

INESS

Radovan Ďurana

Martin Vlachynský

Jakub Zeman

KEĎ BYROKRATI ŠKRTAJÚ BYROKRACIU



INESS, Bratislava, 2019

Fotografia na obálke: Pixabay

ZHRNUTIE

Keď byrokrati škrtajú byrokraciú

Zlepšovanie podnikateľského prostredia je dlhodobo súčasťou programových vyhlásení slovenských vlád. Výsledky tohto snaženia však prichádzajú pomaly a častokrát sú eliminované protichodnými opatreniami. Na príbehu troch antibyrokratických balíčkov prijatých súčasťou vládou sme identifikovali hlavné dôvody tohto nelichotivého stavu:

- Rezortizmus – Ministerstvo hospodárstva SR nedokáže efektívne presadzovať zmeny v tých oblastiach podnikania, kde vládnu iné ministerstvá. Debyrokratizácia sa nestala plošnou politickou prioritou
- Byrokratizmus – absencia reformného ťahu na bránku sa premieňa na nekonečné analyzovanie a komplikovanie procesu odstraňovania regulácií
- Neefektívna verejná správa – štát nedokáže využívať voľné kapacity úradov v oblastiach s nižšou mierou podnikateľských kapacít, lehoty netrvajú naprieč krajinou rovnako dlho
- Lipnutie na kontrole – neochota vzdať sa preventívnej kontroly podnikateľskej činnosti
- Absencia deregulačných nástrojov – ak v legislatívnom systéme chýbajú pravidlá ako „jedna za jednu“, alebo regulácie na dobu určitú, tak prísun nových regulácií bude naďalej rásť
- Vymožiteľnosť práva – reforma súdnictva, špecializácia súdov a zrýchlenie konaní sú nevyhnutnou požiadavkou pružného podnikateľského prostredia

Z takmer 100 opatrení antibyrokratických balíčkov sa podarilo naplniť 40. Nelichotivý výsledok sa pochopiteľne premieta do zhoršovania postavenia Slovenska v rebríčku Doing Business. Smutným výsledkom je odstúpenie vlády od pôvodne ambiciózneho cieľa na umiestnenie v prvej pätnástke tohto rebríčka.

OBSAH

Úvod	6
Veľké plány	6
Prvý antibyrokratický balíček	8
Druhý balíček	9
Tretí balíček	10
Protiprúd	12
Príbeh jedného neúspechu	12
Kde je problém?	13
Záver	15
Poznámky	16

ÚVOD

Dnes je už pomerne ťažké nájsť krajinu, ktorá by vyslovene spochybňovala úlohu podnikateľa v ekonomike¹. Vďaka médiám sú tie výnimočné prípady pomerne známe, a aktuálna humanitárna katastrofa vo Venezuele je dostatočne odstrašujúcim príkladom toho, čo sa stane, keď vláda, resp. armáda preberie na seba ťarchu podnikateľského plánovania. Nie je preto prekvapujúce, že väčšina krajín oficiálne deklaruje snahu podnikateľské prostredie zlepšovať. A to aj v krajinách spravovaných vládami, ktoré preferujú intenzívne zasahovanie do trhového prostredia, reguláciu cien, či budovanie štátnom vlastnených národných šampiónov. Okrem tlaku nadnárodných inštitúcií typu MMF, či Svetová banka, ich tomu vedú aj čisto pragmatické dôvody. **Podľa dostupných odhadov by 25%-né zníženie administratívneho zaťaženia malo viesť k 1,6%-nému nárastu HDP v členských krajinách EÚ².** Pri 40% až 50% daňovej záťaži to znamená v štátnej kase slušný prírastok. Politici, ktorí chápú matematiku zloženého úroku a význam ekonomického rastu zas reagujú na skutočnosť, že administratívne náklady predstavujú v EÚ až 4% HDP krajiny.

Preto sa vo všetkých krajinách zakladajú pracovné skupiny, predkladajú sa analýzy podnikateľského prostredia, a publikujú sa dlhodobé stratégie s ambicióznymi cieľmi. Vlády predkladajú radikálne reformy, dochádza k posunom v medzinárodných rebríčkoch. Len skutočná ekonomická konvergencia je pomalšia, ako by si jej účastníci priali. I napriek tomu, že sú identifikované úspešné príbehy, popísané kroky a stratégie týchto úspechov, mnohým krajinám sa zlepšovať nedarí. Administratívna záťaž nie je len počet dokumentov, ktoré musí podnikateľ vyplniť. Je to aj rozsah moci, ktorý uplatňuje všadeprítomný verejný sektor nad podnikateľom a musí sa časti tejto moci vzdať. Sú to aj skryté výhody záujmových skupín, alebo v horšom prípade skryté záujmy regulujúcich inštitúcií. Cieľom tohto textu je ukázať na základe príkladu procesu zlepšovania podnikateľského prostredia na Slovensku, prečo tieto politiky často zlyhávajú a ambiciózne ciele je ťažké naplniť.

Veľké plány

Na jar roku 2016 bola zvolená nová slovenská vláda. Do jej programového vyhlásenia sa tiež dostali zásadné tvrdenia ohľadom zlepšovania podnikateľského prostredia. Vláda sa otvorene prihlásila k nasledujúcim dvom rozhodujúcim bodom:

- 1) Vláda bude pokračovať v prijímaní komplexných riešení na znižovanie administratívneho zaťaženia pri podnikaní.
- 2) Vláda vytvorí predpoklady na systematické zlepšovanie postavenia Slovenskej republiky voči krajinám OECD a EÚ v hodnoteniach podnikateľského prostredia, napríklad postavenie SR v Doing Business.

Tieto záväzky boli ďalej v programovom vyhlásení vlády špecifikované konkrétnejšími cieľmi³:

- 1) Vláda bude znižovať administratívnu záťaž spojenú so sociálnym poistením.
- 2) Vláda zlepší podmienky podnikania odbúraním neopodstatnených regulačných bariér a byrokracie, ktoré podnikateľom spôsobujú dodatočné finančné náklady či časové zaťaženie
- 3) Medzi ďalšie priority vlády bude patriť zjednodušenie pravidiel a skrátenie stavebného konania, zlepšenie informačného systému o realizovaných stavbách zavedením jednotných formulárov na stavebné povolenia a kolaudačné rozhodnutia

Už v Národnom programe reforiem 2011 - 2014 sa prvýkrát objavil merateľný cieľ zlepšenia postavenia Slovenska v rebríčku Doing Business na veľmi ambiciózne umiestnenie v prvej pätnástke do roku 2020⁴. Tento cieľ bol následne prebratý Programovým vyhlásením vlády na roky 2016-2020. Ambicióznym cieľom bol nielen preto, že v prvej dvadsiatke sú buď veľmi vyspelé, alebo reformne orientované krajiny, ale aj preto, že v roku 2016 sa Slovensko nachádzalo na 33. mieste. Tento cieľ sa dostal

aj do nasledujúcich Národných programov reforiem⁵. Program vychádza zo Správy o stave krajiny, ktorú každoročne vydáva Európska komisia a na jej základe je následne komisii predkladaný program reforiem, túto povinnosť majú všetky členské krajiny. Paradoxne, v aktuálne pripravovanom Národnom programe reforiem 2019 sa bez odôvodnenia upustilo od stanoveného cieľa dosiahnuť 15. miesto v rebríčku Doing Business⁶ do roku 2020.

Vyššie spomínaný Národný program reforiem obsahuje aj dokument Akčný plán, v ktorom sú strategické ciele transformované do konkrétnych opatrení. Vláda sa v ňom zaviazala prijať komplexný plán na odstránenie administratívnych a regulačných prekážok pre podnikateľský sektor⁷. Tento plán sa v praxi realizoval prostredníctvom tzv. antibykratických balíčkov, ktoré sú predmetom tejto analýzy.

Garantom týchto zmien sa prirodzene stalo Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len „MH“). To sa verejne a dlhodobo hlási k agende systematického a koncepčného znižovania administratívneho a regulačného zaťaženia. Pre tento účel zriadilo MH Medzirezortnú pracovnú skupinu na najvyššej úrovni pre Doing business, ktorá má za cieľ na najvyššej úrovni vytvoriť predpoklady na systematické zlepšovanie postavenia SR voči krajinám OECD a EÚ v hodnoteniach podnikateľského prostredia. Pracovná skupina sa prvýkrát stretla len pár mesiacov po voľbách, ešte v roku 2016.

Zároveň v slovenskom prostredí už existovali inštitúcie, ktorých poslaním bolo zveľaďovať podnikateľské prostredie a vyhodnocovať dopady regulácií. Jednou z takých inštitúcií je Slovak Business Asociation, s cieľom podpory malých a stredných podnikov (MSP). V rámci tejto asociácie vznikla ešte v roku 2015 analytická jednotka s názvom Centrum lepšej regulácie, ktorej úloha je kvantitatívne vyhodnocovať dopady regulácií na podnikateľské prostredie s osobitným dôrazom na MSP. Centrum lepšej regulácie by malo hodnotiť a kvantifikovať vplyvy nielen navrhovaných, ale rovnako i už existujúcich právnych predpisov prostredníctvom analýzy nákladov a prínosov na podnikateľské prostredie. Súčasťou tohto procesu je tiež hodnotenie prispôsobovania právneho poriadku SR právnym predpisom EÚ s cieľom vyhodnotiť mieru gold- platingu. Centrum tiež pripravuje návrhy opatrení na zníženie regulačnej záťaže SME. Tieto opatrenia následne predloží Ministerstvu hospodárstva SR a sleduje ich implementačný proces.

Známkou snahy strategicky pristupovať k podnikateľskému prostrediu bol tiež záväzok MH SR na rokovanie vlády strategický dokument lepšej regulácie „RIA 2020“. Ako z názvu vyplýva, tento dokument mal prispieť k lepšiemu vyhodnocovaniu dopadov prijímanej legislatívy na podnikateľské prostredie.

Agenda zlepšovania podnikateľského prostredia nevznikla v roku 2016 na zelenom poli. Aj predchádzajúce vlády mali podobné iniciatívy, hoci ich môžeme považovať za skôr symbolické. Predchádzajúce obdobie 2012 – 2016 bolo charakteristické konsolidáciou verejných financií. Táto sa opierala najmä o zvyšovanie daňového zaťaženia, zavádzanie nových daní, či rozširovanie daňových základov. Pribúdali administratívne povinnosti a zvyšovali sa poplatky, čo pochopiteľne viedlo k poklesu Slovenska v rebríčku Doing Business.

I napriek chabej vládnej aktivite v tejto oblasti v období pred rokom 2016 bol aktívny podnikateľský sektor a neziskové organizácie. Zamestnávateľské združenia spoločne s Ministerstvom hospodárstva už v roku 2013 spustili portál <http://businessfriendly.sk/sk>. Táto komunikačná platforma umožňuje podnikateľom zapojiť sa do verejnej diskusie o právnych predpisoch, ktoré ich obmedzujú a taktiež predkladať návrhy na zmenu legislatívy. Za viac ako 3 roky fungovania webová stránka zaznamenala viac ako 600 podnetov na zlepšenie podnikateľského prostredia. Posledný je však z roku 2016, životnosť vládnych projektov v rozvíjajúcich sa krajinách ako Slovensko je typicky jedno volebné obdobie.

Špecifické postavenie v slovenskej verejnej debate ohľadom podnikateľského prostredia majú dva projekty neziskového charakteru.

Prvým je Byrokratický nezmysel, každoročná hitparáda nezmyselných byrokratických povinností a obmedzení, ktorým čelí podnikateľ. Ide o otvorenú súťaž, kde ktokoľvek má možnosť prispieť s návrhom, ktorý je potom

odborne preskúmaný. Na základe verejnej ankety je potom vybraný víťaz. Súťaž má relatívne dobré mediálne pokrytie a viaceré politické strany preberajú opatrenia z hitparády priamo do svojich volebných programov, resp. do ich legislatívnej iniciatívy v parlamente. Byrokratický nezmysel⁸ bol ocenený v súťaži European Enterprise Promotion Award⁹ v roku 2015.

Tabuľka 1: Víťazi súťaže Byrokratický nezmysel	
Ročník	Opatrenie
2018	Opatrenie, ktoré plošne zakazuje vstup psov do stravovacích zariadení
2017	Povinnosť požiadať o povolenie, ak chce dať zamestnávateľ zamestnancovi prebytočnú paletu či sud (odpad). Žiadosť sa podáva spolu s dokumentmi a 11 € kolkom na Okresný úrad.
2016	Podnikateľ dostane pokutu, ak jeho dodávateľ nelegálne zamestnáva.
2015	Povinnosť nahlásiť ubytovanie každého cudzinca prostredníctvom papierového formuláru na cudzineckej polícii.
2014	Opatrenie ukladá podnikateľom povinnosť uhradiť preddavok na náklady predbežného správcu konkurznej podstaty (až 1659,70 EUR), ak sa firma ocitne v úpadku - teda ak skrachuje.

Druhým príkladom z tretieho sektora je Byrokratický index¹⁰. Zostavuje ho od roku 2016 INESS Inštitút ekonomických a spoločenských analýz a je priamym nástrojom merania administratívnej záťaže modelovej malej firmy. Výrobná firma strávila v roku 2018 podľa výsledkov Byrokratického indexu 222 hodín aktivitami, ktoré vyžadoval zákon a nie priamo podnikateľská činnosť firmy. Byrokratický index inšpiroval nevládne organizácie aj v iných krajinách a v roku 2018 bol zostavený dohromady v 4 krajinách.

Obe iniciatívy hrajú dôležitú úlohu vo verejnej diskusii zameranej na znižovanie byrokratickej záťaže. Byrokratický nezmysel môže byť považovaný za verejný nástroj získavania znalostí o zbytočnej byrokracii a záťaži. Odhaľuje tak mylné a chybné regulácie, ktoré si neuvedomili predkladatelia týchto opatrení. Byrokratický index zase predstavuje zrozumiteľný, nezaujatý, mimovládny a v zásade nespochybniteľný nástroj na meranie skutočnej záťaže. Vďaka medziročným porovnaniam umožňuje jednoduché porovnanie zmeny v podnikateľskom prostredí.

Vo všeobecnosti tak môžeme povedať, že na Slovensku boli splnené predpoklady na zlepšovanie podnikateľského prostredia. Vláda oficiálne prijala konkrétny merateľný záväzok, bolo určené ministerstvo zodpovedné za predkladanie opatrení, existovali analytické inštitúcie zodpovedné za prípravu opatrení a aktívny nevládny sektor, či už v podobe zamestnávateľských alebo neziskových združení. K tomu ešte treba pridať rozsiahle zdroje z EU fondov na informatizáciu a digitalizáciu verejnej správy, čo sú procesy, ktoré z politického hľadiska jednoduchým spôsobom znižujú administratívne náklady podnikateľov.

Prvý antibyrokratický balíček

Po mesiacoch rokovania a príprav bol Ministerstvom hospodárstva predložený prvý antibyrokratický balíček. Obsahoval 35 opatrení, ktoré boli zamerané na nasledujúce oblasti:

- zníženie počtu krokov, ktoré musí podnikateľ spraviť pre založenie podnikania,
- stabilizáciu právneho prostredia,
- rozšírenie služieb e-Governmentu,

- zjednodušenie zamestnávania predovšetkým pri prvých zamestnancoch,
- propagácie služieb štátnej správy pre podnikateľa a
- zvýšenia informovanosti podnikateľov o ich možnostiach a povinnostiach.

Z pohľadu priameho vplyvu na podnikateľa však len polovica opatrení znamenala skutočne zníženie buď administratívnych nákladov, alebo odstránenie prekážok podnikania. Druhá polovica predstavovala opatrenia, ktoré detailne popisuje nasledujúca tabuľka:

Tabuľka 2: Typy opatrení	
Druh opatrenia	Počet
Zníženie byrokratických nákladov podnikania	17
Vypracovanie analýzy	11
Zlepšenie informovanosti	5
Zlepšenie kvality služieb Verejnej správy	2

Medzi opatrenia sa dostali aj návrhy, ktoré by v tomto zozname človek, očakávajúci výrazné zlepšenie v rebríčku DB, nečakal. Ako napríklad - *Zvýšenie informovanosti podnikateľov o dostupných službách verejnej správy na jednotnom kontaktnom mieste* alebo *Zavedenie hodnotenia daňových subjektov na základe ich spoľahlivosti*. Na druhú stranu boli medzi opatreniami aj návrhy na zmeny v stavebnom konaní, ktoré je achillovou pätou slovenského postavenia v rebríčku.

Opatrenia prvého balíčka priniesli isté zlepšenie podnikateľského prostredia. Na základe správy o podnikateľskom prostredí za rok 2017 vieme, že v priebehu rok a 2017 sa podarilo naplniť len 19 opatrení, z toho 7 bolo vypracovaných analýz. Dve opatrenia neboli splnené vôbec, ostatné sú v „procese“. Najdôležitejšie opatrenia týkajúce sa procesu stavebného povolenia sa do legislatívneho procesu dostali až na jar 2019¹¹. Prehľad plnenia balíčkov je uvedený v prílohe na konci textu.

Druhý balíček

V marci 2018 bol Peter Pellegrini ustanovený novým premiérom krajiny. Dovtedy bol podpredsedom vlády zodpovedným za informatizáciu a neoficiálne aj hlavným bojovníkom proti byrokracii. Do úradu síce nastúpil z iných dôvodov, ako zlepšovanie podnikateľského prostredia, ale verejnosť predsa len očakávala odvážnejšie kroky v tejto oblasti a ich ľahší priechod. Ani jedno sa nestalo.

Druhý balíček bol na rokovanie vlády doručený v máji 2018. Obsahoval 28 opatrení. Kým v prvom balíčku bol polovičný počet opatrení, ktoré sa priamo dotýkali znižovania byrokracie a merateľného zlepšovania podnikateľského prostredia, v druhom to bolo ešte horšie. Medzi opatrenia na zlepšenie podnikateľského prostredia sa napríklad dostalo:

- schválenie dohody medzi Spojenými štátmi americkými a Slovenskou republikou a jej zaradenie do prílohy 1 a prílohy 2 Dohody medzi Spojenými štátmi americkými a Európskym spoločenstvom o spolupráci v riadení bezpečnosti civilného letectva v platnom znení (vývoz lietadiel a ich súčastí do USA)
- vytvoriť podporný nástroj pre zvládnutie generačnej výmeny v rodinných podnikoch
- doplniť odborný výklad ustanovení zákona č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora

- vydať usmernenie na riešenie nedorozumení, ktoré vznikajú podľa nariadenia vlády SR č. 396/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách na stavenisku
- zaviesť ciele systémové nástroje zamerané na podporu zvyšovania zručností zamestnancov v oblasti informačných a komunikačných technológií

Z 28 opatrení sme identifikovali len 11 takých, ktoré majú potenciál znížiť regulačnú záťaž a administratívne náklady podnikateľov. Hoci v úvode k balíčku ministerstvo píše: „Lepšie výsledky v rámci medzinárodných hodnotení je možné dosiahnuť iba prostredníctvom výrazných reformných krokov“, tieto v dokumente chýbajú. Pribudlo ďalších 5 analýz a z obsahu ostatných opatrení sa môže zdať, že ministerstvo hospodárstva preformulovalo svoju úlohu. **Namiesto znižovania byrokratickej záťaže a zjednodušovania podnikateľského prostredia vytvorilo ministerstvo zoznam, ktorý obsahuje akékoľvek nápady na podporu ekonomickej aktivity na Slovensku.** Ako inak nazerať na opatrenie, ktorého úlohou je *zabezpečiť lepšiu informovanosť o regionálnej investičnej pomoci v najmenej rozvinutých okresoch*¹²?

V zozname opatrení sa však našli aj pozitívne príklady. Osobitne treba vyzdvihnúť zavedenie povinnosti štátu využívať už raz poskytnuté informácie od podnikateľských subjektov a fyzických osôb. Aj toto opatrenie však dlho odolávalo implementácii, a reálne sa do platnosti dostalo až v roku 2019. **Druhým pozitívnym príkladom je zrušenie povinnosti zaplatiť zábezpeku na DPH.** Tú museli zaplatiť nové firmy, ktoré sa stali platcami DPH. Výšku tejto zábezpeky určoval Daňový úrad, pričom pravidlá boli veľmi nejasné a mohli byť zneužívané úradníkmi. Cieľom tejto zábezpeky malo byť predchádzanie podvodom na DPH, ale ukázalo sa, že tento nástroj je neefektívny a neprímerane zaťažuje najmä daňovo zodpovedné firmy.

Vyhodnotenie realizácie týchto opatrení ešte nie je možné, ministerstvo zatiaľ nepredložilo odpočet tohto balíčka. Mnohé z opatrení, či analýz stále prebiehajú.

Tretí balíček

Na rozdiel od predchádzajúcich dvoch, ktoré zložením opatrení pripomínali nemecký „Eintopf“, tretí balík antibyrokratických opatrení schválený vládou vo februári 2019 obsahuje viaceré konzistentné opatrenia ciele na podnikateľské prostredia. Dohromady obsahuje balíček 37 opatrení, z toho 24 sú opatrenia s merateľným dopadom na podnikateľa. V balíčku je len 1 analýza, ďalej sedem opatrení na zlepšenie informovanosti podnikateľov. Štyri opatrenia sú venované oblasti stavebného zákona, ktorý je symbolickým „evergreenom“ týchto balíčkov. Snád sa v blízkej budúcnosti tieto opatrenia prejavia v skrátenej dobe trvania vystavenia stavebného povolenia.

Viac ako detaily je zaujímavý posun vo filozofii balíčka. Neobsahuje už len jednoduché zrušenie toho či onoho pravidla, ale objavujú sa prvé lastovičky v zmene prístupu. Nejde pritom len o záber pri znižovaní administratívnej záťaže ale o zmenu vzťahu štát – podnikateľ. Napríklad Slovenská obchodná inšpekcia by mala mať možnosť namiesto automatickej pokuty poskytnúť „druhú šancu“, keď bude podnikateľa sledovať, či sa polepšil. **Kontrolné orgány dostanú za úlohu vzájomne sa informovať o vykonávaných kontrolách s cieľom odstránenia duplicity kontrol.** Kontroly by mali byť vykonávané na základe predchádzajúceho správania s cieľom obmedziť kontroly spoľahlivých subjektov. Mali by sa zjaviť prvé „checklisty“, teda prehľadné zoznamy povinností podnikateľa. Po splnení všetkých položiek bude mať podnikateľ istotu, že splnil skutočne všetky. Za priestupkom podnikateľa totiž nestojí vždy úmysel, ale neraz len nepochopenie často chaotických a nejasných regulácií. „Hygienici“ by mali podľa návrhu v určitých dňoch poskytovať bezplatné konzultácie podnikateľom.

Box 1: prevádzkáreň - komplexný prístup k mikročasti podnikateľského prostredia

Positívnym znakom tohto balíčka je snaha o komplexnosť. Ministerstvo v ňom predstavilo sériu opatrení

na zjednodušenie agendy okolo otvárania prevádzok. To je byrokracia, s ktorou sa musí boriť takmer každý podnikateľ, okrem garážových eseročiek. Obzvlášť náročné je to pre podnikateľov v gastrobiznise, ktorým hygiena môže spôsobiť odklad otvorenia aj o niekoľko mesiacov.

Aktuálne musí každý podnikateľ požiadať úrad verejného zdravia o povolenie otvorenia prevádzky bez ohľadu na to, či ide o prevádzku s možnými rizikami pre zákazníka. Aj otvorenie kancelárie poisťovacieho agenta tak vyžadovalo návštevu špecializovaného úradníka, vyplňanie formulárov, platbu 50 eur poplatku a 30 dňové čakanie na súhlas. Táto povinnosť sa pre nerizikové prevádzky zmení na oznamovaciu povinnosť, ruší sa teda poplatkové zaťaženie aj lehota. Úrady zdravotníctva tiež nebudú schvaľovať prevádzkový poriadok všetkých prevádzok, ale len tých, kde skutočne môže dôjsť k vážnemu poškodeniu zdravia.

Pozitívnym krokom je zavedenie povinnosti pre úrady verejného zdravotníctva jednoznačne definovať zoznamy príloh potrebných pre spustenie prevádzok (v tomto momente pre 4 typy najčastejších prevádzok). Možno ho považovať za prvú lastovičku v žiadúcom trende, aby štátne regulácie podnikania boli explicitné, neobsahovali možnosť svojvôle úradníka, a aby podnikateľ aj bez nutnosti platiť drahých poradcov s istotou vedel, že splnil všetky požiadavky.

Zlepšenia by sa mali dočkať aj hotelieri či prevádzkovatelia športových zariadení, ktorí musia spĺňať mnoho formálnych a niekedy vyslovene úsmevných podmienok. Na ilustráciu uvádzame reguláciu, ktorú museli dodržiavať prevádzkovatelia sún: *Priestor na obuv zákazníkov v šatni musí byť oddelený od ostatných priestorov s počtom miest v šatni najmenej dvojnásobne vyšším ako počet miest v potiarňi.*

Komplexnosť týchto opatrení spočíva aj v tom, že nepozerala na prevádzku len z pohľadu jedného kontrolného orgánu, ale hneď viacerých. Povinnosti prevádzkovateľa tak neznižuje len vo vzťahu k úradom verejného zdravotníctva, ale napríklad aj Slovenskej obchodnej inšpekcii. Tá má tiež za úlohou vypracovať „checklisty“ pri otvorení prevádzky, pri kontrole, či po kontrole. Informáciu o zriadení prevádzky bude podnikateľ oznamovať len raz, ostatné relevantné úrady a municipality si budú túto informáciu zdieľať.

Nedostatkom tohto balíčka je skutočnosť, že dve opatrenia boli už aj v predchádzajúcich balíčkoch. Bizarné je, že tá istá požiadavka na analýzu v treťom balíčku, ako by štát mal evidovať veľkostnú štruktúru podnikov, je v prvom balíčku považovaná za splnenú.

Symptómom vládnej snahy o zlepšovanie podnikateľského prostredia je skutočnosť, že **až v roku 2019 zanikla povinnosť predkladať orgánom verejnej moci výpis z listu vlastníctva, výpis z obchodného registra, výpis zo živnostenského registra, a výpisy a odpisy z registra trestov.**

Teda informácie, ktoré štát o fyzických a právnických osobách sám vytvára a spravuje. Miliardy eur vynaložené na projekty vytvárania registrov e-governmentu začínajú podnikatelia, ale aj fyzické osoby reálne cítiť až po mnohých rokoch. Zmena vychádza zo *Zákona o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy*, ktorý dostal prezývku zákon proti byrokracii. Ten okrem toho zavádza aj pravidlo, že verejná správa *nesmie požadovať informácie, ktoré jej občan už raz poskytol*. Podľa odhadov vlády Zákon proti byrokracii platný od septembra 2018 ušetrili viac ako 80 000 hodín času občanom a podnikateľom, náklady na cestovanie a teda spolu viac ako 1 milión eur¹³. Aktuálne bola vládou schválená pripravuje novela¹⁴ tohto zákona, ktorá by mala zrušiť povinnosť predkladania ďalších 11 výpisov a potvrdení.

Zákon o byrokracii pritom obsahuje niekoľko opatrení, ktoré neboli súčasťou podnikateľských balíčkov. Parlament prijal nad rámec podnikateľských balíčkov niekoľko noviel zákonov, ktoré zlepšili podnikateľské prostredie. Týka sa to napríklad zmien, hoci relatívne nevýznamných, v zákone o DPH, a v zákone o dani z príjmov právnických osôb.

Protiprúd

Snaha o zlepšovanie podnikateľského prostredia však nie je prierezovou prioritou vlády, resp. parlamentu. Ten prijal v sledovanom období viacero zákonov, ktoré naopak podnikateľské prostredie podstatne zhoršili:

1) Zvýšili sa príplatky za nočnú a víkendovú prácu

2) Bol zavedený osobitný odvod reťazcov vo výške 2,5% obratu¹⁵

3) Zamestnávateľom s počtom zamestnancov nad 50 pribudla povinnosť preplácať rekreačné poukazy za pobyt na území Slovenska vo výške 275€ za rok, na základe faktúr a účtov, ktoré predkladá zamestnanec. Hoci sú tieto platby oslobodené o dane a odvody, a z pohľadu zamestnancov ide o formu zvýšenia čistého príjmu. Z pohľadu zamestnávateľov však dochádza k zvýšeniu nielen priamych nákladov, ale aj rozsiahlej agendy s tým súvisiacej.

4) Vznikla povinnosť pre všetkých podnikateľov, ktorí prijímajú tržby aj v hotovosti, byť online pripojení na finančnú správu a evidovať tam všetky tržby. Výdavky podnikateľov na tento účel dosahujú 80€ až 280€ pre nových podnikateľov.

5) Od roku 2019 je zamestnávateľ povinný oznámiť voľné pracovné miesto a jeho charakteristiku Úradu práce, v ktorého územnom obvode sa pracovné miesto nachádza.

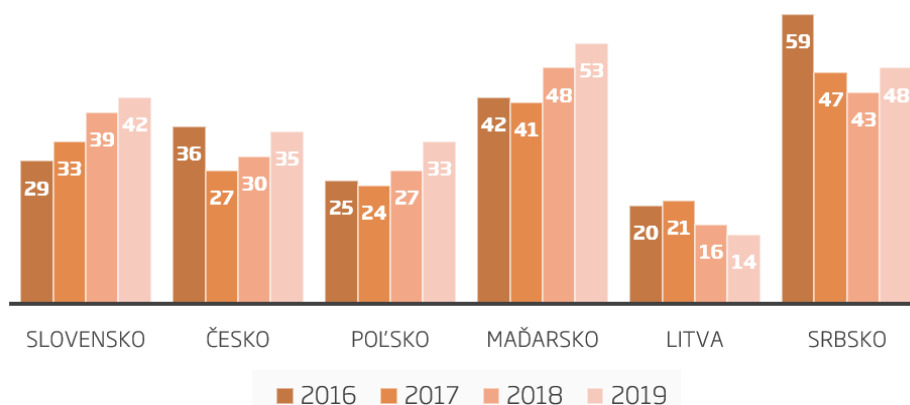
6) Do platnosti vstúpila Daň z neživotného poistenia vo výške 8%, ktorá sa vzťahuje aj na zmluvy uzatvorené v minulosti. Daň odvádzajú poisťovne, ale ak by sa firma chcela poistiť v zahraničí, prechádza daňová povinnosť priamu na ňu.

Priame a nepriame úspory podnikateľov z 36 opatrení 3. balíčka majú podľa výpočtov ministerstva dosiahnuť 72 miliónov eur, no len priame náklady uvedených opatrení predstavujú stovky miliónov eur, o nepriamych nákladoch ani nehovoriac.

Príbeh jedného neúspechu

Ako bolo uvedené v úvode, Slovensko si dalo za cieľ postúpiť v rebríčku Doing business v roku 2020 na 15 miesto. Už tretí rok trvá úsilie Ministerstva hospodárstva súčasnej vlády zlepšiť podnikateľské prostredie, prejavilo sa to na priblížení k cieľu? Nasledujúci graf popisuje vývoj postavenia v uplynulých rokoch, v porovnaní s relevantnými krajinami:

Vývoj postavenia v rebríčku Doing business



Doterajší trend ukazuje, že 15. miesto v rebríčku je nedosiahnuteľný cieľ. Navyše, nielen že sa k nemu krajina nepribližuje, naopak, Slovensko sa neustále v rebríčku prepadá. Vzorovým príkladom je Litva, ktorá napriek

vynikajúcemu postaveniu v roku 2016 dokázala postúpiť až na 14. miesto. Viacero krajín v rebríčku pokleslo, ale Slovensko najvýraznejšie.

Samotný pokles v rebríčku nemusí znamenať, že podnikateľské prostredie v krajine sa zhoršuje. Navyše **bodové rozdiely medzi krajinami na špičke sú relatívne malé, preto rebríček trochu skresľuje, nafukuje rozdiely v postavení.** Samotné výsledky v podobe „Ease of Doing Business Score“ naznačujú, že Slovensko sa mierne zlepšilo. Tento ukazovateľ vyjadruje medzeru medzi postavením krajiny a benchmarkom. Miera zlepšenia za tri roky je ale jedna z najmenších:

Tabuľka 3: Hodnotenie Doing Business						
Ease of Doing Business Score	Slovensko	Česko	Maďarsko	Poľsko	Litva	Srbsko
Rok 2019	75,17	76,1	72,28	76,95	80,83	73,49
Zmena (2016-2019)	0,6	0,36	1,41	0,58	1,9	4,1
Zdroj: Doing Business 2019, metodológia 2017-2019, spracovanie autori						

Z tabuľky vidieť, že všetky krajiny sa zlepšili, pričom najväčším reformátorom bolo Srbsko. Potom Litva, ktorá výrazne predčila všetky krajiny. Slovensko, Poľsko a Česko dosiahli len malé zmeny. To sa v konečnom dôsledku prejavilo na ich postavení v rebríčku, krajiny, ktoré reformujú viac, ich predbehli. Už teraz je však isté, že Slovensko svoj cieľ v roku 2020 nedosiahne.

Podobný príbeh sa odohráva aj vo vývoji hodnoty Byrokratického indexu. Za uplynulé tri roky sa jeho hodnota, teda čas potrebný na zákonom požadovanú administratívu, nezmenila. K zhoršeniu došlo aj v indexe The World Competitiveness¹⁶, k miernemu zlepšeniu došlo v indexe The Global Competitiveness¹⁷.

Upínanie sa na medzinárodné rebríčky má ale jeden zásadný háčik. Každý index predstavuje len výsek reality, ktorá je navyše zjednodušená, aby bola ľahko kvantifikovateľná a medzinárodne porovnateľná. Snaha o preloženie právnych regulácií do bodovej škály zahmlieva váhu jednotlivých regulácií. Toto nemá byť kritika indexov a rebríčkov. Nemať ich by bolo omnoho horšie, byrokrati by sa nemali o čo oprieť.

Kde je problém?

Na základe výsledkov prijímaných balíčkov sme identifikovali 6 dôvodov, prečo zlepšovanie podnikateľského prostredia neplní požadované ciele.

Rezortizmus

Ministerstvo hospodárstva pozbieralo stovky podnetov na zlepšenie podnikateľského prostredia, ktoré pokrývajú administratívnu, poplatkovú, regulačnú a daňovú záťaž podnikania. I napriek tomu sa v podnikateľských balíčkoch za zhruba dva roky ocitla len necelá stovka opatrení, v poslednom treťom balíčku je 5 opatrení od podnikateľov. Mnohé z opatrení balíčkov ale predstavujú analýzy, alebo len zlepšenie informovanosti o verejných službách. Prečo v balíčkoch chýbajú opatrenia, ktoré by citelne odbremenili podnikateľov? Každý balíček musel prejsť medzirezortným pripomienkovým konaním. K návrhom opatrení sa vyjadrovali ostatné ministerstvá, ktoré mali možnosť už v čase prípravu balíčku mnohé opatrenia zastaviť. Ako príklad môžeme uviesť neochotu Ministerstva financií podporiť zvýšenie hranice pre platbu preddavkov na daň z príjmu, ktorá je zbytočne nízka. Alebo neochotu Sociálne poisťovne adekvátne znížiť množstvo informácií požadovaných od zamestnávateľov. Tieto úrady argumentujú buďto možným výpadkom príjmov verejného sektora, alebo nedostatočnou pripravenosťou IT systémov. Ide o klasickú ukážku toho, že zlepšenie podnikateľského prostredia sa nestalo prioritou vlády, ale len jedného ministerstva. Ostatné rezorty sú ochotné pristúpiť len na opatrenia bez vplyvu na verejné financie, ktoré im neuberajú kontrolnú moc, alebo nevyžadujú dodatočné investície. Absencia medzirezortnej dohody, ktorá by garantovala ochotu k ústupkom,

je hlavnou brzdou pomalého zlepšovania súčasného stavu.

Byrokratizmus

Pokiaľ nie je zlepšovanie podnikateľského prostredia plošnou, politicky posvätenou prioritou, ovládne tento proces byrokratický aparát. Ten dokáže v každom zlepšení nájsť problém, negatíva, dôvody, prečo to nejde. Na silu byrokratického aparátu pred pár mesiacmi poukázal aj predseda NKÚ v Česku¹⁸. Kritizoval, že v rámci štátu vznikajú komisie, pracovné skupiny či sa vypracúvajú tony analýz s hlavným záujmom odsunúť riešenie problému a nespáliť sa pri jeho riešení. Takto sa podľa jeho názoru vytvára byrokratický systém, ktorý sleduje otravné maličkosti a nie je schopný sa vysporiadať so zásadnými strategickými rozhodnutiami. Kritizoval tiež formalizmus, ktorý vytvára rozhodnutia na niekoľko strán. Nie pre obyčajného občana, ale pre desiatky advokátov, poradenských firiem, či záujmových skupín. Tým súčasný stav vyhovuje, a v niektorých prípadoch tieto záujmové skupiny ovládajú štát a nie štát ich, a to vďaka podmienkam, ktoré štát nastavil.

Zdlhavý proces na Slovensku je tohto jasným príkladom. Ide však o systémový problém, ktorý je brzdou každého reformného procesu. Je to nevyhnutná známka welfare state, ktorý reguluje každú drobnosť spoločenského života.

Neefektívna verejná správa

Hodnotenie Doing Business sa v prípade stredoeurópskych krajín vykonáva na základe posúdenia reálneho trvania procesov v hlavnom meste krajiny. Svetová banka v jednej analýze posúdila, ako dlho trvajú jednotlivé procesy aj v iných mestách vybraných krajín¹⁹. Pre Slovensko z toho vyplýva, že keby procesy v hlavnom meste trvali rovnako krátko ako v menších mestách, Slovensko by v rebríčku DB 2018 poskočilo o 9 miest. Príčinu treba hľadať v neschopnosti manažérov štátnej správy ale aj samosprávy zabezpečiť rovnaké lehoty spracovania žiadostí (hlavne v stavebnej oblasti). Napr. lehota registrácie k DPH trvá v Bratislave 10 dní, kým v Žiline len 5. Vymáhanie zmluvných záväzkov trvá v Košiciach o 140 dní menej. Dodávku elektriny vybaví firma v Žiline o 23 dní skôr a firmu zakladáte o 11 dní dlhšie v hlavnom meste ako v Prešove. Korene problému vidíme v nechote manažovať štátnu správu ako celok, na Slovensku stále panuje regionálny prístup, kde riaditeľ miestneho úradu je pánom. Voľné alebo málo využívané kapacity úradníkov nie sú zdieľané v prospech regiónov, kde je podstatne viac agendy.

Lipnutie na kontrole

Štátne orgány sa len s veľkou nevôľou vzdávajú kontroly regulovaných subjektov. Prísnosť kontroly a regulácie nie je odôvodnená zameraným rizikom, a je skôr zotrvačnosťou. Postoj ku kontrole regulovaných subjektov a transformácia z „musíme vás kontrolovať pred aktivitou“ na „nesiete zodpovednosť za následky svojej aktivity“ však predpokladá paradigmatickú zmenu v riadení a poslaní verejnej správy. Tam, kde sa ani debyrokratizácia nestala prioritou, k takémuto pokroku nedôjde.

Absencia deregulačných nástrojov

Absencia politickej vôle k zlepšovaniu podnikateľského prostredia je hlavnou príčinou, prečo na Slovensku nie sú aplikované funkčné mechanizmy podporujúce dosahovania tohto cieľa. Nech už je to klauzula sunset clause (regulácie na dobu určitú), alebo opatrenie „1 za 1“ (jedna regulácia dnu druhá regulácia - alebo aj dve - von). Aj samotná tvorba legislatívy by mala podliehať prísnejším podmienkam. Nielen rezortné, ale aj poslanecké návrhy by mali prejsť hodnotením dopadov, účinnosť zákonov regulujúcich podnikateľské prostredie by mala byť fixne k 1. januáru, transpozícia smerníc by mala byť vyhodnocovaná z pohľadu goldplatingu a double banking (dvojkolažnosť právneho poriadku)²⁰ a vláda by mala ustanoviť samostatnú, nezávislú agentúru, ktorá by dohliadala na kvalitu vypracovania doložiek RIA.

Vymožitelnost práva

Vymožitelnost práva je klíčovým faktorem kvality podnikatelského prostředí. Dlhá doba na otvorenie prevádzky dokáže podnikateľovi výrazne znepříjemniť život, ale neschopnosť vymôcť pohľadávku môže ľahko znamenať koniec podnikania. V štatistikách trvania občianskych a obchodných sporov sa Slovensko dlhodobo objavuje medzi najhoršími krajinami²¹. Je to dôsledok absencie špecializácie práce súdov (väčšina súdov vykonáva každú agendu), nedostatok konkurencie v súdnictve a v prípade Slovenska výrazná miera nepotizmu. Reforma tohto stavu je jedna z najpotrebnejších, no v podnikateľských balíčkoch sa jej venuje minimum pozornosti.

Záver

Hoci si slovenská vláda stanovila v roku 2016 ambiciózne ciele v oblasti zlepšovania podnikatelského prostredia, už teraz je isté, že do roku 2020 ich nesplní. Pritom boli na mieste skoro všetky potrebné predpoklady – záväzok v programovom vyhlásení vlády, ministerstvo, zodpovedné za dosiahnutie cieľa, agentúry sledujúce regulačnú záťaž, existencia mechanizmu RIA, spolupráca so zamestnávateľmi a tretím sektorom.

Tri antibyrokratické balíčky, ktoré doteraz vláda schválila, sú skôr izolovanou snahou jediného ministerstva a nie strategickým záujmom celej vlády. Tá napriek, alebo možno aj vďaka unikátnym hospodárskym časom nenabrala odvahy na žiadnu zásadnejšiu zmenu v regulačnom nastavení, v daniach a odvodoch a vláda nezeffektívňuje ani súdnictvo. Výsledkom je nielen zhoršovanie postavenia v rebríčku Doing Business, ale aj nízky záujem zahraničných investorov o podnikanie na Slovensku.

Treba dúfať, že jedného dňa príde doba, keď takéto propodnikateľské balíčky nebudú vrcholnou udalosťou roka pre podnikateľov, ale naopak, dennou rutinou všetkých ministerstiev.

Aby sa tento nepriaznivý stav zmenil, je potrebné:

- spraviť zo zlepšovania podnikatelského prostredia politickú prioritu, za ktorú je správne obetovať časť daňových výnosov
- preniesť zodpovednosť za merateľné zlepšenie tohto cieľa na všetky ministerstvá a relevantné agentúry
- aplikovať nástroje debyrokratizácie ako „sunset clause“ či „1 za 1“ (alternatívne 2 za 1)
- obmedziť vplyv záujmových skupín, ktoré podporujú byrokratizmus verejnej správy
- presadiť v regulácii súkromného sektora filozofiu „odporúčaj a potom kontroluj“ namiesto „kontroluj pred začiatkom a pokutuj“
- reformovať verejnú správu, aby nutné výkony trvali čo najkratšie a vo všetkých regiónoch rovnako dlho
- reformovať súdny systém

Politici a byrokrati sa vo všeobecnosti nechcú vzdávať kontroly nad podnikateľským prostredím. Na jednej strane možnosť kontroly znamená moc. To je nebezpečné územie, kde priestor dostávajú záujmové skupiny a korupcia.

Na druhej strane je to často neinformovaná verejnosť, ktorá ľahkovážne požaduje prísne regulácie, bez znalosti ich negatívnych dopadov. A politici im radi tieto regulácie ponúknu, ak cítia nárast popularity. Ochrana spotrebiteľa sa stala novodobou dogmou. Ak každý spotrebiteľ musí dostať všetky informácie o zložení výrobku, ak každý jednoduchý výrobok musí obsahovať niekoľkostranové varovania, ak spotrebiteľ má mať 14 dní na vrátenie produktu, tak v takomto kultúrnom nastavení sa tvorbe nových regulácií darí a daríť bude.

Zložitá sieť regulácií na seba preberá farchy zodpovednosti spotrebiteľa za svoje rozhodnutie. Jeho

bezpečnosť je ultimátnou prioritou bez ohľadu na náklady, regulácie povinnej výbavy áut sú toho krásnym príkladom. Budovanie štátu blahobytu (welfare state) je preto tesne späté s reguláciami. Skutočná deregulácia podnikateľského prostredia je preto dnes nedostihnuteľným ideálom. Reálne sa môžeme baviť len o zefektívnení administratívnej náročnosti týchto regulácií. Kreatívny potenciál mal voľné opraty už len v kyberpriestore, ale aj tu sa už otvára dáždnik ochrany spotrebiteľa.

Toto konštatovanie by ale nemalo politikov, odborníkov, podnikateľov odrádzať od snahy o zlepšenie podnikateľského prostredia. Na rozdiel od vyspelej západnej Európy však stojí pred postsocialistickými krajinami vrátane Slovenska omnoho väčšia výzva. Znížiť počet predkladaných dokumentov, či skrátiť proces niektorého zápisu, je hračka. Skutočnou výzvou je zlepšenie podnikateľského prostredia prostredníctvom zlepšenia vymožitelnosti práva, stability právneho prostredia a zníženia rozsahu korupcie. Až vtedy bude mať umiestnenie v prvej dvadsiatke rebríčka Doing Business skutočne vypovedajúcu hodnotu.

Poznámky

1 Text bol tiež uverejnený v čísle 10. 4liberty review, dostupný tu: <http://4liberty.eu/not-so-smart-regulation-4liberty-eu-review-no-10-now-available-online/>

2 Gelauf, G., Lejour, A. (2006) Five Lisbon highlights; the economic impact of reaching these targets, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

3 Cieľov v zlepšovaní podnikateľského prostredia bolo viac: Vláda pripraví nový zákon o MSP, ktorého cieľom bude vytvoriť lepšie podnikateľské prostredie pre malých a stredných podnikateľov; vláda vytvorí primerané podmienky pre aktívne využívanie princípov iniciatívy Európskeho odporúčania pre malé podnikanie (Small Business Act for Europe) a Akčného plánu pre podnikanie 2020; vláda novelizuje strategický dokument pre lepšiu reguláciu „RIA 2020“ a prijme dlhodobú stratégiu znižovania regulačného zaťaženia podnikania v SR; pri preberaní európskej legislatívy budú jej predkladatelia povinní odlišiť obsah nevyhnutne vyžadovaný dokumentami EÚ od obsahu, ktorý je vložený predkladateľom z vlastnej iniciatívy; vláda sa zameria aj na celkové znižovanie administratívnej záťaže podnikateľov v doprave pri uvádzaní cestných vozidiel do prevádzky, v stavebníctve a cestovnom ruchu.

4 <https://www.finance.gov.sk/sk/finance/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/narodny-program-reforiem/narodny-program-reforiem.html>

5 <https://www.finance.gov.sk/sk/finance/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/narodny-program-reforiem/narodny-program-reforiem.html>

6 <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2019/225>

7 <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/22167/1>

8 <https://www.byrokratickynezmysel.sk/>

9 https://ec.europa.eu/growth/smes/support/enterprise-promotion-awards_sk

10 <http://byrokratickyindex.sk/>

11 <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2019/247>

12 <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/22933/1>

13 <https://www.vicepremier.gov.sk/aktuality/informatizacia/v-boji-proti-byrokracii-ideme-este-dalej/>

14 <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23747/1>

15 Európska komisia pozastavila platnosť tohto zákona, na základe tohto rozhodnutia pôvodní predkladatelia tohto zákona v parlamente dosiahli jeho zrušenie.

16 <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2018/>

17 <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/country-economy-profiles/#economy=SVK>

18 https://www.lidovky.cz/domov/desive-cteni-stat-je-pod-tlakem-ekonomicky-skupin-napsal-sef-nku-prezidentovi.A180725_110212_in_domov_jho

19 <http://www.doingbusiness.org/en/reports/subnational-reports/eu-croatia-czechrepublic-portugal-slovakia>

20 http://iness.sk/sites/default/files/documents/pdf/INT/2017/int_7-2017_lepsie_zakony.pdf

21 <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems>

Príloha

balíček/počet opatrení	2017	2018	2019	2020	2021	spolu
I.- 28.06.2017	8	20	7			35
II.- 16.05.2018	-	12+5 *	8	2	1	23+5*
III.- 06.02.2019	-	-	31	4	1	36

*Z II. balíčka malo termín plnenia v roku 2018 ešte aj 5 analytických opatrení, ktoré boli v odporúčacích bodoch uznesenia vlády SR

balíček/rok	splnené	nesplnené	plní sa	spolu	odklad
I./2017	8			8	
I./2018	15	2**	3	20	2 (z 3 v plnení)
II./2018	12			12	

**jedno z dvoch nesplnených opatrení vykázalo MPSVR SR ako „nerealizovateľné“. Ide o opatrenie, ktoré požadovalo vypustenie zo zákona č. 82/2005 Z. z. (§7) o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov povinnosť podnikateľa zisťovať nelegálnu prácu u zamestnancov jeho poskytovateľa služby. S týmto tvrdením nie je možné súhlasiť a tak bolo s odôvodnením zaradené medzi opatrenie „nesplnené“.

Vydal: INESS - Inštitút ekonomických a spoločenských analýz

www.iness.sk

Autori: Radovan Ďurana

Grafický dizajn: Mona Múza / INESS

Grafy: INESS

Rok vydania: 2019

Kontakt: radovan.durana@iness.sk

