECB), a tým pádom väčšia zviazanosť s ekonomikami eurozóny a akceptovanie dnešných a budúcich záväzkov a podmienok v EMU. Nebezpečenstvo negatívnych dopadov je posilnené nízkou reálnou pružnosťou a medzinárodnou mobilitou slovenskej pracovnej sily, ktorá je navyše obmedzená prechodným obdobím, zamedzujúcim voľné zamestnanie sa vo väčšine pôvodných krajín.

Štátna konkurencia podnikom

V oblasti štátnej konkurencie súkromnému sektoru prostredníctvom štátnych podnikov nastáva citelné zlepšenie. Proces transformácie štátnych podnikov na akciové spoločnosti a ich postupná privatizácia napomáhajú k zlepšeniu podnikateľského prostredia. Dôkazom je aj to, že približne 44 percent oslovených podnikov v súčasnosti nepociťuje konkurenciu štátnych firiem, približne 34 percent ju však stále pociťuje.

Štátne podniky a spoločnosti s väčšinovou majetkovou účasťou štátu majú spravidla poskytnuté privilegované postavenie na trhu a monopolnú silu, čo zamedzuje vstupu súkromného sektora do odvetvia alebo spôsobuje jeho nevýhodné postavenie. Neefektívnosť existencie štátnych podnikov

je aj v umelo dotovaných cenách ich výkonov z daní daňových poplatníkov, pričom súkromné podniky sú naplno odkázané na svoju schopnosť získať finančné prostriedky kvalitným uspokojovaním potrieb svojich zákazníkov.

Efektívnosť do fungovania národného hospodárstva môže priniesť len vzdanie sa štátu svojho podielu na podnikaní. Úlohou štátu je vytváranie priaznivého podnikateľského prostredia, nie nahrádzanie úlohy podnikov v národnom hospodárstve. Snaha vychádzať v ústrety zákazníkom v štátnom podniku alebo spoločnosti vlastnenej štátom nie je dostatočná, pretože neexistuje zisková motivácia a v tomto smere vyvíjaný tlak vlastníkov na manažment podnikov.

Na podnikateľské prostredie negatívne vplyva obmedzovanie kúpnej sily obyvateľstva prostredníctvom koncesionárskych poplatkov. Riešením súčasnej situácie je zrušenie koncesionárskych poplatkov spolu so zrušením obmedzení vo vysielaní reklamy a financovanie Slovenskej televízie a Slovenského rozhlasu naplno z vlastných zdrojov. Najvýhodnejšou alternatívou sa však javí privatizácia týchto inštitúcií a objednávanie si konkrétnych výkonov štátom zo širšieho spektra spoločností, čo zavedie konkurenciu a zníži náklady na výrobu jednotlivých programov.

Bariéry zo strany samospráv

Samosprávy majú na rozdiel od štátnych orgánov povolené robiť všetko, čo im zákon nezakazuje. Samosprávy tak často od poskytovania verejných služieb prechádzajú aj k činnostiam komerčného charakteru. Tieto činnosti, ako napríklad prevádzkovanie športových hál, štadiónov, športovísk, kúpalísk, plavární, hotelov či prenájom bytov a nehnuteľností, supľujú ponuku súkromných subjektov a vytlačujú súkromné podniky z týchto oblastí. Pritom často výsledkom hospodárenia mesta či obce býva vysoká strata.

Bariérou pre podnikateľskú činnosť sú aj chátrajúce budovy a pozemky, o ktoré sa samospráva dostatočne nestará. Z ekonomického hľadiska dokonca konanie samospráv v tomto smere koluduje s ustanoveniami zákona č. 369/1990 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov. Konkrétne tým, že obec uspokojuje potreby jej obyvateľov na nízkej kvalitatívnej úrovni (voči ods. 1 § 7 zákona) a tým, že obec sa o majetok dostatočne nestará a majetok chátra (voči ods. 2 § 7). Výzvou je privatizácia majetku, ktorý neslúži na strategické úlohy obce a umožnenie jeho využitia v prospech obyvateľov súkromným sektorom.

Bariérou pre činnosť podnikateľských subjektov je pri samospráve aj to, že sa často snaží prevádzkovať verejné služby za každú cenu vlastnými prostriedkami. Výzvou pre samosprávy v tomto smere je prehodnotenie možnosti privatizácie a outsourcingu jednotlivých činností. Výsledkom pre samosprávy môžu byť nižšie náklady na výkon týchto činností a vyššia kvalita verejných služieb pociťovaná obyvateľmi. Príkladom v tomto smere môže byť outsourcing verejného osvetlenia v Bratislave, Trenčíne, Trnave či ďalších slovenských mestách.

Od konca júna roku 2005 sú obce s počtom obyvateľov nad 2000 povinné mať schválené územné plány. Územné plány predstavujú pre podniky hrozbu obmedzovania územného umiestňovania podnikateľských jednotiek a prevádzkovania činností v existujúcich podnikoch. Obce by preto nemali schvaľovať svoje územné plány bez toho, aby boli prerokované s miestnou podnikateľskou obcou a s miestnymi realitnými spoločnosťami.

Obce na základe ustanovení zákona č. 178/1998 Z.z. vydávajú povolenia na zriadenie trhových miest (s prihliadnutím na verejný záujem, účelnosť a pod.) a prostredníctvom všeobecne záväzných opatrení regulujú predaj na týchto miestach (trhové dni, druhy produktov, technické vybavenie a pod.). Na základe týchto kompetencií tak môže prichádzať k neodôvodnenému obmedzovaniu predaja cez rozhodnutia obcí. Bariérou pri predaji je aj taxatívne vymedzenie služieb, ktoré sa môžu na trhovách miestach poskytovať, namiesto toho, aby bolo vymedzené, ktorých predaj je zakázaný.

Obce môžu ďalej ohrozovať podnikateľskú činnosť prostredníctvom vysokých miestnych daní a poplatkov, vyjadrovaním sa k prevádzke vybraných podnikateľských činností, stanoviskami k investičnej činnosti v obci, určovaním času predaja v obchode a času poskytovania služieb. Východiskom z tejto situácie je stanovenie maximálnej výšky daní vyrubovaných obcami, zrušenie možnosti zásahov obcí do času predaja v obchodoch a času poskytovania služieb, ako aj obmedzenie ich kompetencií pri posudzovaní podnikateľskej a investičnej činnosti.

Európske fondy

Eurofondy patrili medzi vážne argumenty za vstup Slovenska do Európskej únie. Evidentné však je, že EÚ sa prostredníctvom systému eurofondov nedari dosahovať vytýčené ciele pozdvihnutia zaostalejších regiónov a rastu zamestnanosti.

Okrem faktu, že predstavujú prílev peňažných prostriedkov, eurofondy prinášajú so sebou množstvo negatív. Výdavky na ne tvoria viac ako tretinu rozpočtu EÚ, teda aj viac ako tretinu našich odvodov do európskeho rozpočtu, čo zvyšuje nároky na verejné financie a daňové zaťaženie. Prístup k týmto zdrojom nie je na báze snahy o čo najlepšie využitie, ale snahy o vyčerpanie čo najväčšieho množstva peňazí. Peniaze podnikov aj občanov tak nie sú využívané na efektívne investície, ale sú povinne prerozdelené a použité na účely, o ktorých rozhoduje domáca a bruselská byrokracia.

Prijmy z rozpočtu EÚ, vyššie ako naše odvody, nezabezpečujú jednoznačnú výhodnosť eurofondov pre SR. Vyvažované sú ďalšími nárokmi na verejné zdroje vo forme dofinancovania projektov, na komunikáciu informácií o eurofondoch a administrovanie celého procesu. Pritom tieto strategicky dôležité údaje na posúdenie finančnej výhodnosti eurofondov sa nesnaží verejný sektor vôbec agregovať.

Národný strategický referenčný rámec (na programovacie obdobie 2007 – 2013) vymedzil strategický cieľ „výrazne zvýšiť do roku 2013 konkurencieschopnosť a výkonnosť regiónov a slovenskej ekonomiky pri rešpektovaní trvalo udržateľného rozvoja.“ Tento výsledok však nie je možné dosiahnuť cez eurofondy, ale jedine umožnením rozvoja hospodárstva prostredníctvom zlepšovania podnikateľského prostredia a pozdvihnutím regiónov vďaka dôslednému praktizovaniu princípov decentralizácie.

Vyčlenených 10 mld. eur pre SR na nové programovacie obdobie by sa malo využiť tak, aby čo najmenej narušilo podnikateľské prostredie. Prioritne by mali byť využité na prefinancovanie medzinárodných záväzkov, ktoré nie je možné odvolať. Ďalšie použitie týchto peňazí by malo prioritne smerovať na oblasti, ktoré podporujú rozvoj podnikateľského prostredia ako celku a nenarúšajú spravodlivú hospodársku súťaž dotovaním vybraných subjektov – najmä na výstavbu cestnej infraštruktúry či na skvalitnenie výučby na školách, ich prepojenie s praxou a ďalšie aktivity, ktoré zvyšujú schopnosť zamestnať sa a produktivitu pracovníkov. Kvôli narušaniu hospodárskej súťaže zvýhodňovaním vybraných firiem by mala byť zrušená špecifická priorita 2.1 podpora konkurencieschopnosti podnikov a služieb prostredníctvom inovácií.

Vláda SR by na európskej scéne nemala požadovať viac peňazí z fondov, ale pristupovať k nim ako k ďalšiemu faktoru, ktorý zvyšuje prerozdelenie, znižuje suverenitu SR v medzinárodných rokovaníach a odpútava pozornosť od skutočne dôležitých podmienok rozvoja štátu. Je potrebné zdôrazniť, že EÚ môže SR pomôcť k rozvoju len prostredníctvom odbúravania prekážok slobodného podnikania v rámci Únie i mimo nej. Spoločné dotačné politiky a harmonizáciou potláčaná konkurencia patria medzi najväčšie hrozby pre podnikateľské prostredie, ale aj pre konkurencieschopnosť EÚ voči USA a rozvíjajúcej sa Ázii, a sú teda v priamom konflikte s cieľmi Lisabonskej stratégie.

Štátne hmotné rezervy

Vplyv existencie štátnych hmotných rezerv na podnikateľské prostredie sa prejavuje vo zvýšení výdavkov verejnej správy, čo súvisí s výškou daňového zaťaženia. V roku 2005 bolo v štátnych hmotných rezervách viazaných viac ako 6 mld. Sk. Ďalej do podnikateľského prostredia zasahuje aj systém ich nákupu a predaja.

Podnikatelia vítajú vládny zámer predaja nelogicky držaných druhov rezerv ako napríklad kovov, ferozliatin, bavlny, vlny a iných. Tento predaj však prichádza neskoro a všetky získané zdroje (2,3 mld.) sa použijú na zvýšenie zásob ropy a ropných výrobkov na úroveň nariadenú Európskou úniou (priemerná 90 dňová spotreba).

Kvantitatívne obmedzovanie výroby

Kvantitatívne obmedzenia výroby predstavujú vážny zásah do slobody podnikania a sú nezlučiteľné s fungovaním slobodného trhu. Slovensko v rámci svojej hospodárskej politiky podniky vo výrobe výrobkov a poskytovaní služieb kvantitatívne neobmedzuje.

Kvantitatívne obmedzenia v SR vyplývajú z nariadení Európskej únie. V oblasti priemyslu je limitmi obmedzená výroba v podniku US Steel Košice do roku 2009, kvôli vysokým stimulom poskytnutým Vládou SR pri príchode zahraničného investora na náš trh v roku 1999. Z hľadiska vplyvu na podnikateľské prostredie nie sú limity riešením. Riešením je neposkytovanie investičných stimulov.

Kvantitatívne obmedzenia v SR ďalej existujú ako kvóty na výrobu a spracovanie v rámci poľnohospodárstva. Tieto kvóty sú časťou komplexného systému Spoločnej poľnohospodárskej politiky Európskej únie. Ich existencia priamo súvisí s poľnohospodárskou nadvýrobou, ktorá je spôsobená dotovaním poľnohospodárskej výroby. Európska únia a slovenskí zástupcovia v jej orgánoch by namiesto existujúcich kvót, garantovaných cien a výkupu tzv. poľnohospodárskych prebytkov prostredníctvom štátnych agentúr mali presadzovať postupný útlm Spoločnej poľnohospodárskej politiky.

Prehľad základných zistení, identifikovaných problémov a odporúčaní

5 ZÁSAHY DO SLOBODY PODNIKANIA	
ZISTENIE / IDENTIFIKOVANÝ PROBLÉM	ODPORÚČANIE PRE VLÁDU
5.1 Stanovovanie cien tovarov a služieb	
Rozsah možností vlády pristúpiť k cenovej regulácii je príliš široký a nejasne definovaný (§ 4 odst. 3 zákona o cenách).	Zrušiť, oklieštiť cenovú reguláciu iba na prirodzené monopoly.
Povinnosti vyplývajúce zo zákona o cenách: „Predávajúci na požiadanie cenových orgánov spracúva a predkladá kalkuláciu nákladov a zisku v rozsahu, ktorý ustanoví Ministerstvo financií Slovenskej republiky všeobecne záväzným právnym predpisom.“ „Predávajúci je povinný viesť a uchovávať evidenciu o cenách tovaru vrátane kalkulácií nákladov a zisku tri roky po skončení predaja tovaru.“	Zrušiť § 3 odst. 3 a § 13 zákona o cenách, pretože ide o zbytočné povinnosti.
Nezmyselne stanovená náhrada, ktorej primeranosť sa určuje podľa takzvanej „trhovej ceny“ určenej znaleckým posudkom.	Zmeniť nezmyselnú definíciu trhovej ceny v § 111 zákona 50/1976 Zb.
Stanovovanie maximálnych cien v pôsobnosti regionálnych samospráv je väčšinou irelevantné (služby strážnych parkovísk, kominárske služby pre domácnosť, čistenie žump a septikov pre domácnosti, čistenie a kropenie ulíc vykonávané pre mesto alebo obec, prevádzka cintorínov a krematórií, prevádzka pohrebných ústavov, vnútroštátna pravidelná doprava osôb). Podobný problém platí i v prípade miest a obcí (MHD a schvaľovanie cenníkov pri prevádzke cintorínov).	Vo väčšine týchto sektorov neexistujú ani bariéry vstupu do odvetvia, takže je možné tieto regulácie zrušiť.
Regulácia cien v sektoroch s prekážkami vstupu do odvetvia (napr. notári).	Väčšina maximálnych cien v SR je irelevantná, v niektorých prípadoch musí však byť ich zrušenie spojené s odstránením bariér vstupu do odvetvia (tieto bariéry vytvára štát).
5.2 Uzatváranie pracovno-právnych vzťahov	
Vznik pracovného pomeru je príliš formalizovaný.	Vypustiť zo Zákonníka práce ustanovenia týkajúce sa povinnosti písomne uzavrieť pracovnú zmluvu. Nahradíť informačnými povinnosťami podľa článku 2 smernice Rady č. 91/533/EHS. Zmeniť v § 231 ods. 1 písm. b) zákona NR SR č. 431/2003 Z. z. o sociálnom poistení ustanovenie o povinnosti registrácie poistenca v registri poistencov pred vznikom poistenia.

Zánik pracovného pomeru je príliš zdĺhavý a byrokratický.	Skrátenie alebo zrušenie výpovednej doby v § 62 Zákonníka práce. Doplnenie Zákonníka práce o definíciu skutočností považovaných za „závažné porušenie pracovnej disciplíny“. Zrušenie povinnosti zamestnávateľa prerokovať výpoveď alebo okamžité skončenie pracovného pomeru so zástupcami zamestnancov. Vypustenie ustanovení Zákonníka práce o odstupnom, o odchodnom - tieto skutočnosti ponechať na kolektívne vyjednávanie. Úprava podmienok týkajúcich sa hromadného prepúšťania smerom len k informačným povinnostiam zástupcov zamestnancov.
Systém zamestnávania v Slovenskej republike je málo flexibilný.	Opätovné zavedenie inštitútu dohody o pracovnej činnosti. Zvýšenie ročného rozsahu činností vykonávaných na základe dohody o vykonaní práce. Opätovné dohodovanie pracovného pomeru na dobu určitú bez obmedzenia. Rozšírenie podmienok pre dočasné pridelenie zamestnanca podľa §58 Zákonníka práce. Zrušenie súčasného legislatívneho procesu úpravy minimálnej mzdy, resp. úplné zrušenie zákonnej minimálnej mzdy. Zníženie zákonného zdravotného a sociálneho poistenia plateného zamestnávateľmi..
Postavenie zástupcov zamestnancov je neopodstatnené silné.	Obmedzenie práv zástupcov zamestnancov kontrolovať zamestnávateľa podľa § 149 Zákonníka práce a podľa a § 10 ods. 3 zákona o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci. Preferovať pôsobenie medzi zamestnávateľmi a zamestnancami na báze dohody a partnerskom prístupe, pri ponechaní len nevyhnutých legislatívnych povinností. Zrušenie ustanovení §240 Zákonníka práce týkajúce sa viazania výpovede zástupcov zamestnancov na predchádzajúci súhlas zástupcov zamestnancov.
Ustanovenie § 8f ods. 11 zákona o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, ktorý rieši zodpovednosť zamestnávateľa za škodu, ktorá vznikla pri rekondičnom pobyte, je v rozpore s dobrými mravmi a príslušnými ustanoveniami Občianskeho zákonníka, z ktorých vyplýva zodpovednosť za škodu u toho, kto ju spôsobil.	Vypustenie predmetného ustanovenia zo zákona o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci.

Ochrana obchodného tajomstva zamestnávateľa nie je dostatočná.	V 81 písm. f) Zákonníka práce doplniť povinnosť zamestnanca zachovávať mlčanlivosť aj po skončení pracovného pomeru. V Zákonníku práce taxatívne vymedziť podmienky, za ktorých je možné písomnou dohodou vyžadovať od zamestnanca záväzok, ktorý ho po skončení pracovného pomeru obmedzuje zamestnať sa u určitého (určito vymedzeného) okruhu zamestnávateľov; nedodržanie tejto zmluvnej povinnosti by mohlo mať za následok relatívnu neplatnosť takto vzniknutého pracovného pomeru. Vymedziť v ustanovení §179 Zákonníka práce porušenie povinnosti mlčanlivosti a zmluvnej povinnosti obmedzujúcu zamestnať sa u určitého okruhu zamestnávateľov v závislosti s náhradou škody bývalého zamestnanca, ktorá môže vzniknúť v dôsledku porušenia povinnosti zachovávať mlčanlivosť.
5.3 Technické požiadavky na kvalitu výrobkov	
Legislatívna úprava požiadaviek na kvalitu pracovného prostredia je neprehľadná, komplikovaná a príliš zaťažujúca.	Zjednodušovať legislatívu v tejto oblasti prostredníctvom jej zjednocovania. Transformovať legislatívu tak, aby boli odstránené zbytočné podmienky, pri ktorých je výhodnejší efekt samoregulácie než kladená striktných zákonných požiadaviek. Upraviť právne normy tak, aby najmä malé a stredné podniky, pri ktorých je mnoho požiadaviek nadbytočných, neboli zaťažované nadmierou regulácie v tejto oblasti. Uskutočniť dôkladný audit všetkých požiadaviek na pracovné prostredie s cieľom odstránenia nadbytočných a zbytočných požiadaviek.
Systém technickej kontroly automobilov je neopodstatnené zaťažujúci; časové a finančné nároky na podnikateľov s určitým autoparkom sú v takomto prípade neodôvodnené, z pohľadu podnikateľa, ktorý investoval do nových vozidiel až šikanujúce.	Odstrániť požiadavky na povinnú technickú kontrolu motorových vozidiel, resp. zvýšiť hranicu veku vozidla, od ktorej sa musia podrobovať pravidelnej technickej kontrole.
5.4 Ochrana spotrebiteľa	
Zákon o ochrane spotrebiteľa č. 634/1992 Z.z. v §5 definuje zákaz diskriminácie spotrebiteľa. Reguluje povinnosť predávajúceho dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v poskytovaní tovarov a služieb, zákaz predávajúcemu odmietnuť predaj spotrebiteľovi výrobky, ktoré má vystavené alebo inak pripravené na predaj, povinnosť osobitne označovať rezervované výrobky po celú dobu rezervácie s uvedením doby, dokiaľ sú rezervované, reguluje správanie, ktoré má zjavné znaky diskriminácie alebo vybočenia z pravidiel morálky uznávanej pri predaji výrobku a poskytovaní služieb.	Predefinovať §5 Zákona č. 634/1992 o ochrane spotrebiteľa tak, aby umožňoval podnikateľovi slobodne sa rozhodovať pri realizácii podnikateľskej činnosti, aby mal možnosť sa rozhodnúť komu je ochotný ponúkať svoje služby.

Zákon o ochrane spotrebiteľa pri podomovom predaji a zásielkovom predaji č. 108/2000 Z.z. v §2 definuje čas v ktorom je možné vykonávať podomový predaj, čo obmedzuje obidve strany obchodného vzťahu len na dobu realizácie predaja v časoch definovaných zákonom.	Zmeniť §2 a §7 Zákona o ochrane spotrebiteľa pri podomovom predaji a zásielkovom predaji č. 108/2000 Z.z.. Hore uvedené paragrafy zákona je potrebné prehodnotiť tak, aby nezasahovali do obchodno – právnych vzťahov medzi rovnocennými obchodnými partnermi.
Zákon o cenách č. 18/1996 Z.z. definuje v §4 reguláciu ceny tovaru za podmienok, ak vznikne mimoriadna trhová situácia, dôjde k ohrozeniu trhu vplyvom nedostatočne rozvinutého konkurenčného prostredia, ak si to vyžaduje ochrana spotrebiteľa. Zákon taktiež definuje neprimeranú cenu ako cenu, ktorá výrazne presahuje ekonomicky oprávnené náklady alebo primeraný zisk. Taktiež definuje neprimerane nízku cenu ako cenu, ktorá nedosahuje ekonomicky oprávnené náklady.	V zákone o cenách č. 18/1996 v §4 je potrebné prehodnotiť podmienky, kedy cenové orgány zasahujú do slobodnej cenotvorby.
Zákon o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhových miestach č. 178/1998 v §6 zákona jednoznačne eliminuje obchodovanie v zákonom definovaných segmentoch. §7 zadáva regulačné právomoci obciam pri predaji potravinových výrobkov, obuvi, domácich potrieb, elektrotechnických výrobkov, spotrebnej elektroniky, drobného tovaru, papierenských výrobkov, drogerie, športových potrieb a hračiek.	Prehodnotiť a vypustiť zo Zákona o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhových miestach č.178/1998 §6 a §7, nakoľko tieto paragrafy zamedzujú vykonávaniu podnikateľskej činnosti na trhoviskách a diskriminujú určitý segment tovaru pred iným.
Zákon o reklame č. 147/2001 Z.z. v §3 ustanovuje nevyhnutné požiadavky na reklamu. Reguluje reklamu alkoholických nápojov, tabakových výrobkov, zbraní a streliva, liekov a reklamy na dojčenské prípravky.	V Zákone o reklame č. 147/2001 Z.z. zrušiť §3, ktorý definuje všeobecné požiadavky na reklamu. Taktiež je nevyhnutné prehodnotiť existujúce regulácie reklamy alkoholických nápojov, tabakových výrobkov, zbraní a streliva, liekov a reklamy na dojčenské prípravky.
Zákon o zájazdoch č. 281/2001 Z.z. v §8 ustanovuje povinnosti cestovnej kancelárie pred uzatvorením zmluvy o zájazde. Cestovná kancelária je povinná informovať o veľkom množstve detailných informácií (špecifikácie uvedené v §8), ktoré sú nad rámec štandardného zmluvného vzťahu medzi dodávateľmi a odberateľmi produktov a služieb. §9 stanovuje povinnosť kancelárie dohodnúť povinné zmluvné poistenie zájazdu, na ktorého základe vzniká objednávateľovi právo na poistné plnenie v prípadoch, keď cestovná kancelária z dôvodu svojho úpadku neposkytne objednávateľovi dopravu z miesta pobytu v zahraničí do Slovenskej republiky.	Prehodnotiť v rámci Zákona o zájazdoch č. 281/2001 Z.z. v §8, ktorý ustanovuje povinnosti cestovnej kancelárie pred uzatvorením zmluvy o zájazde. Taktiež je nevyhnutné prehodnotiť §9, ktorý stanovuje povinnosť kancelárie dohodnúť povinné zmluvné poistenie zájazdu.
Komplexnosť a zložitosť legislatívy v oblasti ochrany spotrebiteľa.	Vypracovať záväzné implementačné štúdie, obsahujúce strategický plán a detailný popis jednotlivých cieľov štátnej politiky v oblasti ochrany spotrebiteľa.
Zákon č. 258/2001 Z.z. sa nad rámec smernice EÚ o spotrebiteľských úveroch rozširuje o produkty, ktoré smernica vylučuje zo svojej pôsobnosti.	Zrušiť v zákone č. 258/2001 Z.z. ustanovenia prekračujúce rámec smernice EÚ.

5.5 Ochrana životného prostredia

Náhrady za obmedzenia bežného hospodárenia: - systém vyplácania náhrad je nedostatočne prepracovaný, nezohľadňuje reálne všetky faktory, ktoré spôsobujú ujmy z dôvodu obmedzení, - neúmerný tlak na verejné financie.	Prepracovanie systému náhrad za obmedzenia bežného obhospodarovania, zrealizovanie výpočtu ujmy na príjmoch, zníženie rozsahu chránených území a intenzity ochrany v CHÚ.
Bariéry podnikania na chránených územiach v SR: - nadmerný rozsah a intenzita ochrany území, nereflektujúci vedecké poznatky, - zložitý, neprehľadný a prebyrokratizovaný systém ochrany.	Zásadné prehodnotenie súčasného rozsahu a stupňa obmedzení z hľadiska reálnych potrieb ochrany a posúdenie možností výrazného zníženia rozsahu obmedzení súvisiacich so sústavou NATURA 2000, s národnou sústavou chránených území a s ďalšími chránenými územiami. Liberalizácia možností využívania územia, prepracovanie zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny a s ním súvisiacich vykonávacích vyhlášok a iných predpisov. Prehodnotiť, ale aj zaviesť odškodnenie všetkých vlastníkov za verejný záujem (ochranu) pri všetkých štátom uznaných a vyhlásených ochranných opatreniach (napr. aj kúpeľné miesta)
Poplatky do Recyklačného fondu: (nákladová) komparatívna nevýhoda voči podobným podnikateľským subjektom v krajinách EÚ, - nezaručená návratnosť poplatkov, nezabezpečený systém vymáhateľnosti a kontroly uhrádzania poplatkov, minimálna súvislosť s príčinou vzniku poplatku a cieľom použitia poplatkov, - deformácia trhu, podpora nadmerných recyklačných kapacít na spracovanie odpadu, zvyšovanie rizika dovozu odpadu do SR.	Zrušenie Recyklačného fondu v zákone č. 223/2001 o odpadoch. Presadenie trhovo konformnejších mechanizmov podpory recyklácie odpadov, sprehľadnenie finančných tokov v odpadovom hospodárstve.
Poplatky do Environmentálneho fondu: - poplatky a platby, ktoré tvoria drvivú väčšinu príjmu EF nie sú redistribuované do odvetví, z ktorých prichádzajú, - zvyšovanie rizika korupcie, - poplatky predstavujú vo väčšine prípadov zbytočné výdavky pre podnikateľský sektor v SR, ktoré navyše nie sú viazané na limity a záväzky v oblasti ochrany životného prostredia vyplývajúce z nášho členstva v EÚ.	Zrušenie Environmentálneho fondu v zákone č. 587/2004 Z.z. o Environmentálnom fonde, zastavenie dotácií na účely, kvôli ktorým bol EF založený.

Poplatky vo vodnom hospodárstve • neodôvodnené poplatky za odber povrchových a podzemných vôd, • neefektívny a nákladný manažment vodného hospodárstva v správe štátu, • nesystémové opatrenie, pretože odber vôd nespôsobuje žiadne externality a je výhradne nákladom odberateľa, • poplatok má charakter dane, ktorá spôsobuje zvyšovanie nákladov najmä pre veľké výrobné podniky, • poplatky nie sú použité na znižovanie dopadov externalít, ktoré užívanie vôd spôsobuje, ani na krytie nákladov s tým spojené.	Zrušenie spoplatňovania odberov povrchových a podzemných vôd, spojené s nevyhnutnou reformou financovania vodného hospodárstva. Privatizácia vôd (vyžaduje zmenu Ústavy SR), demonopolizácia správy vôd. Decentralizácia správy vôd na menšie celky, privatizácia služieb (a vlastníctva) vôd per partes. Zvýšenie transparentnosti, „prečistenie“ finančných tokov za jednotlivé služby (protipovodňová ochrana, hydroenergetický potenciál, cestovný ruch, rybne hospodárstvo, ochrana prírody atď.).
Sústava legislatívnych noriem REACH (registrácia, evaluácia a autorizácia chemických látok) • preregulovaný systém registrácie a autorizácie látok, • riziko výrazného zvýšenia nákladov pre podnikateľský sektor, • neodôvodnené uplatňovanie preventívneho princípu.	Zaviazať zástupcov SR v európskych inštitúciách znížiť stupeň regulácií v systéme REACH na úrovni EÚ
5.6 Ochrana hospodárskej súťaže	
Základné pojmy (obmedzovanie súťaže, dominantné postavenie, zneužívanie dominantného postavenia, relevantný trh, atď.) V protimonopolnej legislatíve nie sú úplne jasne a presne zadefinované. Interpretácia používaných pojmov je často sporná a podnikatelia často nevedia, ako si ich konanie bude interpretovať PMÚ. Možnosť obrátenia sa na PMÚ so žiadosťou o stanovisko je len čiastočným zmiernením problému.	• jasne zadefinovať používané pojmy v normách nižšieho stupňa, • zvýšiť analytickú kapacitu PMÚ (a ostatných regulátorov trhu) v záujme možnosti lepšieho pochopenia špecifik jednotlivých trhov a logiky praktík používaných v jednotlivých odvetviach (dodatočná kapacita na kvalitnejšie posudzovanie prípadov vzniká napr. v dôsledku odbúrania množstva nepodstatnej agendy koncentrácie menších podnikov).
Právomoci úradu definované v paragrafe 22 sú príliš široké, predstavujú potenciálne ohrozenie princípu nedotknuteľnosti súkromného majetku (zamestnanci úradu majú právo: „...vyžadovať od podnikateľov ... informácie a podklady, ktoré sú nevyhnutné na činnosť úradu, ... zapečatiť (a odňať) tieto podklady a dokumenty, alebo zapečatiť objekty a priestory, ... vstupovať do všetkých objektov, priestorov, alebo do právnych prostriedkov podnikateľa (vrátane súkromných), ... vymôcť si prístup k informáciám a podkladom prekonaním odporu alebo vytvorenej prekážky)	Opätovne zúžiť právomoci zamestnancov úradu.
Výška pokút za porušenie zákona je neadekvátna, v prípade porušenia niektorých ustanovení môže úrad uložiť pokutu až do výšky 10 % obratu podnikateľa.	Obmedziť výšku pokút, ktoré môže úrad udeľovať za porušenie zákona.
Lehoty na rozhodnutie úradu sú neprimerane dlhé (do 6 až do 24 mesiacov od začatia konania).	Skrátiť lehoty na vydanie rozhodnutia úradu, najmä v prípade koncentrácie menších podnikov.

Konflikt záujmov štátu ako vlastníka a zároveň regulátora a strážcu hospodárskej súťaže, hlavne v sieťových odvetviach.	• oddelenie vlastníctva a regulácie dopravníkatelstvom zostávajúcich podielov v podnikoch, ako sú distribučné energetické spoločnosti, výroba energie, Telekom, SPP, a pod. • zbaviť štát funkcie lákania investorov, najmä do sieťových odvetví.
Podmienky na kontrolu koncentrácií sú v súčasnosti, vzhľadom na fungovanie spoločného európskeho trhu, zbytočne prísne, čo komplikuje podnikateľské rozhodnutia a blokuje aktivity firiem počas tzv. suspenzie koncentrácie (keď podniky sa musia zdržať istých aktivít až do vydania rozhodnutia PMÚ), ale zároveň je to balastná agenda pre PMÚ, zbytočne blokujúca časť jeho kapacít.	Zjednodušiť a zľahčiť podmienky na kontrolu koncentrácií, najmä ak je hranica obratu pre kontrolu koncentrácie stanovená relatívne nízko: • doplniť do §10 zákona o ochrane hospodárskej súťaže ďalšiu podmienku pre povinnosť nahlasovať koncentrácie na kontrolu PMÚ - že účastníci koncentrácie sú podniky pôsobiace v rovnakom odvetví (možno to vymedziť klasifikáciou ekonomických činností). • v prípade, že účastníci koncentrácie pôsobia na rovnakom relevantnom trhu, je vhodné kvôli fungovaniu spoločného európskeho trhu, posúvať nahor hranicu obratu firiem, ktorých koncentrácia má byť predmetom posudzovania PMÚ. Zároveň je potrebné zabezpečiť relatívne objektívny mechanizmus posudzovania tejto hranice obratu v súlade s rastom ekonomiky. Inak by fixná hranica pre obrat účastníkov koncentrácie bola čoraz prísnejšia. Navrhujeme nasledovný, relatívne jednoduchý mechanizmus: hranica obratu účastníka koncentrácie by sa mohla stanoviť ako 0,05% objemu ročnej produkcie v SR v bežných cenách za posledný ukončený kalendárny rok, za ktorý už je celoročný obrat zverejnený Štatistickým úradom SR (nový údaj za predchádzajúci rok sa objavuje v prvej dekáde marca aktuálneho roka). V súčasnosti by to bolo asi 1,8 mld. Sk, namiesto teraz platných 360 mil. Sk. Ročný objem produkcie ekonomiky (nie HDP, ale hrubá produkcia - tá je súčtom tržieb) je údaj ľahko prístupný (napr. z internetovej stránky ŠÚ SR, prvý riadok v tabuľke vyčíslenia HDP). Zároveň sa tým zabezpečí pravidelný primeraný rast objemu tržieb, ktoré znamenajú hranicu pre posudzovanie koncentrácií bez toho, aby bolo nutné stále novelizovať zákon.
Nedostatky v kvalifikácii a odbornej zdatnosti pracovníkov PMÚ a iných regulačných úradov, najmä v stretnutiach s profesionálnymi právnickými zástupcami podnikateľských subjektov (spravidla veľkých spoločností).	Zvyšovať kvalifikačnú odbornosť pracovníkov regulačných orgánov.

5.7 Zahranično-obchodná výmena	
Clá a podrobný colný sadzobník, osobitne existencie antisubvenčných, antidumpingových ciel a iných „ochranných“ opatrení (napríklad pred „nadmerným“ dovozom).	Na úrovni EÚ presadzovať a podporovať zjednotenie colného sadzobníka a predovšetkým znižovanie a rušenie všeobecných ciel a antisubvenčnej, antidumpingovej politiky a politiky ochrany pred nadmerným dovozom. Na úrovni EÚ odmietať návrhy opatrení colnej politiky, ktoré by smerovali proti predchádzajúcemu návrhu, teda celkovo by mohli obmedzovať trhové princípy.
Príspevky dovozcov do Recyklačného fondu.	Zrušiť zákonnú povinnosť platiť príspevky do Recyklačného fondu.
Kvantitatívne obmedzenia dovozu.	Na úrovni EÚ presadzovať a podporovať rušenie kvantitatívnych kvót na dovoz a odmietať návrhy na zavádzanie kvantitatívnych kvót na ďalšie komodity.
Subvenčná „podpora“ vývozu zo štátnej úrovne, ako aj z úrovne EÚ.	Zastaviť financovanie vývozných (ako aj dovozných) „podpôr“ súkromných subjektov zo štátneho rozpočtu, tým aj zrušiť kompetencie príslušných inštitúcií v tejto sfére. Na úrovni EÚ presadzovať a/alebo podporovať utlmovanie a rušenie „exportných podporných schém“ podnikateľom z prostriedkov prerozdelených cez EÚ.
Dlhý proces vybavovania vývozu a dovozu.	Zjednodušiť celý proces vybavovania vývozu a dovozu, nepožadovať toľko (papierových) dokumentov a podpisov a v plnom rozsahu zaviesť elektronickú registráciu všetkých dokumentov.
Licencie na dovoz a vývoz na veľa tovarov a komplikovaný licenčný systém.	Prehodnotiť a minimalizovať možnosti pre udeľovanie licencií na národnej úrovni iba na špeciálne tovary, napríklad vojenský materiál. Na úrovni EÚ presadzovať a podporovať rušenie dnešných licencií a odmietať návrhy na zavádzanie ďalších licencií na vývoz a dovoz tovarov z/do EÚ.
Technické a iné normy EÚ a kvóty na produkciu určenú na vývoz v EÚ.	Na úrovni EÚ presadzovať, resp. podporovať návrhy na odstraňovanie povinného garantovania jednotných technických a iných štandardov a kvót na produkciu určenú na vývoz v EÚ.
5.8 Iné zásady do slobody podnikania (kvantitatívne obmedzovanie výroby, poskytovanie štátnej pomoci, dotácií atď.)	
Vysoká miera priamej štátnej pomoci.	Odstraňovanie priamej formy štátnej podpory. (zákon o štátnej pomoci 231/1999; § 5 formy štátnej pomoci)
Štátna pomoc na rozvoj regiónov v roku 2004 predstavovala 3 311,15 mil. Sk, z toho 3 271,630 mil. Sk bolo určených pre región Bratislava.	Presmerovanie väčšej časti tejto pomoci do ostatných regiónov.
Poskytovanie pomoci de minimis je neprehľadné, ministerstvo financií totiž centrálny register vedie len pre potreby sledovania, či prijímateľ takejto pomoci neprekročil jej maximálnu hranicu – 100 000 EUR v rámci troch rokov.	Rozšíriť povinnosti Ministerstva financií SR o kvantifikáciu peňažných tokov pomoci de minimis (Zákon o štátnej pomoci 231/1999; doplniť § 28).

Nedostatočná ochrana informácií týkajúcich sa podnikateľských subjektov v porovnaní s ochranou osobných údajov fyzických osôb.	Novelizovať zákon o ochrane osobných údajov tak, aby upravoval aj ochranu vybraných dôverných informácií o podnikateľských subjektoch.
Štátna konkurencia podnikom	
Štátne podniky a spoločnosti s väčšinovou majetkovou účasťou štátu majú spravidla poskytnuté privilegované postavenie na trhu a monopolnú silu.	Štát sa má postupnou privatizáciou vzdať svojho podielu na podnikaní a otvárať všetky odvetvia vstupu konkurencie.
Na podnikateľské prostredie negatívne vplyva obmedzovanie kúpnej sily obyvateľstva prostredníctvom koncesionárskych poplatkov.	Alternatíva 1: privatizácia STV a SRo a tendre na štátom požadované programy. Alternatíva 2: zrušenie koncesionárskych poplatkov spolu so zrušením obmedzení vo vysielaní reklamy a financovanie STV a SRo naplno z vlastných zdrojov.
Negatívne zásahy samospráv do podnikateľského prostredia	
Samosprávy často supľujú ponuku súkromného sektora a vytláčajú ho.	Prehodnotenie možnosti privatizácie a outsourcingu jednotlivých činností
Chátrajúci majetok obce, ktorý nie je sprístupnený podnikateľom na efektívne využívanie.	Privatizácia majetku, ktorý neslúži na strategické úlohy obce a umožnenie jeho využitia v prospech obyvateľov súkromným sektorom.
Územné plány predstavujú pre podnikateľov hrozbu obmedzovania ich činnosti.	Povinné konzultácie s podnikateľmi a realitnými spoločnosťami pred ich prijatím. Problémom je absencia ekonomiky v návrhoch územných plánov t.j. potreba prepracovať obsah ÚPD a potreba doložky ekonomických dopadov návrhov.
Privysoké kompetencie obcí pri regulácii predaja na trhovách miestach.	Zmena zákona č. 178/1998 Z.z.: znížiť kompetencie obcí a zmeniť taxatívne vymedzenie služieb, ktoré sa môžu poskytovať na tie, ktoré sa poskytovať nemôžu. Zmena zákona č. 369/1990 Zb.: zrušiť možnosť záhahov obcí do otváracích hodín. Uskutočniť komunálnu reformu s cieľom znížiť počet politicko-správnych jednotiek (obcí).
Eurofondy	
Využívanie eurofondov má často negatívny vplyv na spravodlivú hospodársku súťaž a deformuje tým podnikateľské prostredie.	Prioritne využívať európske fondy v oblastiach, ktoré podporujú všeobecný rozvoj kvality podnikateľského prostredia, najmä budovanie infraštruktúry.
Absencia analýzy skutočnej efektívnosti použitia eurofondov.	Na úrovni štátu: agregovať údaje o finančnej náročnosti administrácie eurofondov. Na úrovni čerpatel'ov: kontrolovať reálne pozitíva jednotlivých projektov.
Štátne hmotné rezervy	
Miliardy viazané v rezervách.	Snažiť sa vyrokovať s EÚ možnosť zníženia minimálnych limitov rezerv.

6 INFRAŠTRUKTÚRA PRE PODNIKANIE - PODMIENKY PRE PODNIKANIE, KVALITA SLUŽIEB A DOSTUPNOSŤ KĹÚČOVÝCH VÝROBNÝCH FAKTOROV A SLUŽIEB PRE PODNIKATEĽOV

Názory podnikateľov z osobných rozhovorov uskutočnených v rámci prieskumu:

„Pre malých podnikateľov stále nedostupné úvery. Podnikám štvrtý rok a za preklenovací úver chce banka, v ktorej mám účty 12 %-ný úrok.“

„Štátna SZRB si zobrala poplatok za spracovanie úveru 1 % hodnoty, čo je 250 tis. Sk! K tomu notárska zápisnica za 42 tis. Sk (prečo nestačí ručenie zmenkou?) + 6 tis. Sk za vklad záložného práva do katastra. Úrok je výborných 4,6 % na 8 rokov, po kolaudácii dokonca klesne na 4,1 %, ale tie poplatky sú obrovské.“

„Potenciálne vážnym problémom je aj školstvo. Slovenské školy len málo pripravujú ľudí pre reálny život. Málo vedú k samostatnosti, skôr naopak.“

„Nízka kvalita absolventov VŠ manažérskych smerov. Ešte väčším problémom sú nižšie manažérske kádre – majstri. Absolventi stredných škôl sa počas štúdia nestretli ani len so základmi vedenia ľudí. Bez dozvedania sú väčšinou nepoužiteľní.“

„Z hľadiska spolupráce s podnikmi sú VŠ pasívne. Ich aktivita je minimálna. Len nastavujú dľaň, nehládajú, nepýtajú sa firiem, čo by bolo pre ne reálne využiteľné. VŠ nie sú zvyknuté adekvátne reagovať, ani keď firma sama prejaví záujem o spoluprácu.“

„Slabá komunikačná kultúra ľudí. Nespoľahlivosť, nedôslednosť, neriadenie sa pokynmi, nedodržiavanie inštrukcií. Výrazné najmä u ľudí z regiónov vzdialenejších od BA, ktorých ešte nevycvičili zahraničné firmy – mnohí si neuvedomujú, že nedôslednosť a nespoľahlivosť ich z hľadiska ďalšej spolupráce diskvalifikuje.“

„V regióne s vysokou nezamestnanosťou je problém nájsť kvalitnú pracovnú silu - najschopnejší študenti sa do hladovej doliny nevracajú.“

„Hovorí sa o aktívnej politike trhu práce, ale robí sa všetko pasívne. Ani len nepárujú dopyt a ponuku práce.“

„Dotáciu na vytvorenie pracovných miest radšej nechcem, lebo: 1. papierovanie, zbytočná administratívna záťaž – mesačne treba posielať dochádzku a iné výkazy, 2. podmienkou je zamestnanie na dobu neurčitú, 3. mizerná ponuka z úradov práce. Úrady práce neponúkajú použiteľných ľudí, ale tých, čo nechcú robiť!“

„Veľkým problémom je extrémna rozdrobenosť pozemkov a zlý stav evidencie. Ťažko nájsť ucelené pozemky s jasným vlastníkom. Ak sa neurobí komasácia (sceľovanie) pozemkov, nepohneme sa ďalej! Pomohla by aj flexibilnejšia úprava vysporiadania podielového spoluvlastníctva.“

„Katastrálne právo je v zásade dobré, aj keď ťažko zrozumiteľné pre bežných ľudí. Treba však unifikovať detaily, ktoré nie sú nikde upravené a uplatňujú (vyžadujú) sa rôzne na rôznych katastroch. Úradníci na katastroch svojvoľne vyžadujú, čo nie je v zákonoch – zjavne treba výklad na ujednotenie.“

„Netransparentné fungovanie Slovenského pozemkového fondu.“

„Zanedbané cesty! Síce je to dnes zodpovednosť VÚC, ale cesty v regióne boli už dávno zanedbávané a na ich sanáciu treba dnes zdroje, akými VÚC zďaleka nedisponuje.“

„Ceny plynu – na Slovensku máme už drahší plyn ako v Belgicku, kde pôsobí náš materský podnik! Čo robí ÚRSO?“ „Chýba riečna doprava kontajnerov do Bratislavy (zlacnila by vstupy).“

„Kvázi monopoly (železnica, energetici) sú veľmi neflexibilné. Železničná preprava tovaru je neúnosne pomalá, zaujímavá len pre giganty, ktoré sú schopné vypravovať vlastné vlaky.“

6.1 Financie a kapitál – bankovníctvo a burza cenných papierov

Nikdy v histórii nebol kapitál pre slovenské podniky dostupnejší. K dostupnosti kapitálu prispieva hodnotenie Slovenska, teda rating na investičnom stupni, právo podnikania spoločností, štandardizácia finančného výkazníctva (IFRS), vymožitelnosť práva. O získaní kapitálu rozhoduje len invencia, pretvorená kvalita obchodného a finančného plánu a schopnosť presvedčovať. Na financie a kapitál sa dá pozeráť z dvoch hľadísk. Prvým je hľadisko fungovania subjektov, ktoré pre podniky zabezpečujú ich nový vlastný kapitál alebo dlhové financovanie. Druhým je pohľad podnikov na poskytované služby.

Fungovanie bankového sektora

Bankový sektor po jeho ozdravení koncom deväťdesiatych rokov už neeviduje vo svojej činnosti vážnejšie prekážky. Činnosť bankového sektora upravuje zákon o bankách, zákon o Národnej banke Slovenska a zákony upravujúce podnikanie vôbec. Podľa vyjadrení vedúcich manažérov komerčných bánk sa však počas tvorby legislatívy nezohľadňujú pripomienky odbornej verejnosti, teda bankárov. Preto sa v zákonoch ocitajú pojmy, ktoré si inak vykladajú tvorcovia zákonov a inak ľudia z praxe. Disonancia pri vnímaní jednej a tej istej činnosti rôznou optikou môže viesť k nedorozumeniam. Okrem toho sa činnosť komerčných bánk riadi podzákonnými normami, ktoré vydáva centrálna banka.

Význam jednotlivých charakteristík pre rôzne typy bankovej činnosti v Európskej únii							
	Geografická blízkosť ku klientom	Riziká	Využitie vlastného kapitálu	Úspory vďaka veľkosti	Bariéry pri vstupe na trh	Pravidelnosť získania výnosov	Úroveň internacio-nalizácie
Maloobchodné operácie	5	2	2	3	5	4	1
Obsluha podnikov	3	4	3	3	3	3	3
Činnosť na vlastný účet		5	4	4	2	2	4
Riadenie aktív klientov	3	2	2	5	2	4	4
Investičné služby	2	3	2	2	2	2	4
Bankopoistenie	4	2	2	3	4	3	2
Činnosť back-office	1	1	1	5	4	4	3

Prameň: Banque Magazine, Paris 2004

Na miestnych (národných, alebo regionálnych) konkurenčných trhoch sa konkurenčné pozície bánk neodlišujú tak, ako na globálnom trhu. Aj tu sa začína situácia meniť v súvislosti s tým, že na bankový trh prichádzajú rôzne nebankové inštitúcie, ktoré sa špecializujú na predaji finančných produktov. Čo sa týka samotných bánk, za podstatu ich činnosti sa nedá považovať prijímanie vkladov a poskytovanie úverov.

Dnes sa dá banka definovať ako inštitúcia, ktorá v sebe zahŕňa rôzne druhy finančnej činnosti, ktoré majú čoraz diferencovanejšie formy organizácie a je prítomná na čoraz segmentovanejších trhoch. Súčasná banka je komplikovaný organizmus, ktorého hlavnou funkciou je preberanie rizík, ktorého konkurencieschopnosť závisí od vnútornej efektívnosti a schopnosť odolávať medzinárodnej konkurencii.

Slovenské banky nemajú problém financovať fungujúce podniky. Na druhej strane, mnohé začínajúce podniky, ale aj podnikatelia si mylne myslia, že komerčné banky by mali poskytovať rizikový kapitál. Ten však poskytujú fondy rizikového kapitálu.

Počas diskusií sme narazili na fakt, že na Slovensku nie je známa postupnosť etáp financovania podniku úpisom neverejných cenných papierov v čase štartu firmy, medzi poschodové financovanie pred vstupom na burzu a vstup firmy na burzu verejným úpisom akcií. Podnikatelia nepoznajú, napríklad, čo je to private placement memorandum – memorandum o súkromnom umiestnení – PPM (akcii).

Bankový dohľad

Je všeobecne známe, že podnikanie v oblasti finančných služieb patrí medzi štátom regulované činnosti. Zvyčajne sú známe tri dôvody extenzívnejšej regulácie finančného trhu v porovnaní s inými druhmi činnosti:

- 1) banky sú inštitúcie, ktoré operujú s vkladmi na požiadanie;
- 2) finančné inštitúcie potrebujú ochranu kvôli možným defaultom pre finančný sektor ekonomiky;
- 3) kvôli „zodpovedajúcemu“ alebo „spravodlivému“ rozdeleniu úverov.

Dohľad je náročný na poskytovanie údajov komerčnými bankami Národnej banke Slovenska. Riadi sa pravidlami obozretného podnikania bánk, známymi ako Basel II, ale súčasne vyžaduje aj údaje podľa

Basel I. Ide o údaje o klasifikácii úverov. Podľa niekdajších pravidiel sa úvery podľa toho, ako ich splácali dlžníci triedili na päť základných druhov. Basel II zmenil prístup k evidencii rizika podľa štatistických údajov o úveroch bánk, ktoré sú premietnuté do matematických modelov. Väčšina kapitálu v bankovom sektore je v zahraničných rukách. Banky preto musia poskytovať podľa jedných noriem údaje pre zahraničné materské spoločnosti tak, aby boli v súlade s požiadavkami dohľadu v materskej krajine a súčasne musia podľa slovenských noriem údaje poskytovať v inej skladbe. Banky musia hlavnú účtovnú knihu zostavovať podľa medzinárodných účtovných štandardov IFSR a súčasne vytvárať ďalšie výkazy podľa požiadaviek Národnej banky Slovenska.

Poskytovanie údajov centrálnej banke, odborne povedané reporting, je náročné čas, ale aj technologické vybavenie. Duplicita výkazníctva a nároky na s ním spojené technologické vybavenie sú faktorom, ktorý zvyšuje náklady komerčných bánk. Náklady sa zvyšujú úmerne tomu, ako často centrálna banka mení svoje normy, ktoré sa týkajú reportingu.

V súčasnosti sa v rozvinutých krajinách aktivizovali sily, ktoré by chceli revidovať kritériá štátnej regulácie. V prvom rade sú to verejné inštitúcie a spoločnosť ako celok, ktoré posudzujú proces regulácie z hľadiska ekonomickej efektívnosti. Finančný systém musí byť nielen bezpečnejší a priazrivejší pre verejnú kontrolu, ale aj lacnejší.

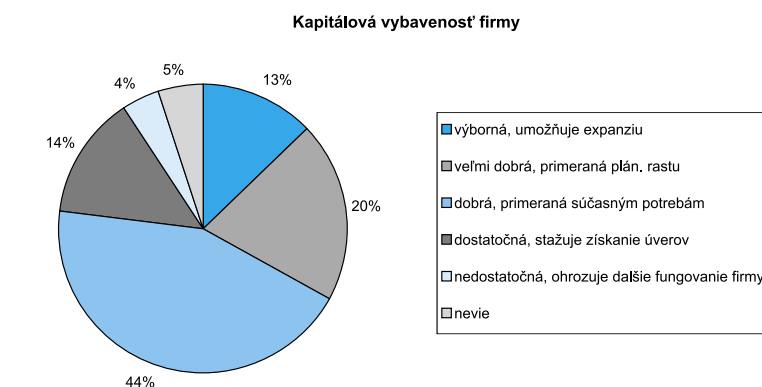
Taký faktor ako globalizácia finančných trhov má veľký vplyv na národné regulačné systémy. Čoraz silnejšie sa prejavuje potreba cezhraničnej harmonizácie a koordinácie týchto systémov. Veľmi aktuálna je otázka o nevyhnutnosti medzinárodného dodržiavania pravidiel určenia povinných minimálnych rezerv, prevyšujúcich pracovný kapitál, ktoré sú na účte centrálnych bánk.

Dopad dohľadu na financovanie podnikov

Posledná verzia Basel II je schopná porušiť existujúcu rovnováhu v konkurenčnom boji medzi veľkými medzinárodnými bankami a menšími regionálnymi hráčmi, medzi americkými bankami a ich konkurentmi v Európe a Japonsku. Môže obmedziť prístup ku korporatívnym úverom vo fáze ekonomického poklesu, recesie a stimuluje rast trhu nehnuteľností na celom svete kvôli tomu, že na úvery založené nehnuteľnosťami štandardy vyžadujú nižšiu úroveň KP. Nové štandardy najviac vyhovujú bankám, ktoré sú orientované na obsluhu maloobchodných klientov, fyzických osôb. Ich potenciálne výhody vyplývajú z toho, že Basel II určuje oveľa nižšie ukazovatele miery rizika na úvery zabezpečené záložným právom alebo pre malé podniky. Tieto banky môžu znížiť veľkosť KP približne o štvrtinu.

Banky s veľkými portfóliami podnikových a suverénnych úverov budú musieť zväčšovať úroveň KP. V podobnom stave budú aj banky, ktoré sa špecializujú na operácie s cennými papiermi a sekuritizácie aktív. KP budú musieť zvýšiť aj kvôli vyrovnaní sa s operačnými rizikami.

Mimoriadna detailnosť štandardov regulácie každého typu úveru, môže podporovať snahu bánk nachádzať spôsoby, ktorými je možné obchádzať nové normy. Podľa nových štandardov banky môžu zmenšiť veľkosť KP viac ako o 10 %, ak jednoducho o 10 % znížia svoje hodnotenia strát v prípade bankrotov. Je to malá veličina, ktorú nemusia pracovníci bankového dohľadu ani len zistiť. Použitie Basel II môže zosilňovať cyklické kolísania v ekonomiky, pretože bude nútiť banky znižovať objem úverov v čase recesie a zvyšovať ho v čase rastu.



Správa aktív (asset management)

Na Slovensku spravuje vo fondoch finančné aktíva niekoľko druhov spoločností. Ide o doplnkové dôchodkové spoločnosti, správcovské spoločnosti, dôchodkové správcovské spoločnosti. Správou finančných aktív na individuálnych účtoch sa môžu zaoberať obchodníci s cennými papiermi a správcovské spoločnosti. Ich činnosť je analogická – riadia a spravujú cenné papiere či hotovosť v prospech tretích osôb. Všetky spoločnosti môžu spravovať portfóliá, ktoré majú určité obmedzenia pri investovaní finančných prostriedkov. Všetky spomínané typy firiem sú súčasťou finančných konglomerátov. To, že viažu na analogickú činnosť kapitál, musia míňať finančné prostriedky na mzdy pracovníkov, ktorí v rámci konglomerátu vykonávajú totožné činnosti vyvoláva otázku, či má zmysel a je ekonomicky efektívne, aby tie isté činnosti museli vykonávať dve či tri spoločnosti v rámci jedného konglomerátu. Inštitucionálna roztrieštenosť a fragmentárnosť finančných služieb na Slovensku je dôsledkom toho, že rôzne ministerstvá iniciovali nehomogénne zákony pre analogické činnosti. Vytvorením množstva subjektov sa dospelo k prebytku inštitúcií, ktoré predražujú správu aktív a zvyšujú celkové ekonomické náklady finančných konglomerátov.

Kapitálový trh

Kapitálový trh na Slovensku nie je miestom získavania kapitálu pre podniky. Nie je na ňom ani ponuka a ani dopyt. Trh pre alokáciu základného kapitálu podnikov vlastne neexistuje. Trhy sú globalizované a otvorené pre medzinárodných investorov. Prvým dôvodom, prečo nefunguje sú vysoké transakčné náklady. Druhým je nedostatočná úprava vzájomných vzťahov rôznych tried akcionárov, neexistencia právnej úpravy zamedzovaniu transferu aktív a nerozvinutá akcionárska kultúra. Z makroekonomického hľadiska je neexistencia kapitálového trhu rizikom, pretože financovanie podnikov len dlhovým kapitálom má negatívny dopad na rentabilitu podnikov, oslabuje

výnosy pre akcionárov a pri fáze ekonomického cyklu, v ktorej dôjde k poklesu hospodárstva sa môže opätovne prejavíť v problémoch bankového sektora.

Prečo kapitálový trh nefunguje? Vysoké úrokové miery znižovali atraktivnosť investovania. Chýbajúca regulácia v počiatočných štádiách kapitálového trhu spolu s asymetriou informácií umožnila okrádanie investorov, a tým prerozdelenie kapitálu. Kapitálový trh mal v bankovom trhu príslušného konkurenta. Ďalšou príčinou krachu kapitálového trhu na Slovensku ako mechanizmu alokácie bol predaj významných aktív bez využitia domácej alebo zahraničnej burzy. Kapitálový trh nikdy nenašiel „advokáta“, teda osobnosť s dostatočným vplyvom, ktorá by presadzovala jeho rozvoj. Okrem toho, poskytovanie finančných služieb sa nikdy nestalo súčasťou národnej stratégie. Určitú úlohu zohrala aj psychológia typu „všetko alebo nič“, prejavujúca sa v preferovaní úverov, ale aj v privatizácii priamymi predajmi domácim alebo zahraničným nadobúdateľom. Ďalším dôvodom neexistencie kapitálového trhu sú vysoké transakčné náklady spojené s vydaním akcií či dlhopisov. Je známe, že verejné podniky musia výkazy o svojom hospodárení poskytovať burze, CDCP, dohľadu, daňovým úradom a vkladať do zbierky listín.

Kapitálový trh bude fungovať ako miesto alokácie finančných prostriedkov vtedy, ak bude mať výrazne lacnejšiu infraštruktúru, ktorá bude kompenzovať straty z toho, že Slovensko je malý trh. Bude to vtedy, keď sa dosiahne kritická masa, teda dostatok cenných papierov s dostatočnou likviditou. Tá sa dá dosiahnuť len využitím burzy v privatizácii – napríklad letisko, SPP, Telekom, Slovenské elektrárne. Okrem toho, burza musí výrazne propagovať svoju existenciu. Pre lepšie fungovanie burzy sú potrebné aj daňové stimuly. Taktiež treba odstrániť bariéry pre vstup do podnikania na kapitálovom trhu, ktorými sú byrokracia, neznalosť problematiky a premrštené kapitálové požiadavky. Bariérou podnikania v sektore kapitálového trhu, ale aj finančných služieb sú paušálne poplatky. Pripomeňme, že podľa sadzovníka poplatkov Národnej banky Slovenska zdedeného od Úradu pre finančný trh, za povolenie podnikáť ako obchodník s cennými treba zaplatiť 50 000 Sk.

Náklady spojené s emisiou dlhopisov v objeme 1 mld. Sk

	Dlhopis obchodovaný na kótovanom hlavnom trhu	Dlhopis obchodovaný na kótovanom paralelnom trhu
Poplatky CDCP	56%	63%
Pridelenie ISIN	59 500 Sk	59 500 Sk
Registrácia emisie	463 500 Sk	463 500 Sk
Poplatky ÚFT	4%	5%
Schválenie prospektu	40 000 Sk	40 000 Sk
Poplatky BCPB	22%	12%
Vstupný poplatok + ročný kótovací		
poplatok na kótovanom hlavnom trhu	200 000 Sk	
Vstupný poplatok + ročný kótovací		
Poplatok na kótovanom paralelnom trhu		100 000 Sk
Náklady na inzerciu	18%	20%
Inzerát v novinách + obchodný vestník	165 000 Sk	165 000 Sk
Spolu	928 000	828 000

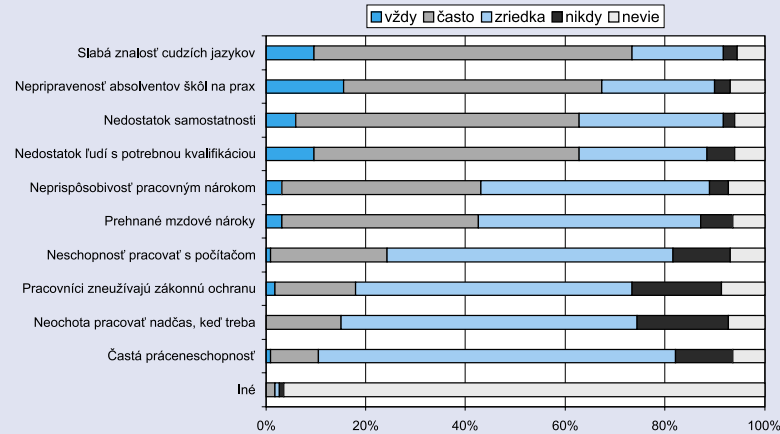
6.2 Práca, školstvo, zdravotníctvo, veda a výskum

Ekonomický zdroj „práca“ je jeden zo vstupných výrobných faktorov pre všetkých podnikateľov. Tento faktor by mal byť vo všeobecnosti dostupný 1) v čo najlepšej kvalite a 2) v primeranej cene tak, aby prinášal čo najvyššiu pridanú hodnotu pre daného podnikateľa. Jeho kvalita, cena a dostupnosť priamo závisia od kvality systémov vzdelania, zdravotníctva a možností využívania najnovších poznatkov.

Prieskum: Pracovná sila a jej kvalita

Ľudský kapitál na Slovensku pre väčšinu firiem nie je najväčším problémom, ale ani bezvýznamným. S akými problémami sa v zamestnávaní ľudí stretávajú najčastejšie? Na prvom mieste je to slabá znalosť cudzích jazykov, hneď za ňou nepripravenosť absolventov škôl na prax. Manažéri a podnikatelia hodnotia prevažne ako častý problém aj nedostatok samostatnosti. Mnohí konštatujú aj nedostatok ľudí s potrebnou kvalifikáciou. Uvedené charakteristiky sú nelichotivou vizitkou slovenského vzdelávacieho systému, najmä však vysokých a stredných škôl. Väčšina z nich naďalej zanedbáva komunikáciu s praxou a nevie, resp. nesnaží sa reagovať na jej potreby ponukou nových študijných odborov, a čo je ešte dôležitejšie – posunom dôrazu od memorovania vedomostí študentmi k ich používaniu. Myslí si to viacero manažérov a podnikateľov zúčastnených na kvalitatívnej časti prieskumu, ktorý realizovala TREND Analyses. Hoci zatiaľ kvalita školstva a pracovnej sily ešte nepatrí k rozhodujúcim prekážkam, na ktoré podnikatelia a investori narážajú, v budúcnosti sa k nim môže zaradiť. Už teraz hodnotia viacerí manažéri absolventov škôl ako v praxi ťažko použiteľných. Potreba prebudenia rigidných vzdelávacích inštitúcií nateraz pohodlne prežívajúcich v zabehaných kolajach sa javí ako čoraz akútnejšia.

Problémy pri zamestnávaní ľudí



Školstvo a vzdelanie

Ideálny systém vzdelávania (ďalej stredné a vysoké školy) má za cieľ čo najefektívnejšie prepojiť požiadavky tých, ktorí sa vzdelávajú (budúci pracovníci), s tými, ktorí ponúkajú prácu (podnikatelia). Systém vzdelávania a jeho inštitúcie musia preto vedieť odhaľovať dopyt zamestnávateľov po určitých znalostiach, zručnostiach a poznatkoch, ktoré po ich získaní prostredníctvom vzdelávacieho programu danej inštitúcie zabezpečia ich absolventovi relevantnú prípravu na zamestnanie.

Európske rozvojové dokumenty identifikujú problémy vzájomnej závislosti rozvoja podnikateľského prostredia a rozvoja vzdelávacích systémov, uplatňujú pozitívny princíp otvorenej koordinácie založený na nasledovaní najlepších príkladov a správne definujú niektoré charakteristiky vhodného systému vzdelania. Negatívom v tejto oblasti je zameranie sa na tradičné metódy riešenia problémov. Medzi ne môžeme zaradiť zvyšovanie výdavkov na vzdelanie z verejných zdrojov, posilňovanie úlohy štátu v oblasti vzdelávania, rozdelenie úloh medzi vzdelávacie inštitúcie a verejné orgány, kedy budú verejné orgány definovať strategické ciele a vzdelávacie inštitúcie budú na ich základe poskytovať programy, výzvy o potrebách kvality, revidovaní učebných plánov, zlepšení vzájomnej komunikácie vzdelávacích inštitúcií bez jasného akcentu na voľbu spotrebiteľa (študenta, jeho rodičov) spojenú so spoluúčasťou a podstúpením rizika spotrebiteľa.

Stredné školstvo prešlo výraznými zmenami v systéme financovania, ktoré majú byť v najbližšej dobe doplnené zmenou obsahu vzdelávania tzv. kurikulárnou reformou. Medzi základné právne normy v tejto oblasti patrí (ešte dnes platný) zákon č. 29/1984 – školský zákon a zákony č. 596/2003 o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a č. 597/2003 o financovaní základných, stredných škôl a školských zariadení. Tieto zákony sú relevantne doplnené príslušnými vyhláškami a nariadeniami vlády.

Pozitívami systému sú: (1) racionalizácia systému financovania základného a stredného školstva, (2) vytvorenie konkurenčného prostredia medzi školami, (3) zrovnoprávenie neštátnych škôl so štátnymi, (4) zavedenie viac zdrojového financovania.

Negatíva systému sú: (1) zaostávanie obsahovej stránky reformy (dodnes nie je prijatý nový školský zákon), (2) vytvorenie nerovného trhového prostredia medzi niektorými školami (štúdium niektorých študentov stredných škôl je financované rádovo vyššími sumami a v systéme financovania existuje stále veľké množstvo výnimiek), (3) nevyhovujúce nastavenie finančných vzťahov a kompetencií medzi zriaďovateľmi škôl a školami (obec a VÚC prerozdeľujú značné finančné prostriedky medzi školami v ich pôsobnosti, čím sú mnohé úspešné školy finančne poddimenzované), (4) rozsiahlosť legislatívy v oblasti školstva (legislatíva má viac ako 1000 strán a stále sa rozrastá; jej úloha by mala byť skôr rámcová), (5) rozsiahly systém komplementárnych služieb a (6) stále pretrvávajúca centralizácia a regulácia viacerých činností riadiacich pracovníkov škôl upravená vo vyhláškach o stredných, základných školách a zákonoch č. 596/2003 a 29/1984. Systém vysokého školstva upravuje zákon č. 131/2002 – vysokoškolský zákon, zákon č. 53/1964 o udeľovaní vedeckých hodností a k nim prislúchajúce vyhlášky.

Hlavnými pozitívami systému sú ustanovenia o akademických slobodách, samosprávnopôsobnosť verejných VŠ či možnosť viac zdrojového financovania a možnosť pôsobenia súkromných VŠ na trhu. Medzi negatíva patria ustanovenia o vzniku a zrušení verejných vysokých škôl (§5), potreba štátneho súhlasu na existenciu súkromnej vysokej školy (§ 47), zákonom garantované monopolné postavenie vysokých škôl na trhu prostredníctvom systému akreditácie v oblasti poskytovania vysokoškolského vzdelania a udeľovania titulov (§81 – 87), rozhodujúce financovanie verejných vysokých škôl z prostriedkov štátneho rozpočtu (daní daňových poplatníkov) či zákonom stanovené zabezpečenie komplementárnych statkov (stravovanie a ubytovanie) vysokými školami (§94).

Zdravotná starostlivosť

Zdravotná starostlivosť vytvára predpoklady na to, aby sa chorý človek čo najskôr vyliečil a vrátil do práce. Jej cieľom je súčasne udržiavať dobrý zdravotný stav obyvateľstva. Európska únia vytvorila pre oblasť zdravotnej starostlivosti (ZS) veľký počet noriem. Sú zamerané na vzájomnú koordináciu zákonov, uznávanie diplomov lekárov a dokladov, odbornú kvalifikáciu, lieky, normy kvality, spojené spolu s materiálmi zameranými na rozvoj odvetvia. Spoločenstvo sa vo všeobecnosti zaväzuje zvyšovať úroveň zdravia, zabráňovať chorobám, znižovať úmrtnosť či obmedziť činnosti vedúce k

zdravotnej neschopnosti. Zdravie je vyhlásené za prioritu a spoločenstvo má hrať aktívnu úlohu v tejto oblasti v súlade s princípom subsidiarity a prijímať opatrenia, ktoré nemôžu prijímať jednotlivé štáty. To vytvára značné obmedzenia pre realizáciu lokálnych reforiem.

Na Slovensku sa systém zdravotníctva v rokoch 2003 a 2004 zmenil prijatím zákonov č. 576/2004 o zdravotnej starostlivosti a službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, č. 577/2004 o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia, č. 578/2004 o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti a podmienkach jej poskytovania, č. 579/2004 o záchrannej zdravotnej službe, č. 580/2004 o zdravotnom poistení a č. 581/2004 o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnými poisťovňami. Tieto zákony doplnili zákon č. 140/1998, ktorý upravuje nakladanie s liekmi a zdravotníckymi pomôckami. Všetky zákony dopĺňajú vyhlášky, nariadenia a cenové opatrenia MZ SR.

Medzi pozitíva reformy patria: (1) prijaté stabilizačné opatrenia (napr. postupné oddĺženie zdravotníckeho sektora, či zavedenie povinnej spoluúčasti), (2) zavedenie možnosti individuálneho zdravotného poistenia, (3) zavedenie tvrdých rozpočtových pravidiel pre subjekty v systéme, (4) umožnenie transformácie poisťovní a poskytovateľov zdravotnej starostlivosti na súkromné spoločnosti, a s tým spojenú racionalizáciu a manažérske riadenie, (5) určitú decentralizáciu právomocí v systéme (samospráva, komory).

Medzi negatíva systému zdravotnej starostlivosti patria: (1) regulovanosť celého systému, najmä financovania ZS, komplementárnych činností a služieb ako distribúcia liekov, ale aj poskytovania ZS, stanovovania maximálnych cien a obmedzenej voľby spotrebiteľa; (2) legislatíva vytvára centrálné stanovený regulačný rámec, čím sa znižuje miera konkurencie a vytvárajú sa ekonomické distorzie na efektívne fungovanie systému. Okrem toho neexistuje reálne zdravotné poistenie. Namiesto neho sa prerozdeľujú odvody na základe veku, pohlavia a nákladov na ZS; (3) vysoká miera úhrad a rozsah poskytovanej ZS z verejného zdravotného „poistenia“ (účasť pacienta je nízka, čo vedie k nadspotrebe a predražovaniu systému); (4) systém tak, ako je dnes nastavený, dlhodobo nerieši problém demografického vývoja, a s tým spojených nákladov na zdravotnú starostlivosť; (5) v princípe odstraňuje možnosť voľby spotrebiteľa; (6) absolútnu unifikáciu poskytovania služieb, čo je spôsobené nastavením regulácie výkonov a používaných liekov a ustanoveniami o experimentálnej liečbe.

Veda a výskum

Systém vedy, výskumu a inovácií (VaV) má prinášať nové poznatky a zameriavať sa aj na ich aplikáciu v praxi. Takýto systém potrebuje:

- slobodné a rovnoprávne inštitucionálne prostredie v oblasti VaV,
- efektívny vzdelávací systém a podporu rozvoja ľudského kapitálu,
- nástroje na elimináciu rizika spojeného so zavádzaním nových inovatívnych riešení a
- konkurenčné podnikateľské prostredie.

Na úrovni EU je politika v oblasti inovácií a podpory VaV zameraná na nevyhnutnú potrebu systémového prístupu vo všetkých členských krajinách, potrebu zamerania sa na aplikovaný výskum, respektíve na nástroje aplikácie nových poznatkov do praxe a prijatie takých nástrojov, ktoré zabezpečia omnoho vyšší prísun kapitálu prioritne zo súkromných zdrojov do oblasti podpory VaV na úroveň 3 % HDP do roku 2010.

Základný legislatívny rámec podpory VaV na Slovensku tvoria zákon č. 132/2002 o vede a technike, č. 172/2005 o organizácii štátnej podpory výskumu a vývoja a č. 133/2002 o Slovenskej akadémii vied a zákon č. 203/2001 o Agentúre na podporu vedy a techniky. Za súvisiace právne normy s oblasťou VaV môžeme považovať napríklad zákon č. 527/1990 Zb. o vynálezoch, premyslených vzoroch a zlepšovacích návrhoch, zákon č. 478/1992 o úžitkových vzoroch, č. 90/1993 o

opatreniach v oblasti priemyselného vlastníctva v znení zákona č.55/1997, zákon č. 435/2001 o patentoch a dodatkových ochranných osvedčeníach v znení zákona 402/2002, zákon č.444/2002 o dizajnoch a zákon č. 618/2003 – autorský zákon a zákon č.231/1999 o štátnej pomoci, prioritne ustanovenia § 8 o štátnej pomoci súkromným organizáciách v oblasti vedy a techniky.

Medzi pozitívne stránky môžeme zaradiť (1) relatívne vysokú zamestnanosť v stredno/vysokotechnologicky náročnej výrobe, (2) primeraný počet absolventov technických, inžinierskych a prírodovedných odborov, čo môže znamenať, že Slovensko má značný potenciál v rozvoji VaV a v aplikácii ich výsledkov v praxi.

Medzi pretrvávajúce negatíva môžeme zaradiť: (1) neexistenciu písomnej a ucelenej podoby rozvojovej stratégie v oblasti VaV a inovácií a značnú rozštiepenosť kompetencií v tejto oblasti medzi MŠ SR a MH SR, (2) minimálny dôraz na aplikovaný výskum, (3) nedostatok proaktívnych a systémových nástrojov v politike podpory VaV (napr. používanie rizikového kapitálu), (4) slabo rozvinutý vzťah medzi výskumno-vzdelávacím systémom a podnikovou sférou, (5) vysoký dôraz na inštitucionálnu podporu VaV a inovácií, a s tým súvisiace monopolné postavenie niektorých inštitúcií v oblasti realizácie VaV (zákon o č.133/2002 a 172/2005).

6.3 Pôda, pôdohospodárstvo a lesníctvo

Bariéry rozvoja podnikania v poľnohospodárstve a v lesnom hospodárstve vznikajú z viacerých príčin. Súvisia so špecifickosťou tohto typu podnikania, viazaného na využívanie prírodných zdrojov. Najvýznamnejšie problémy súčasnosti sú:

- vysoký stupeň regulácií a obmedzení pri uplatňovaní verejných záujmov;
- vysoká miera neidentifikovanosti vlastníctva pozemkov;
- štátne vlastníctvo pôdy a iných nehnuteľností;
- vysoký stupeň regulácií a obmedzení trhu;
- regulácie v lesnom hospodárstve;
- nesystémové dane a poplatky;
- prenájom pôdy.

Prvý okruh bariér podnikania v týchto odvetviach je spôsobený vysokým stupňom regulácií a obmedzení pri uplatňovaní verejných záujmov, predovšetkým nadmerne rozsiahlym a neúmerne prísny uplatňovaním preventívneho princípu v ochrane prírody. Prvotnou príčinou týchto legislatívnych zásahov je fakt, že poľnohospodárstvo i lesné hospodárstvo je dominantne viazané na využívanie prírody. Každý zásah do prírodného prostredia, ktorý so sebou nesie podnikanie spôsobuje (do istej miery) externality, to znamená zásah do práv iných vlastníkov a užívateľov územia, ktoré s územím, na ktorom pôsobí producent externalít súvisia (ide najmä o najbližších susedov, v menšej miere užívateľov rovnakého regiónu, prípadne vodného toku). V snahe o poistenie pred škodami spôsobenými externalitami existuje na Slovensku sústava legislatívnych pravidiel zákazov, obmedzení a kontroly podnikania na pôde. Podrobnejšie sa týmito bariérami podnikania venuje kapitola 5.5. Životné prostredie.

Druhý okruh bariér podnikania v týchto odvetviach je spôsobený vysokou mierou nevysporiadanejosti vlastníctva k pozemkom. Tá spôsobuje obmedzuje možnosti kúpy pozemkov. Veľká časť poľnohospodárskej pôdy v SR, asi 25 %, nemá známych vlastníkov. Ide o pozemky neidentifikovaných vlastníkov, ktorí po roku 1948 neprejavovali záujem o vlastníctvo pôdy. S týmito pozemkami nakladá Slovenský pozemkový fond (SPF), ktorý ich prenajíma užívateľom pôdy. V snahe ukončiť možnosť prinávratenia tejto pôdy vlastníkom určila vláda termín prevodu vlastníctva pozemkov neidentifikovaných vlastníkov do vlastníctva štátu a do správy fondu do 1.9.2000, neskôr bol tento termín predĺžený o ďalších 5 rokov, t.j. do 1. 9. 2005. V roku 2005 však bola účinnosť

týchto opatrení pozastavená Ústavným súdom SR. Nevysporiadanie vlastníctva k pôde neznámych vlastníkov je nežiadúcou bariérou podnikania. Predlžuje čas pôsobenia SPF ako štátneho účastníka trhu s pozemkami. Problém je potrebné riešiť v súlade s Ústavou SR a na základe mechanizmov, ktoré zintenzívnia identifikáciu vlastníkov. Ide predovšetkým o zintenzívnenie informovania verejnosti o možnostiach zisťovania ich možného vlastníctva pozemkov, v prechodnom období. Ak by sa preukázal nesúlad súčasnej úpravy s Ústavou SR, je potrebné vykonať legislatívne zmeny umožňujúce vyvlastnenie pozemkov neznámych vlastníkov za primeranú náhradu.

Tretí okruh bariér je spôsobený štátnym vlastníctvom pôdy a iných nehnuteľností. Okrem nakladania s pozemkami neznámych vlastníkov SPF aj spravuje pozemky vo vlastníctve štátu. V roku 2003 boli ustanovené podmienky prechodu týchto pozemkov do vlastníctva obcí ku dňu 31.8.2006 (účinnosť tohto opatrenia bola pozastavená Ústavným súdom SR). Opatrenie, ktoré navrhuje previesť štátne vlastníctvo pozemkov na obce (navyšuje so zákazom ich privatizácie na ďalších 10 rokov) možno považovať za veľmi neefektívny a nežiadúci lobistický zásah, ktorý znemožňuje prístup k získaniu vlastníctva štátnej (resp. obecnej) pôdy. Toto opatrenie vedie k obmedzovaniu rozvoja podnikateľského prostredia v SR a vzhľadom na charakter štátneho vlastníctva môže byť predpokladom korupcie, ale aj poškodzovania životného prostredia. Po skončení procesu identifikácie vlastníctva k pôde by mali byť zrušené všetky obmedzenia predaja pôdy vo vlastníctve štátu a pôda vo vlastníctve štátu by sa mala dostať do súkromných rúk. Výnimkou by mali byť len prípady, v ktorých štátne vlastníctvo poľnohospodárskej pôdy zjednodušuje proces presadzovania verejných záujmov. Môže to byť budovanie priemyselných parkov, ciest alebo ochrana životného prostredia.

Problém štátneho vlastníctva sa týka aj lesných pozemkov. Štát vlastní alebo užíva väčšinu lesných pozemkov v SR. Zákon o lesoch z roku 2005 zamedzil možnosť prevodu vlastníctva lesných pozemkov, ktoré sú vo vlastníctve SR do súkromných rúk. Podobným spôsobom je obmedzená možnosť prenájmu pozemkov vo vlastníctve štátu. Na predaj, zámenu, nájom, výpožičku a prevod správy lesného majetku vo vlastníctve štátu sa vyžaduje súhlas ministerstva. Štátne vlastníctvo lesov sa v porovnaní so súkromnými formami vlastníctva javí z dlhodobého hľadiska ako málo efektívne. Štátny podnik Lesy SR, ktorý vlastní alebo užíva väčšinu lesných pozemkov v SR, vykazoval v predchádzajúcich rokoch mimoriadne zlé hospodárske výsledky. Forma hospodárenia podniku je centralizovaná do jedného podniku, čo má negatívne dôsledky na ceny produktov (uspokojovanie dopytu). Najvýraznejším problémom je však legislatívne zamedzenie prístupu k získaniu vlastníctva k pôdam vo vlastníctve štátu, ktorým sa prehlbujú deformácie v podnikateľskom prostredí v lesnom hospodárstve SR.

Zásadným riešením problému štátneho vlastníctva lesov je legislatívne riešenie odstránenia bariér prístupu k získaniu vlastníctva (a prenájmu) lesov. Potrebné je uskutočniť reštrukturalizáciu štátneho vlastníctva lesov, decentralizáciu riadenia podniku Štátny podnik Lesy SR, ktoré sa v súčasnosti menia na akciovú spoločnosť.

Štátne vlastníctvo lesov by malo napomáhať zachovaniu lokalít, ktoré sú dôležité pre ochranu životného prostredia a súčasne by nemalo byť prekážkou fungovania trhu s drevom. Pomer verejného a súkromného vlastníctva by nemal mať negatívny dopad na verejné financie.

Osobitný problém štátneho vlastníctva sa týka hydromelioračného majetku (HMZ) vo vlastníctve SR. Má hodnotu niekoľko stoviek miliónov korún a forma vlastníctva sa dá považovať za prekážku podnikania. Od roku 1990 sa nenašla politická vôľa sprivatizovať ho alebo zefektívniť jeho správu. V súčasnosti sú HMZ v správe štátneho podniku Hydromeliorácie. Ministerstvo pôdohospodárstva SR (MP SR) presadilo na začiatku roku 2006 vo vláde schválenie novely pozemkového zákona. Podľa neho je staronovým správcom HMZ Slovenský pozemkový fond (SPF). Na sklonku minulého roku schválilo MP SR výnos o poskytovaní dotácií na „zachovanie prevádzkyschopného stavu“ HMZ. Tým len posilnilo pokračujúci trend deformovania podnikateľského prostredia a konkurencie v agrárnom sektore. Štátne vlastníctvo spôsobuje znehodnocovanie spravovaného majetku.



Deformáciu konkurenčného prostredia v oblasti poľnohospodárstva spôsobuje i štátne vlastníctvo nehnuteľností a podnikanie štátnych príspevkových organizácií (PO). Na ich fungovanie v roku 2004 MP SR vynaložilo 2,47 mld. Sk. Existencia príspevkových organizácií nie je potrebná, pretože ich činnosť nahrádzajú alebo čiastočne pokrývajú služby, ktoré vie efektívne poskytovať súkromný sektor. Mnohé služby, ako poradenstvo a vzdelávanie, ktoré podnes štát zabezpečujú PO MP SR. Tie isté činnosti popri verejnom sektore ponúkajú súkromné firmy. Tie však nedostávajú dotáciu. MP SR, ktoré spravuje a finančne podporuje 26 príspevkových organizácií, navrhuje transformáciu piatich z nich na neziskové organizácie. Tieto organizácie sú typickým príkladom neefektívnych inštitúcií vlastnených, prevádzkovaných a podporovaných štátom: vstupujú do konkurenčného prostredia súkromných poskytovateľov ako vládou dotované subjekty, disponujú viacúčelovými nehnuteľnosťami a poskytujú rôzne služby, napríklad v oblasti cestovného ruchu a kongresovej turistiky. To deformuje konkurenčné prostredie. Činnosť PO je potrebné prehodnotiť tak, aby sa zmenšil ich počet a okrem výnimiek by sa privatizovali.

Štvrtý okruh bariér je spôsobený vysokým stupňom regulácií a obmedzení agrárneho trhu. Vstupom do EÚ začal slovenský agrárny trh podliehať pravidlám spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ (Common Agriculture Policy – CAP). V EÚ spadá každá produkcia pod jurisdikciu CAP, pričom pravidlá obchodovania pre každú komoditu vykazujú rôznu mieru liberalizácie obchodovania.

Nosné typy trhových zásad sa menia podľa konkrétnej komodity v zmysle špecifik ich dodania, spotreby, zahraničného obchodu atď. V podstate sú uplatňované tri typy regulácie:

- vonkajšia ochrana a intervencia;
- vonkajšia ochrana bez intervencií;
- cenové vyrovnanie, resp. bezprostredná podpora.

Najvýznamnejšia časť opatrení v rámci CAP sa týka podpory trhových cien a dotácií. CAP však využíva i niekoľko výrazných obmedzení a negatívnych zásahov do slobodného obchodu s poľnohospodárskymi produktmi, predovšetkým zavedením systému produkčných kvót, dovozných ciel a vývozných subvencií.

Tieto opatrenia sú spojené s viacerými rizikami:

- deformácia účinkov konkurencie (priame platby, národné podpory, exportné dotácie, importné clá a kvóty)
- deformácia komparatívnych výhod (podpora vidieka, agroenvironmentálna podpora, polosamo-zásobiteľské farmy, štrukturálne opatrenia na podporu poľnohospodárstva a vidieka a pod.)
- deformácia cien (intervenčný nákup, intervenčný predaj, intervenčné skladovanie, intervenčné stiahnutie výrobkov z trhu, a pod.)

Kvôli liberalizácii agrárneho trhu je potrebné, aby na úrovni EÚ došlo k zásadnému prehodnoteniu a k zmene spoločnej poľnohospodárskej politiky. Mali by sa dotýkať týchto oblastí:

- liberalizácia obchodu s krajinami mimo EÚ (odstránenie dovozných ciel a exportných dotácií)
- liberalizácia podmienok podnikania v rámci EÚ (zrušenie dotácií, kvót, intervenčných nákupov a pod.)

Piaty okruh bariér podnikania sa týka nadmerných regulácií v sektore lesného hospodárstva. Podnikanie v tomto sektore je regulované veľkým množstvom zákonov, ktoré boli prijaté kvôli ochrane lesa a jeho mimoprodukčných funkcií. Ide o pôdoochrannú, teda vodoohospodársku a klimatickú funkciu. Okrem toho zákony postihujú spoločenské funkcie lesa, najmä zdravotnú, kultúrnu, rekreačnú, prírodoochrannú a vodoochrannú funkciu. Existujúce pravidlá hospodárenia v lese, zohľadňujúce mimoprodukčné funkcie lesa, ktoré vo výraznej miere obmedzujú slobodu podnikania na lesných pozemkoch či s lesnými porastami. Sú to obmedzenia súvisiace s využívaním lesov verejnosťou, predovšetkým právom verejnosti vstupovať na lesné pozemky.

Ďalšia časť regulácií sa týka opatrení, ktoré neprimeraným spôsobom zvyšujú náklady vlastníkov alebo obhospodarovateľov lesa. Ide najmä o vyžadovanie rozsiahlej administrácie a plánovania v hospodárení v lese. Z najvýznamnejších opatrení, ktoré zvyšujú náklady obhospodarovateľov lesa je potrebné spomenúť:

- hospodárenie podľa lesného hospodárskeho plánu a úhrada nákladov na jeho vyhotovenie
- povinnosť odborného lesného hospodára

Vysokú direktívnosť lesnej legislatívy v Českej a Slovenskej republike potvrdzujú viaceré odborné štúdie, články a analýzy. V porovnaní s inými krajinami EÚ sú výrazné obmedzenia uplatňované v slovenskej (aj českej) legislatíve najmä v týchto oblastiach: ochrana lesných pozemkov pred odňatím, povinnosť zalesnenia, povinnosť výchovy lesných porastov, stanovenie maximálnej výšky ťažby, obmedzenie holorubov, povinnosť zachovávania biodiverzity porastov, stanovenie povinnosti použitia geneticky vhodného reprodukčného materiálu, stanovenie povinnosti odborného lesného hospodára, povinnosť hospodáriť podľa lesného hospodárskeho plánu, podpora jednotlivých druhov vlastníctva, riešenie štátneho dozoru nad hospodárením v lesoch a legislatívne riešenie mimoprodukčných funkcií. Podmienky hospodárenia v týchto oblastiach by sa mali uvoľniť. To sa dá dosiahnuť zmenou zákonov, ktoré by mali odstrániť deformácie spred roka 1989, najmä rozsiahlu preregulovanosť a nevyplácanie náhrad za obmedzenia v bežnom hospodárení.

Šiestym okruhom bariér sú nesystémové dane a poplatky. Napríklad, miestnu daň z pozemkov môže správca dane upravovať všeobecne záväzným nariadením podľa miestnych podmienok smerom hore alebo dole. To niekedy viedlo k prudkému nárastu dane z pozemkov, a teda aj zvyšovaniu nákladov a k vytvoreniu rôznych podmienok podnikania v jednotlivých katastrálnych územiach v SR. Problém sa dá vyriešiť úplným zrušením miestnej dane z pozemkov alebo zavedením jednotnej sadzby dane z pozemkov.

Posledný okruh bariér podnikania v týchto odvetviach sa týka prenájmu pôdy. Občiansky zákonník definuje podmienky prenájmu. Podľa nich nájomca môže užívať prenajatú vec iba obmedzene. Vtedy, ak pri nájme poľnohospodárskych alebo lesných pozemkov úžitky z veci klesli z pod polovicu bežného výnosu, má nájomca nárok na primeranú zľavu z nájomného. Prenajímateľ si však musí započítať náklady, ktoré ušetril a cenu výhod, ktoré mal z toho, že nájomca užíval vec len obmedzene. V praxi sa toto právo uplatňuje najmä v prípadoch, keď klimaticky výrazne nepriaznivá sezóna (tzv. katastrofy) spôsobí výrazné zníženie výnosov v poľnohospodárskej výrobe. Právo nájomcu znížiť svoj nájom v prípade nepriaznivých okolností však nemožno považovať za korektné, pretože nie je možné vykonať dostatočne presný výpočet nákladov, ktoré nájomca ušetril, ani cenu výhod, ktoré mal z toho, že užíval vec len obmedzene (napríklad z dôvodov nepredvídateľných výkyvov trhových cien, výnosov, ktoré vyplývajú z reálnej trhovej hodnoty pôdy a podobne). Taktiež je dôležité, aby dôsledky zásahu vyššej moci neniesol prenajímateľ, ale ten, kto užíva výnosy z pôdy (a nesie prirodzené podnikateľské riziká spojené s hospodárením na pôde). Okrem toho, riziká spôsobené nepredvídateľnými udalosťami alebo vyššou mocou je možné eliminovať viacerými spôsobmi, napríklad poistením majetku. Súčasný legislatívny stav zvyšuje riziko špekulácií, v prípadoch nájomných zmlúv s inštitúciou spravujúcou pozemky vo vlastníctve štátu (SPF) spôsobuje i zvýšené riziko korupcie. Z týchto dôvodov je potrebné ustanovenia Občianskeho zákonníka prenášajúce ujmu za škody spôsobené nízkym výnosom na prenajímateľa zrušiť.

6.4 Telekomunikácie, pošta, informačné technológie

Odvetvie telekomunikácií je veľmi regulované. Existujú možnosti zmien v tomto odvetví. Sú však obmedzené európskym regulačným rámcom, a tým že Slovenské telekomunikácie (T-com) boli privatizované v súčasnom legislatívnom prostredí. Preto sme návrhy zmien vypracovali v dvoch

alternatívach. Prvá vychádza zo základných parametrov zdravého trhového prostredia. Druhá hovorí o zmenách kvôli vyrovnávaniu súčasných deformácií telekomunikačného trhu.

Bariéry vstupu do odvetvia elektronických komunikácií

V oblasti elektronických komunikácií pomohlo podnikateľskému prostrediu zjednodušenie vstupu do odvetvia zavedením všeobecného povolenia na základe splnenia oznamovacej povinnosti. Významnú bariéru pre vstup najmä malých firiem však predstavuje kapitálovo náročná povinnosť zabezpečiť zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach a udržiavať ich v nepretržitom prevádzkyschopnom stave na vlastné náklady. Napriek tomu, že ide o službu/povinnosť vyžadovanú štátom, nákladmi sú zaťažovaní komerční operátori. Naviac, operátori nemôžu ovplyvniť ani obstarávanie týchto zariadení (a teda ani cenu).

Nedostatky v podnikateľskom prostredí sú v oblastiach, v ktorých sú služby podnikov spojené s využívaním frekvencií. Efektívne využívanie frekvenčného spektra je pritom jedným zo základných vládnych cieľov v tejto oblasti.

Negatívny vplyv na podnikateľské prostredie je možné sledovať pri regulácii prideľovania frekvencií, ktoré sa realizuje podľa Národnej tabuľky frekvenčného spektra odvodennej od Európskej tabuľky pridelení. Neefektívnosť je spôsobená tým, že štát podnikom direktívne nariaďuje, na ktoré služby je možné využiť jednotlivé frekvencie, pričom množstvo nedostatkových frekvencií je využívaných armádou a štátom (napr. 870 – 876 MHz - systém CDMA či TV kanály K 67, 68, 69 – obsadené Armádou SR) a proces prideľovania predstavuje pre firmy zbytočné zdržanie. Štátna správa frekvenčného spektra a spolitizovanie procesu prideľovania frekvencií mala za následok aj nevpustenie tretieho mobilného operátora na náš trh.

Vychádza z toho, že frekvenčné spektrum sa považuje za obmedzený prírodný zdroj. Prírodným zdrojom nie je, pretože neexistuje nezávisle od ľudského konania (musí existovať vysielateľ). Regulácia kvôli vzácnosti nie je legitímna, pretože všetky produkty na trhu sú vzácne, a predsa sa s nimi obchoduje bez ich zoštatnenia. Jediným ospravedlnením regulácie je nebezpečenstvo rušenia vysielania, teda interferencie. To je však upravené aj v bežných normách, ako napríklad ochrana vlastníka pri výkone jeho vlastníckych práv v Občianskom zákonníku, respektíve ochrana pred neoprávneným zásahom do výkonu vlastníckych práv.

Bariéry podnikania v oblasti elektronických komunikácií

Regulácia podnikania v oblasti elektronických komunikácií sa vykonáva na základe nového regulačného rámca EÚ, ktorý bol do slovenskej legislatívy transponovaný prostredníctvom zákona o elektronických komunikáciách. Jej cieľom je vytvorenie hospodárskej súťaže.

Súčasný systém regulácie však naruša prirodzené fungovanie trhu. Reguluje sa na základe nesprávneho určenia relevantných trhov a násilného vytvárania konkurencie. Aj keď je možné z krátkodobého hľadiska

sledovať niektoré pozitívne dôsledky takejto politiky, z dlhodobého hľadiska predstavuje výrazné riziko pre rozvoj telekomunikačnej infraštruktúry, ako aj pre jeden z cieľov Lisabonskej stratégie EÚ či Národnej lisabonskej stratégie – budovanie informačnej spoločnosti.

Európska únia nesprávne zadefinovala relevantné trhy a Telekomunikačný úrad ich bezo zmeny transponoval do hospodárstva SR, aj keď mu to zákon výslovne neprikazuje. Na 7 maloobchodných trhoch úrad nesleduje skutočnú súťaž o zákazníka prostredníctvom uspokojovania tých istých potrieb, ale technické riešenia a segmenty zákazníkov. Regulácia 11 veľkoobchodných trhov je úplne nelegitímna, pretože predstavuje nanucovanie podmienok spolupráce medzi telekomunikačnými podnikmi navzájom.

Na jednej strane Telekomunikačný úrad nerešpektuje existenciu konkurencie pri poskytovaní hlasových

služieb medzi mobilmi a „pevnou linkou“. Na strane druhej, napríklad vládny materiál „Analýza možností a návrhu urýchlenia liberalizácie trhu s poštovými službami...“, uznáva, že existuje dokonca konkurencia v širšom meradle, a to medzi poštovými službami, internetom a mobilnými telefónmi (sms).

Nesprávne bol zadefinovaný aj ideálny stav – efektívna hospodárska súťaž, ktorá sa na nesprávne zadefinovaných relevantných trhoch skúma. Keď efektívna súťaž neexistuje, nasledujú opatrenia, ktoré sú v rozpore so slobodou podnikania a ústavnou ochranou súkromného vlastníctva. Treba upozorniť, že hospodárska súťaž nevzniká reguláciou, ale samostatne pri neexistencii administratívnych bariér prostredníctvom odhaľovania ziskových príležitostí podnikmi.

Z krátkodobého hľadiska môže byť dopad regulácie síce pozitívny (rastie konkurencia, klesajú ceny), ale z dlhodobého hľadiska sa kvôli riziku regulácie znižuje čistá súčasná hodnota všetkých investícií do budovania sietí a iných prostriedkov. Podnik je motivovaný znižovať svoju investičnú činnosť, čo pre hospodárstvo znamená spomalenie technického pokroku. Súčasne sa pre ostatné podniky, ktoré by inak boli ochotné vďaka ziskovým príležitostiam investovať do rozvoja infraštruktúry, stáva odvetvie menej príťažlivým. Súčasný systém regulácií je tak hrozbou pre budúci stav infraštruktúry a rozvoj celého odvetvia.

Existencia univerzálnej služby

Univerzálna služba, ako inštitút zabezpečujúci možnosť zriadenia „pevnej linky“ a poskytnutia iných služieb za prijateľnú cenu hocikde na Slovensku, predstavuje taktiež deformáciu trhového prostredia. Neefektívnosť existencie univerzálnej služby a systému jej financovania – účtu univerzálnej služby sa prejaví nasledovne: bude to proces povinného transferu finančných prostriedkov od vymedzených podnikov k podniku, ktorý bol určený úradom na poskytovanie univerzálnej služby (v súčasnosti Slovenské telekomunikácie, T-com). Motivácia určeného podniku je zvyšovať, resp. neznižovať náklady na univerzálnu službu, pretože mu budú tak či tak preplatené, spomaľuje inovácie služieb určených v univerzálnej službe a služba telefonovania musí byť zabezpečovaná prostredníctvom „pevnej linky“, čo je v rozpore s princípom technologickej neutrality.

Vplyv stavu v oblasti elektronických komunikácií na ostatné podniky

Legislatívne zázemie v odvetví elektronických komunikácií, ktoré vo viacerých častiach odporuje základným parametrom zdravého podnikateľského prostredia, sa negatívne dotýka aj všetkých ostatných firiem.

V súčasnosti klesajú náklady na hlasovú komunikáciu vďaka zlacňovaniu telefonovania z mobilu a z „pevnej linky“. Tento pokles je kvôli regulácii oneskorený a nie je možné očakávať, že ceny pri súčasnej úrovni koncentrácie trhu klesnú na najnižšiu možnú úroveň. Dôkazom toho sú aj nadpriemerné a stále rastúce zisky hlavných telekomunikačných hráčov a najvyššie priemerné mzdy v tomto odvetví. Na podniky mimo odvetvia telekomunikácií vplyva negatívne najmä neexistencia tretieho mobilného operátora na slovenský trh, respektíve nepodarené pokusy o vstup ďalšieho hráča v oblasti mobilnej komunikácie v rokoch 1998, 1999 a 2002. Bariérou bola cena licencie – 1,5 miliardy Sk. Dopadom na podnikateľov, ako aj domácnosti, bolo a je už spomínané omeškanie poklesu cien a vysoké náklady na hlasovú komunikáciu. Miesto na trhu pre tretieho operátora, vzhľadom na o 30% vyššiu penetráciu mobilov v susednej ČR zjavne existuje.

Návrhy zmien – čisté trhové riešenie

Vo všeobecnom povolení na prevádzkovanie sietí je potrebné čo najskôr zrušiť povinnosť zabezpečiť, financovať a udržiavať zariadenie na odpočúvanie zo zdrojov podniku. Ak si štát



vyhradzuje možnosť odpočúvania, mal by si potrebné zariadenie financovať z vlastných zdrojov tak, ako je to napríklad v susednej Českej republike.

Efektívnosť využívania jednotlivých frekvencií dokáže priniesť len zrušenie regulácie využívania frekvencií, zavedenie systému vlastnických práv na vysielacie práva a otvorenie trhu v tejto oblasti tak, ako to bolo navrhnuté nositeľom Nobelovej ceny za ekonómiu Ronaldom Coaseom a prakticky zrealizované napríklad na Novom Zélande. Bez existencie cien totiž nie je možné určiť ani spôsob ani podnik, ktorý zabezpečí najefektívnejšie zužitkovanie jednotlivých frekvencií. Výsledkom by teda mala byť postupná privatizácia frekvenčného spektra, v rámci ktorého si bude štát prenajímať potrebné frekvencie v závislosti od ich ceny.

V oblasti regulácie súťaže na relevantných trhoch je potrebné zrušiť kategóriu veľkoobchodných trhov a kategóriu maloobchodných trhov prispôbiť skutočne existujúcej konkurencii. Výsledkom by logicky mal byť jediný trh hlasových služieb. Regulácia sa nemá uberať smerom násilného vytvárania súťaže, ale odstraňovaním administratívnych bariér vstupu na trh (viď. vyššie) a štátom udelených privilégií. V tomto zmysle je potrebné aj zrušenie celého prežitého inštitútu univerzálnej služby. Povinnosťou štátu má byť rešpektovanie zmluvných vzťahov a nie ich prikazovanie.

Návrhy zmien prispôbené súčasnej situácii

Keďže sa slovenské telekomunikačné firmy snažili doteraz čo najviac prispôbiť svoju činnosť a investície existujúcemu legislatívnemu rámcu a reguláciám, nie je možné okamžite narovnať pokrivené trhové podmienky bez toho, aby nepocítili ujmu. Obmedzenie v odstraňovaní regulácií predstavuje aj regulačný rámec Európskej únie, ktorý je pre nás záväzný. Zmenené požiadavky v nadväznosti na uvedené obmedzenia je možné formulovať nasledovne:

- Požiadavka zrušenia povinnosti financovať odpočúvacie zariadenie firmami je identická ako v predchádzajúcej časti.
- V oblasti frekvencií je potrebné dôsledne uplatňovať §32 ods. 22 zákona o elektronických komunikáciách, ktoré umožňujú prevod práv na používanie frekvencií medzi podnikmi. Regulátor by mal v čo najväčšej miere na základe zákona liberalizovať trh s frekvenciami, avšak pri zachovaní základných pravidiel demonopolizácie. Štát by mal čo najskôr prehodnotiť množstvo a kvalitu zaberaných frekvencií a snažiť sa stiahnuť z oblastí, ktoré sú požadované súkromnou sférou.
- Čo sa týka inštitútu univerzálnej služby, SR by sa na európskej úrovni mala snažiť o zrušenie alebo o čo najväčšie oklieštenie tejto povinnosti. Nasledne by mal telekomunikačný úrad prehodnotiť proces určovania rozsahu a výkonu univerzálnej služby.
- Pre vstup tretieho mobilného operátora by mal byť tender nastavený tak, aby pri splnení všeobecných požiadaviek mohli byť automaticky pridelené frekvencie a Orange s T-mobile zostali mimo hry. Tretí mobilný operátor by v žiadnom prípade nemal byť virtuálny, ale reálne budujúci svoje siete.
- V oblasti regulácie súťaže je potrebné prehodnotiť určenie relevantných trhov tak, aby nebol ohrozený rozvoj telekomunikačnej infraštruktúry do budúcnosti. Telekomunikačný úrad by mal v tomto zmysle apelovať na Európsku komisiu, aby nám prispôbené relevantné trhy odobrila.

Poštové služby

Stav podnikateľského prostredia v oblasti poštových služieb bol dlhodobo nevyhovujúci kvôli existencii vysokej poštovej výhrady, ktorá zabezpečovala Slovenskej pošte monopolné postavenie ako odmenu za poskytovanie univerzálnej služby.

Podnikateľské prostredie v tejto oblasti sa každoročne zlepšuje pre postupné znižovanie poštovej výhrady, ktorá v súčasnosti garantuje Slovenskej pošte monopol pri korešpondencii do 50 gramov. Iné podniky môžu vykonávať poštové služby s touto korešpondenciou, len ak si zaúčtujú minimálne dvaaplnásobok ceny Slovenskej pošty.

Podnikateľskému prostrediu má pomôcť zrušenie poštovej výhrady novelou zákona o poštových službách, ktorá by sa mala prijať v tomto roku.

Po zrušení poštovej výhrady zostane podnikateľské prostredie naďalej zatienené existenciou univerzálnej služby. Univerzálna služba na doručovanie poštových zásielok je pritom prežitok existujúci len kvôli tlaku štátnej moci. Požiadavky na ňu neberú efektívnosť činnosti vôbec na zreteľ. Príkladom je povinnosť vyberať a dodávať zásielky každý deň na všetkých kontaktných a prístupových miestach, bez ohľadu na bežný počet zásielok a ich frekvenciu v danom mieste. Pri systéme poskytovania univerzálnej služby je možné predpokladať podobnosť elektronickým komunikáciám.

Výsledkom súčasného stavu sú vysoké ceny poštových služieb. V roku 2007 je možné očakávať vďaka zrušeniu poštovej výhrady pokles týchto cien, avšak neklesnú na bežnú trhovú úroveň, pokiaľ nepríde k zrušeniu univerzálnej služby. Vláda SR by mala rokovať s Európskou úniou o zrušení, alebo o obmedzení povinnosti podniku poskytujúceho univerzálnu službu.

Elektronická verejná správa

Informatizácia verejnej správy sa kedysi chápala ako nákup výpočtovej techniky, ktorá sa málo využívala. Podniky od informatizácie verejnej správy očakávajú a) možnosť komunikácie s verejnou správou v režime on-line, b) prístupnosť legislatívy, c) elektronické vybavovanie všetkých nevyhnutných povinností. To by sa malo odraziť v znížení nákladov na fungovanie verejnej správy.

Podnikateľom chýba centrálny portál o legislatíve, v ktorom by mohli nájsť všetky predpisy dotýkajúce sa podnikania, ktorý by im súčasne umožnil sledovať zmeny v legislatíve a pripomienkovať tvorbu nových zákonov. Asi 48 percent podnikateľov (prieskum APP) považuje za ťažké zistiť, ktoré všetky zákony a predpisy sa ich dotýkajú. V súčasnosti sú tieto údaje roztrúsené a nekompletné. Na stránkach ministerstiev sú často neaktualizované znenia zákonov a v systéme JASPI chýbajú aktualizované nariadenia vlády.

V oblasti elektronickej komunikácie s verejnou správou nastal pokrok tým, že daňové priznania, colné vyhlásenia sa dajú podávať elektronicky. Touto formou sa dajú robiť aj iné úkony. Zavádzanie služieb eGovernmentu znižuje náklady podnikov na komunikáciu s verejnou správou. Jeho rozvoju má pomôcť vládou prijatý materiál Cestovná mapa zavádzania elektronických služieb verejnej správy. Cieľom zmien v oblasti komunikácie by malo byť odstránenie nepotrebných služieb verejnej správy a následná digitalizácia potrebných.

Treba konštatovať, že v oblasti správy daní nedošlo k absolútnej digitalizácii, a preto by bolo treba túto oblasť rozvíjať. V prvom rade by sa mal v oblasti komunikácie podnikov a inštitúcií verejnej správy digitalizovať v oblasti prenosu takých údajov, ktoré podnikatelia musia pravidelne poskytovať verejným inštitúciám.

Verejný sektor by mal uvažovať o zavedení elektronickej formy správnych poplatkov, ktoré by mali existovať popri kolkoch. S elektronizáciou služieb verejnej správy by malo prichádzať aj k znižovaniu počtu úradníkov. Výsledkom elektronizácie verejnej správy by mala byť nielen možnosť zasielať úradom údaje elektronicky, ale aj stav, keď štát nebude môcť žiadať duplicitné informácie od podnikateľov a obyvateľov.

Informačná bezpečnosť

Legislatívne zázemie ochrany informácií podnikov sa zlepšilo. Neustále však vznikajú nové zdroje bezpečnostných incidentov a útoky sa stávajú sofistikovanejšími. Štát by mal teda pravidelne prehodnocovať legislatívnu úpravu tejto oblasti.

K zlepšeniu podnikateľského prostredia prispel zákon č. 215/2002 Z.z. o elektronickom podpise v znení zákona č. 679/2004 Z.z. Na základe neho štát rešpektuje elektronické dokumenty

podpísané zaručeným elektronickým podpisom (ZEP), ako keby boli podpísané ručne /zachovanie písomnej formy/. Masívne sa však nevyužíva. Prekážkou využívania ZEP podnikmi nie je v súčasnosti ani tak jeho cena (tá sa začiatkom roka 2006 pohybovala okolo 2800 Sk pre prvý rok využívania, v ďalších rokoch okolo 800-900 Sk), ako nepripravenosť verejnej správy.

Nízka využiteľnosť ZEP predlžuje dobu návratnosti investícií doň. Výhodným tak doposiaľ zostáva len pre minimum firiem. Vláda by nemala brániť vstupu zahraničných akreditovaných certifikačných autorít na náš trh, vďaka ktorým by sa zvýšila konkurencia a znížila cena ZEP. Potrebne je aj dopracovať legislatívu. Prekážkou je zatiaľ aj to, že nie je legislatívne ošetrené nasadenie centrálnej podateľne, vrátane zodpovednosti a plynutia procesných termínov.

Dôležitou požiadavkou podnikov v tejto oblasti je prísne zabezpečenie ochrany údajov týkajúcich sa podnikov po plánovanom prepojení databáz jednotlivých registrov verejnej správy. Pri súčasnom stave informačnej gramotnosti zamestnancov štátnej správy, absencii systémov kontroly práce s údajmi firiem, neexistencii dostatočnej úcty k údajom a k podnikom od zamestnancov štátnej správy je prepojenie všetkých registrov a možný prístup k agregovaným údajom z jedného miesta z hľadiska bezpečnosti skoro nepredstaviteľný. Prepojeniu všetkých databáz verejnej správy preto musí predchádzať zabezpečenie vysokej bezpečnosti údajov o firmách a autorizácia prístupu k nim. Inak prinesie výsledok tohto procesu vyššie riziko ako úspory.

Kvôli dobrému podnikateľskému prostrediu je potrebné vyzvať predstaviteľov štátnej moci, aby sa teraz i v budúcnosti vyvarovali zavádzania povinnosti komunikácie podnikov so štátom prostredníctvom elektronickej formy.

6.5 Energie – elektrina, plyn, teplo, voda

Pre podnikateľov v oblasti energetiky, kvalitné podnikateľské prostredie v tomto odvetví určuje: sloboda podnikania; istota podnikania (vymožiteľnosť práva, garancia cien, bezpečnosť); fungovanie voľného trhu; podporná infraštruktúra; cena energetických produktov. Pre ostatné podnikateľské subjekty je kvalitné podnikateľské prostredie okrem vyššie uvedených faktorov dané aj prístupom k energetickým zdrojom z pohľadu nielen ceny, ale aj kvality.

Monopolný charakter odvetvia

Sieťové odvetvia energetiky svojím charakterom predstavujú prirodzené monopoly, čo je dôvodom ich ponechávania v rukách štátu. Ich postupujúca liberalizácia si preto na Slovensku vyžiadala špeciálne prístupy, ktoré by mali tendencie zneužívania monopolného postavenia zredukovať na minimum. Sú založené na nasledujúcich princípoch:

- oddelenie výroby, distribúcie, predaja a prenosu do separátnych subjektov
- povinnosť prevádzkovateľov distribučných a prenosových sústav umožniť prístup k týmto sústavám všetkým relevantným subjektom na transparentnom a nediskriminačnom princípe. Tým by mala byť zabezpečená rovnosť príležitostí pre všetkých výrobcov/dodávateľov. Pri prenosových sústavách však právo na odmietnutie pripojenia/prenosu je dané s odvolaním sa na nedostatok kapacít;
- ceny tých zložiek, ktoré tvoria prirodzené monopoly (prenos, distribúciu) ostávajú predmetom regulácie.

Povoľovacia činnosť

Pre podnikanie v sektore energetiky je nevyhnutné povolenie, ktoré udeľuje Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO). Okrem povolenia na oprávnenie podnikat' sa vyžadujú zvláštne povolenia aj na výstavbu energetických zariadení – tzv. osvedčenie o súlade investičného zámeru s dlhodobou koncepciou energetickej politiky. Osvedčenie vydáva Ministerstvo hospodárstva SR. Je možné

konštatovať, že regulácia výstavby priameho vedenia má obmedzujúci charakter pre fungovanie voľného trhu, keďže zvýhodňuje monopoly existujúcich prevádzkovateľov prenosovej sústavy alebo distribučných sietí. Odporúčame preto zvážiť zmenu legislatívy v tejto oblasti. Obmedzujúcim faktorom pre podnikanie môže byť aj výška poplatkov na získanie povolení a iných poplatkov.

Liberalizácia

Dôležitým faktorom pre fungovanie voľného trhu je nová energetická legislatíva účinná od januára 2005, ktorá urýchljuje harmonogram liberalizácie trhu v energetickom sektore, s umožnením odberateľovi plynu a elektrickej energie výber svojho dodávateľa. Výnimka vo forme predĺženej ochrany sa týka odberateľov v sektore domácností, ktorí dostanú možnosť vybrať si svojho dodávateľa od 1. júla 2007. S cieľom zamedziť vplyvu prirodzených monopolov, ktorý je obzvlášť citelný u majiteľov prenosových sústav v energetike, bola zároveň zvýšená úloha regulačného úradu, ktorý by mal rešpektovať potrebu nediskriminačného prístupu do plynárenských a elektroenergetických sietí.

K reálnej liberalizácii však nedošlo. Príčinami nefungujúcej reálnej liberalizácie je nepostačujúca infraštruktúra, ale aj v technické limity prepravy veľkého objemu komodity na veľké vzdialenosti. Voľný trh brzdia aj existujúce prenosové sústavy, ktoré nespájajú jednotlivé krajiny.

Liberalizácia a ceny

Najväčším obmedzením podnikania v energetike je nestabilita alebo výrazný rast cien, spôsobených dereguláciou v tejto oblasti – a to aj v porovnaní s okolitými krajinami ako ČR. Vysoký rast energií znamená, že v súčasnosti sú ceny vyššie na Slovensku ako v ČR. Napríklad, za balíček služieb EON-u StandardPower spotrebiteľ v Čechách zaplatí 1393 Kč/MWh (1846 Sk), na Slovensku za ten istý produkt zaplatí 2123,56 Sk, t.j. o 15% viac. Pri komodite elektrickej energie je vysoká cena daná aj vysokou cenou podporných služieb, ktoré do konečnej ceny vstupujú, a pre ktoré zatiaľ na Slovensku neexistuje reálna konkurencia. Tie napríklad v SR poskytujú Slovenské elektrárne a ich cena je niekedy aj dvojnásobne vyššia ako v okolitých krajinách. Podporné služby sú služby, ktoré ponúkajú výrobcovia elektrickej energie SEPS na pomoc zabezpečenia tzv. „systémových služieb“, ktoré SEPS má povinnosť zabezpečiť na zachovanie kvality elektrickej energie – predovšetkým vo vyrovnávaní odchýlok. Kým napríklad cena, ktorú každý odberateľ v SR v roku 2005 zaplatil za systémové služby predstavuje 352 Sk za 1 MWh dodanej energie, súčasná cena v Českej republike je len 156,28 Kč/MWh. Zohľadnenie nákladov na systémové služby musí zaplatiť každý odberateľ, bez ohľadu na cenu, ktorú mu ponúka výrobca energie.

6.6 Dopravné služby – cestná doprava, železničná doprava, letecká doprava, vodná doprava

Nedobudovaná infraštruktúra v oblasti dopravy predstavuje pomerne dôležitú pretrvávajúcu bariéru v rozvoji podnikania. Podľa posledných prieskumov viac ako 45% opýtaných podnikateľov hodnotí dopravnú infraštruktúru ako veľmi zlú alebo skôr zlú.

Cestná doprava

Najdôležitejším problémom v cestnej doprave je preťaženosť cestnej premávky v kritických úsekoch a nedobudovanie nosnej siete rýchlostných komunikácií. Miera, v akej kvalita cestnej siete ovplyvňuje konkurencieschopnosť podnikateľského prostredia, závisí od rôznych faktorov. Predovšetkým je to blízkosť k trhu. Na Slovensku domáci trh nadobúda čoraz menší význam. To sa malo brať do úvahy aj pri projektovaní strategických cestných sietí. Z mapy transeurópskych cestných koridorov jednoznačne vyplýva, že pre rozvoj východného Slovenska by bolo oveľa efektívnejšie (a investične nenáročnejšie) dobudovanie južného ťahu Košice - Milhoš (t.j. v smere Miškolec) ako smerom na západ (Prešov – Žilina). Podľa vyjadrení tamojších podnikateľov spomínaný

nedobudovaný malý kúsok diaľnice spôsobuje stratu konkurencieschopnosti regiónu Slovensko - Východ oproti maďarským (a dokonca aj rumunským) regiónom.

Dôležitým faktorom je kvalita vozovky, ktorá ovplyvňuje životnosť dopravných prostriedkov podnikateľov. Slovenská správa ciest uskutočňuje pravidelne merania stav vozoviek. Celkovo platí, že pri znižovaní triedy ciest sa znižuje aj ich kvalita. V roku 2004 bolo 25 % slovenských ciest 1. triedy nevyhovujúcich až havarijných, u ciest 2. triedy bol nevyhovujúci až havarijný stav až u 36% ciest. Cesty 3. triedy a miestne komunikácie neboli hodnotené, je predpoklad, že ich stav ciest je ešte horší.

Železničná doprava

V sektore železničnej dopravy v súčasnosti prebieha liberalizácia, ktorej hlavným cieľom bolo zabezpečenie voľného trhu v tejto oblasti. Prvým krokom bolo oddelenie správy dopravnej cesty (Železnice Slovenskej republiky) od dopravných služieb (Železničná spoločnosť), ďalším krokom je oddelenie ziskovej nákladnej dopravy od osobnej, ktorá je v podmienkach SR stratová. V súčasnosti prebieha privatizácia nákladnej zložky dopravy (Železničná spoločnosť – Cargo).

Napriek formálnej liberalizácii je reálne fungovanie voľného trhu v sektore železničnej dopravy v začiatkoch a potrvá určitý čas, kým sa výraznejšie prejaví. Hoci na trhu už existuje viacero nezávislých prepravcov v nákladnej železničnej doprave a ich ceny môžu byť výrazne nižšie, nedokážu konkurovať dominantným prepravcom (ktorým je na Slovensku Cargo, v iných krajinách ide zväčša o štátnych dominantných prepravcov). Dôvodom je charakter tovaru, ktorý je v súčasnosti predmetom prepravy železnicou. U kľúčových hráčov ide o materiál prepravovaný v obrovskom množstve. To žiaden z domácich prepravcov, okrem Carga, nedokáže splniť v celom rozsahu. Na to je nevyhnutný veľký dopravca typu Cargo, ktorý má preto dostatok „pák“, aby menšieho dopravcu ku svojmu zákazníkovi „nepripustil“. Podľa vyjadrení podnikateľov v železničnej doprave sa podobné páky v praxi využívajú.

K zvýšeniu konkurencie v železničnej doprave môže prispieť snaha o súťaženie národných dominantných prepravcov v jednotlivých krajinách EU. Táto skutočnosť by mala byť braná do úvahy aj v procese privatizácie Carga, kedy cena by nemala byť jediným kritériom.

Letecká doprava

Infraštruktúru v leteckej doprave môžeme hodnotiť pomerne priaznivo, o čom svedčí pomerne rovnomerne vybudovaná sieť medzinárodných verejných letísk. O kvalitnom podnikateľskom prostredí z pohľadu voľného trhu svedčí aj skutočnosť, že tu má centrálu jedna z najznámejších nízkonákladových spoločností Sky Europe, ktorá výrazne prispieva k rastu výkonov leteckej dopravy.

Určitým problémom, ktorý sa nám podarilo zistiť počas rozhovorov s podnikateľmi je nie vždy vhodný letový poriadok. Napríklad, podnikateľom Východného Slovenska nevyhovuje čas večernej linky Bratislava - Košice, ktorú by mohli použiť počas návratu zo služobných ciest – 14:00, a potom až 23:00. Uvedené je však výlučne záležitosťou voľného trhu, a preto ho z hľadiska tohto auditu nemá význam viac rozoberať.

Oveľa dôležitejšiu výhradu je nutné vzniesť ku spôsobu výberu víťaza privatizácie letísk, kde opäť neboli brané do úvahy, podľa nášho názoru, oveľa dôležitejšie faktory ako cena, a to možnosti pre rozvoj konkurencie na voľnom trhu. Napríklad, v prípade víťazcu bratislavského letiska – konzorcium s významným zastúpením letiska Viedeň - ide o ďalšiu koncentráciu, ktorá sa môže prejavíť napríklad na zvýšení poplatkov a podľa vyjadrení niektorých podnikateľov môže dokonca dôjsť aj k ohrozeniu nízkonákladových letov.

Lodná doprava

V sektore lodnej riečnej dopravy neexistujú výrazné obmedzenia. Prirodzeným limitom je splavnosť riek a kapacita slovenských prístavov.



Prehľad základných zistení, identifikovaných problémov a odporúčaní

6 INFRAŠTRUKTÚRA PRE PODNIKANIE, PODMIENKY PRE PODNIKANIE, KVALITA A DOSTUPNOSŤ KĽÚČOVÝCH VÝROBNÝCH FAKTOROV A SLUŽIEB PRE PODNIKATEĽOV	
ZISTENIE / IDENTIFIKOVANÝ PROBLÉM	ODPORÚČANIE PRE VLÁDU
6.1 Financie a kapitál – bankovníctvo a burza cenných papierov	
Duplicita výkazníctva pre banky.	Zjednotiť normy NBS s medzinárodným výkazníctvom IRFS.
Náklady reportingu na informačné systémy.	Konstruovať legislatívu tak, aby nepodliehala neustálym zmenám.Skvalitniť legislatívny proces.
Náklady na poskytovanie informácií.	Zmenšiť periodicitu zmien v podzákonných normách.
Relatívne veľké transakčné náklady v sektore financií.	Zmeniť zákony tak, aby správu aktív, ktorá má rôzne ciele, správu súkromných fondov, dobrovoľných dôchodkových fondov, povinných dôchodkových fondov, správu individuálnych účtov podnikov mohla vykonávať jedna spoločnosť. Tým sa zníži množstvo viazaného kapitálu.
Hypotéky, spotrebné úvery, splátkový predaj a lízing.	Zmeniť zákony tak, že hypotéka sa dá poskytovať aj na v budúcnosti dokončené nehnuteľnosti. Zmeniť zákon o ochrane osobných údajov tak, že banky a nebankové finančné spoločnosti budú môcť požadovať od klientov aj také údaje, ktoré dnes nemôžu, napríklad rodné číslo.
Duplicita výkazníctva podnikov.	Redukovať počet inštitúcií, ktorým majú verejné podniky poskytovať informácie.
Nedostatky v informáciách poskytovaných podnikmi bankám pri žiadostiach o úver.	Zlepšiť komunikáciu medzi bankami a profesijnými, záujmovými a inými inštitúciami kvôli zjednoteniu noriem.
Nejednoznačnosť majiteľov podnikov.	Zlepšiť informovanie o majiteľoch podnikov.Zmeniť zákon o cenných papieroch tak, aby sa zverejňovali prekročenia majetkových podielov.
Financovanie exportu.	Zmena zákona o Eximbanke SR, ktorá jednoznačne označí to, že za záväzky Eximbanky SR ručí štát. Tým zlacnejú finančné zdroje pre podniky.
6.2 Práca - školstvo, zdravotníctvo, veda a výskum	
Školstvo	
Neexistencia deregulácie odvetvia.	Presadzovať dereguláciu celého systému. Postupne odstraňovať akékoľvek verejné zásahy do systému, ktoré sa napríklad týkajú obsahu vzdelania, počtu hodín, počtu žiakov v triede, riadiacich pracovníkov, výkonu pedagogického povolania a podobne.
Neexistencia rovnoprávneho financovania stredných škôl rôzneho typu.	Zrovnoprávniť financovanie žiakov stredných škôl z verejných zdrojov. Vyrovnať minimálne normatívy žiakov stredných odborných učilišť (OU), gymnázií, obchodných akadémií (OA) a stredných odborných škôl (SOŠ) na jednu úroveň.



Neexistencia jasných vlastníkov škôl.	Odštatniť, postupne privatizovať stredné a vysoké školy.
Legislatíva postihujúca oblasť školstva je komplikovaná.	Zjednodušiť legislatívu. Legislatíva by mala stanovovať len úplne základný rámec, v ktorom sa budú subjekty pohybovať. Znížiť počet vyhlášok, ktoré príliš konkretizujú nároky na pedagogických pracovníkov, na fungovanie stredných škôl, na ich podnikanie a využívanie majetku.
Systém financovania školstva z verejných zdrojov je bariérou vyššej kvality školstva, lebo obyvatelia nevnímajú cenu a ani hodnotu vzdelania.	Zmeniť financovanie vysokoškolského vzdelania a preniesť zodpovednosť za jeho financovanie na študentov, za predpokladu vytvorenia vhodného systému štátnych záruk pre sociálne slabých. Znížiť daňové zaťaženie obyvateľov o dotáciu na verejné vysoké školy, napríklad prostredníctvom zvýšenia nezdaniteľného minima umožniť vznik súkromného financovania vysokého školstva prostredníctvom komerčných pôžičiek so systémom štátnych sociálnych záruk.
Zdravotníctvo	
Existujúci pomer medzi verejnými a súkromnými zdrojmi vo financovaní.	Zmeniť pomer výkonov plne hrađených z verejného zdravotného „poistenia“ (odvodov) a individuálnych úhrad spotrebiteľa. Postupne meniť systém úhrad za zdravotnú starostlivosť s dôrazom na vyššiu mieru spoluúčasti spotrebiteľa. Úloha verejných zdrojov by mala mať charakter doplnkových zdrojov pri výkonoch súvisiacich so záchranou života a na základe sociálneho postavenia spotrebiteľa.
Neexistencia individuálneho poistenia pre prípady mimoriadnych nákladov na zdravotné výkony.	Vytvoriť legislatívne podmienky pre vznik individuálneho zdravotného poistenia na úhradu katastrofických (mimoriadnych) nákladov a podmienok pre vznik zdravotného sporenia spolu so znížením povinnej miery odvodov. Vytvoriť podmienky, ktoré umožnia individuálne stanovovanie výšky zdravotného poistenia poisťovateľom a vytvorenie podmienok pre vznik povinného zdravotného sporenia na úhradu nákladov spojených so zdravotnou starostlivosťou.
Neexistencia spotrebiteľskej voľby.	Vytvoriť legislatívne podmienky pre rozšírenie spotrebiteľskej voľby. Zaviesť opatrenia vedúce k rozšíreniu spotrebiteľskej voľby pri výbere typu zdravotnej starostlivosti, postupu liečby a liečebných prostriedkov (napr. experimentálna liečba), rozšíriť možnosť voľby výberu zdravotnej starostlivosti v zahraničí.
Systém zdravotného zabezpečenia nie je deregulovaný.	Presadzovať dereguláciu celého systému. Opatrenie je zamerané na dereguláciu maximálnych cien v celom systéme (výkony, lieky), dereguláciu podmienok poskytovania zdravotnej starostlivosti, vstupu na trh v celom systéme, napríklad licencie.

Transformácia bude mať negatívny dopad na dôchodcov.	Pri zmene systému zaviesť transformačné prechodné opatrenia, ktoré budú platiť pre súčasných dôchodcov a ľudí vo veku minimálne 10 rokov pred dôchodkom alebo už chorých pri zavádzaní zmien systému. Opatrenia môžu mať charakter bezplatnej zdravotnej starostlivosti pre dôchodcov, bezúročných štátnych pôžičiek pre už chorých (s rizikom ich nesplatenia pri úmrtí pacienta) a ľudí v preddôchodkovom veku.
Veda a výskum	
Financovanie vedeckého výskumu.	Presadzovať zmeny financovania vedy a výskumu (VaV) z inštitucionálneho financovania na projektové financovanie (financovanie projektov, nie inštitúcií). Financovanie VaV zamerať na aplikovaný výskum vo verejnej i súkromnej sfére.
6.3 Pôda – pôdohospodárstvo, lesníctvo	
Vysoká miera neidentifikovania vlastníctva pozemkov a obmedzenie dostupnosti získania vlastníctva pozemkov v súčasnom nakladaní štátom.	Riešiť na základe mechanizmov, ktoré zintenzívnia identifikáciu vlastníkov – určenia a vyrovnania vlastníctva k pôde. Informovať verejnosť o možnostiach získavania ich možného vlastníctva pozemkov, v prechodnom období, následne.
Zdlhavá činnosť Registra obnovennej evidencie pozemkov (ROEP), plánované ukončenie v roku 2011.	Urýchliť konanie ešte pred rokom 2010 azjednodušiť systém.
Prevod štátneho vlastníctva poľnohospodárskej pôdy na obce.	Zrušiť všetky obmedzenia predaja pôdy vo vlastníctve štátu a privatizácia pôdy vo vlastníctve štátu, s výnimkou prípadov, v ktorých štátne vlastníctvo poľnohospodárskej pôdy zjednodušuje proces presadzovania verejných záujmov.
Štátne vlastníctvo lesnej pôdy.	Odstrániť bariéry prístupu k získaniu vlastníctva (a prenájmu) lesov a reštrukturalizovať štátne vlastníctvo lesov, decentralizovať riadenie podniku Lesy SR.
Štátne vlastníctvo hydromelioračného majetku a jeho chátranie.	Privatizovať hydromelioračný majetok.
Štátne vlastníctvo nehnuteľností a podnikanie štátnych príspevkových organizácií (PO) deformuje konkurenčné prostredie.	Transformovať – redukovať, resp. privatizovať činnosti a majetok PO.
Regulácie a obmedzenia agrárneho trhu na úrovni EÚ (CAP).	Liberalizovať obchod s krajinami mimo EÚ a liberalizovať podmienky podnikania v rámci EÚ.
Regulácie v sektore lesného hospodárstva.	Zrušiť všetky neodôvodnené regulačné mechanizmy v zákone o lesoch
6.4 Telekomunikačné služby – IT	
Telekomunikácie	
Kapitálovo náročná povinnosť podnikov zabezpečiť zariadenia na odpočúvanie na vlastné náklady.	Vo všeobecnom povolení na prevádzkovanie sietí je potrebné čo najskôr zrušiť túto povinnosť a financovať ju štátom.

Neefektívnosť spojená so štátnou správou frekvenčného spektra.	Dôsledne využívať možnosti novelizovaného zákona o elektronických komunikáciách (§32 ods. 22) – aby telekomunikačný úrad nebránil prevodu práv používania frekvencií medzi podnikmi. Vypracovať štúdiu o možnosti privatizácie frekvenčného spektra.
Množstvo nedostatkových frekvencií zaberaných štátom.	Štát by mal čo najskôr prehodnotiť množstvo a kvalitu zaberaných frekvencií a snažiť sa siahnuť z oblastí, ktoré sú požadované súkromnou sférou.
Určenie relevantných trhov nereflektuje existenciu konkurencie na základe uspokojovania tých istých potrieb.	Zmeniť relevantné trhy tak, aby rešpektovali skutočnú konkurenciu a nevplyvali negatívne na rozvoj telekomunikačnej infraštruktúry do budúcnosti.
Na telekomunikačnom trhu existujú len dvaja veľkí hráči (ST a Orange).	Nastaviť podmienky tendra pre tretieho mobilného operátora tak, aby frekvencie dostal operátor reálne budujúci sieť a nemohli ich získať Orange a T-mobile.
Existencia inštitútu univerzálnej služby a jej financovanie zo skrytého zdanenia – príspevkov na účet univerzálnej služby.	SR by sa na európskej úrovni mala snažiť o zrušenie alebo o čo najväčšie oklieštenie tejto povinnosti, a následne by mal telekomunikačný úrad prehodnotiť proces určovania rozsahu a výkonu univerzálnej služby.
Pošta	
Existencia poštovej výhrady, ktorá v súčasnosti garantuje Slovenskej pošte monopol pri korešpondencii do 50 g.	Dodržať vládou schválený termín zrušenia poštovej výhrady od roku 2007 – potreba schváliť novelu zákona o poštových službách.
Existencia inštitútu univerzálnej služby, ktorý bude aj naďalej narušovať prirodzené fungovanie trhu a spôsobovať nehospodárnosť.	SR by sa na európskej úrovni mala snažiť o zrušenie alebo o čo najväčšie oklieštenie tejto povinnosti a v budúcnosti by sa pri určovaní podnikov zabezpečujúcich univerzálnu službu mala brať na zreteľ hospodárnosť vykonávaných činností.
Informačné technológie	
Nesprávny postup v elektronizácii verejnej správy.	Najprv určiť služby a povinnosti, ktoré treba zrušiť a elektronizovať len zostávajúce.
Nedostatočné možnosti komunikácie s verejnou správou cez internet.	Dodržiavať termíny elektronizácie služieb stanovených v Cestovnej mape zavádzania elektronických služieb verejnej správy a doladovanie existujúcich. Prioritne elektronizovať tie, ktoré zdržujú podnikateľov najviac.
Nevyužívanie možností IT pri práci s registrami.	Prepojiť registre tak, aby nemohol byť od podnikateľa vyžadovaný dokument, ktorý štát už má.
Nedostatočná legislatívna úprava elektronickej komunikácie verejnej správy.	Legislatívne ošetriť nasadenie centrálnej podateľne vrátane zodpovednosti, plynutia procesných termínov a vyplniť ďalšie medzery.
Hrozba zneužitia možnosti prístupu k agregovaným údajom o podnikoch z jedného miesta (v budúcnosti).	Zabezpečiť vysokú bezpečnosť údajov o firmách a autorizácie prístupu k nim pred samotným prepojením všetkých databáz verejnej správy.
Hrozba zavedenia povinnosti výhradnej elektronickej komunikácie s verejnou správou a hrozba dotovania používania zabezpečeného elektronického podpisu.	Vyvarovať sa takýmto návrhom v budúcnosti.

Existencia autorských poplatkov za pevné disky (zabudované v osobných počítačoch), kopírky, faxy, skenery, multifunkčné zariadenia, napaľovačky, CD a DVD médiá a ďalšie, ktoré sú odvádzané autorským zväzom. Ministerstvo kultúry pri ich zavádzaní dostatočne nediskutuje s dotknutými stranami.	Najefektívnejšie by bolo ich zrušenie. Minimálne pred ich ustanovením zaviesť povinnosť zväzov dokázať ich opodstatnenosť a povinnosť ministerstva kultúry prekonzultovať ich zavedenie a výšku s dotknutými stranami.
6.5 Energie – elektrina, plyn, teplo, voda	
Nízka miera reálnej otvorenosti trhu s elektrinou a plynom.	Vytvoriť podmienky pre odstránenie tak technických prekážok (nedostatočné kapacity existujúcich prepojení), ako aj prekážok v regulačnom rámci (deformovaná cenotvorba).
Vysoká cena za tzv. systémové služby zvyšuje celkovú cenu elektrickej energie (v r. 2005 v SR 352 Sk za 1 MWh, v ČR len 156,28 Kč/MWh).	Znížiť poplatky za systémové služby.
Regulácia výstavby priameho vedenia má obmedzujúci charakter pre fungovanie voľného trhu.	Zjednodušiť podmienky pre udeľovanie povolení na výstavbu priamych vedení.
Obmedzujúcim faktorom pre podnikanie môže byť aj výška poplatkov na získanie povolení a iných poplatkov (napr. len za vydanie povolenia na prenos alebo prepravu elektriny treba zaplatiť administratívny poplatok 500 000 Sk).	Prehodnotiť (znižiť) výšku poplatkov za získanie povolení.
Negatívnym faktorom je povinnosť zaviesť energetické dane pre domácnosti vo výške 1,0 EUR/MWh do 1.1. 2010.	Poveriť zástupcov SR v EÚ požadovať zrušenie daní na energiu.
6.6 Dopravné služby – cestná doprava, železničná doprava, letecká doprava, vodná doprava	
Preťaženosť dopravnej siete.	Prostriedky zo štrukturálnych fondov nasmerovať na skvalitnenie cestnej siete a železničnej dopravy. Nepodporiť vládou pripravovaný zákon o elektronickom mýte za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií, pretože navrhovaný systém je ekonomicky neefektívny, zbytočne drahý a v konečnom dôsledku nerieši problém preťaženia dopravnej siete.
Privatizácia podnikov zo sektora dopravy.	Pri privatizácii letísk a Carga brať do úvahy popri cene aj vytvorenie konkurenčného prostredia.
Poplatky za používanie železničnej infraštruktúry sú podľa podnikateľov v porovnaní s okolitými krajinami dvoj- až trojnásobné.	Vytvoriť podmienky pre zníženie poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry.
V niektorých prípadoch je problematické vydávanie licencií: - v autobusovej doprave je potrebná licencia na každú autobusovú linku zvlášť, zmena dopravnej licencie sa vyžaduje pri každej zmene trasy, či prenechaní linky inému dopravcovi - vo vodnej doprave sú podmienkami pre získanie licencie od MDPaT: sídlo na území Slovenska, bezúhonnosť, odborná spôsobilosť, vrátane znalosti práva, (v prípade medzinárodnej dopravy) čisté imanie 5000 EUR na každé plavidlo.	Prehodnotiť potrebu a podmienky pre udeľovanie dopravných licencií.

Reálna výstavba diaľnic a rýchlostných ciest pokračuje pomalšie, ako deklarujú vládne dokumenty. Predstavitelia vlády napriek tomu živia nerealistické očakávania (napr. dokončenie diaľničného spojenia Bratislavy a Košíc do r. 2010) a zavádzajú podnikateľskú verejnosť. O smerovaní desiatok miliárd korún výdavkov na výstavbu diaľnic a RC sa nerozhoduje na úrovni vlády, ale na rezorte dopravy. Ten vláde predkladá neúplné a neraz i skreslené informácie, aby sa vyhol spochybneniu extrémne drahých stavieb, príp. ich odsunutiu (jediný, 8 km dlhý tunel medzi Žilinou a Martinom bude zrejme drahší ako desiatky kilometrov chýbajúcej RC medzi Nitrou a Zvolenom). Veľká časť aktuálnych i plánovaných výdavkov na výstavbu diaľnic sa sústreďuje v jednom kraji (Žilinskom). Pri rozhodovaní o prioritách sa pritom berie do úvahy len intenzita dopravy, a nie aj šírkové usporiadanie aktuálnych ciest 1. triedy v najvyťaženejších úsekoch a nákladovosť ich nahradenia diaľnicou či rýchlostnou cestou. Rezort dopravy sa sústreďuje na zvýšenie objemu financií prúdiacich do výstavby diaľnic (aj za cenu nevýhodných úverov pre diaľničnú spoločnosť), dlhodobo však zlyháva ako garant efektívneho využitia týchto prostriedkov. V niektorých prípadoch sa dokonca úseky s už zabezpečeným financovaním nemôžu stavať pre zanedbanie prípravy (podcenenie komunikácie s vlastníkmi dotknutých pozemkov či inými odporcami zvoleného riešenia a pod.).	Rozhodovať o prioritách vo výstavbe diaľnic a rýchlostných ciest na úrovni vlády. Od rezortu dopravy vyžadovať aktualizované kalkulácie nákladovosti jednotlivých úsekov a pri najnáročnejších (najdrahších) vyžadovať nové alternatívne štúdie. Prehodnotiť priority na základe aktualizovaných kalkulácií tak, aby prioritou nebolo postaviť čo najskôr veľkorysý diaľničný uzol pri Žiline, ale obslúžiť pri limitovaných zdrojoch čo najväčšiu časť územia Slovenska kvalitnou dopravnou infraštruktúrou. Zreálniť verejne deklarované termíny. Pri rozhodovaní o prioritách brať do úvahy nielen intenzitu dopravy, ale aj napr. šírkové usporiadanie aktuálnych ciest 1. triedy v najvyťaženejších úsekoch a nákladovosť ich nahradenia diaľnicou, či rýchlostnou cestou (diaľnica D1 cez Skalitz môže počkať, extrémne drahý tunel pri Žiline tiež, naopak, oveľa lacnejší úsek D1 Vrútky – Turany mal dávno stáť, podobne R1 medzi Nitrou a Žiarom nad Hronom, či R3 cez Oravu). Upraviť stavebné konanie a súvisiacu legislatívu tak, aby si samosprávy dotknuté výstavbou diaľnic a RC nemohli vynucovať národohospodársky nevýhodné riešenia (trasovanie výrazne predlžujúce líniovú stavbu v danom úseku, výrazne drahšie riešenie, rozšírenie projektu o ďalšie stavby a pod.).
Zavedenie mýta sa pripravuje aj napriek tomu, že pri súčasnej dĺžke spoplatniteľných diaľnic a RC, ich slabom využití (v porovnaní s diaľnicami v západnej Európe) a dostupnosti alternatívnych ciest 1. triedy, budú výnosy z mýta na Slovensku veľmi nízke a podstatnú časť z nich pohltí samotný systém spoplatnenia.	Nezavádzať mýtny systém spoplatnenia diaľnic a rýchlostných ciest, ak by pri ich súčasnom rozsahu a vyťaženosti významnú časť výnosov z mýta pohltili náklady na samotný systém spoplatnenia.
Pripravovaný pilotný PPP projekt pri výstavbe diaľnic na Slovensku pravdepodobne neprinesie ani úsporu nákladov na výstavbu (šibeničné termíny, investor nemá možnosť zvoliť si iné ako už pripravené riešenie spojenia Žiliny a Martina s dlhým tunelom), a ani neštátne financovanie (len asi 1/10 nákladov sa splatí z mýta za daný úsek).	Projekty PPP realizovať tam, kde sa jeho prínosy môžu naplno prejavíť, nie v prípadoch, kde ide len o nájdenie iných zdrojov financovania (PPP ako forma úveru, či lízingu).



**KOMPLEXNÝ AUDIT
PREKÁŽOK PODNIKANIA
NA SLOVENSKU**

