

***Hlavné bariéry podnikateľského prostredia  
v Slovenskej republike***

***Principal barriers to the business environment  
in the Slovak Republic***



**ZDRUŽENIE PODNIKATEĽOV SLOVENSKA  
ENTREPRENEUR ASSOCIATION OF SLOVAKIA**

## OBSAH

|  |          |
|--|----------|
| <b>ÚVOD</b> .....  | <b>2</b> |
| 1. PRÁVNE PROSTREDIE .....                                 | 3        |
| 1.1. <i>Vymožitelnosť práva</i> .....                      | 4        |
| 1.2. <i>Konkurzné konanie</i> .....                        | 5        |
| 1.3. <i>Využívanie existujúcich právnych noriem</i> .....  | 7        |
| 2. REGISTRAČNÉ A ADMINISTRATÍVNE BARIÉRY .....             | 9        |
| 2.1. <i>Registračné bariéry</i> .....                      | 9        |
| 2.1.1. <i>Obchodný register</i> .....                      | 9        |
| 2.1.2. <i>Živnostenské oprávnenie</i> .....                | 12       |
| 2.1.3. <i>Kataster nehnuteľností</i> .....                 | 14       |
| 2.1.4. <i>Zriaďovanie záložného práva</i> .....            | 21       |
| 2.2. <i>Administratívne bariéry</i> .....                  | 25       |
| 2.2.1. <i>Vstup do podnikania</i> .....                    | 26       |
| 2.2.2. <i>Ochranné opatrenia</i> .....                     | 29       |
| 3. DAŇOVÉ A ODVODOVÉ ZAŤAŽENIE .....                       | 31       |
| 3.1. <i>Priame dane</i> .....                              | 32       |
| 3.1.1. <i>Daň z príjmov</i> .....                          | 32       |
| 3.1.2. <i>Daň z prevodu a prechodu nehnuteľností</i> ..... | 34       |
| 3.1.3. <i>Majetkové dane</i> .....                         | 35       |
| 3.2. <i>Nepriame dane – DPH, spotrebné dane</i> .....      | 36       |
| 3.3. <i>„Nenápadné“ dane</i> .....                         | 37       |
| 4. ŠTÁTNA PODPORA PODNIKANIA .....                         | 39       |

## *Úvod*

Kľúčovým predpokladom zdravého podnikateľského prostredia je existencia právneho štátu založeného na princípoch spravodlivosti, ktorý zabezpečuje optimálnu právnu úpravu ekonomických vzťahov, efektívnu vymožitelnosť práva a bezpečnosť investícií. K dôležitým aspektom patria efektívne vymáhanie práva súdnou cestou, vrátane fungujúceho systému konkurzov, fungujúce spôsoby mimosúdneho vymáhania práva, funkčný systém trestnoprávných postihov v oblasti hospodárskej kriminality i fungujúca trestnoprávna ochrana majetku podnikateľov.

Kvalitu podnikateľského prostredia zásadným spôsobom ovplyvňujú administratívne prekážky podnikania, ktorými sú najmä prekážky voľného vstupu do podnikania, administratívne zasahovanie do prostredia deformujúce rovnoprávnosť subjektov pôsobiacich v danom prostredí, kladúce neprimerané povinnosti alebo neprimerané zákazy a obmedzenia a podobne.

Miera a rozsah prerozdelenia prostredníctvom verejných financií významne ovplyvňujú podnikateľské prostredie. Najvýraznejšou a podnikateľmi najcitlivejšie vnímanou zložkou systému prerozdelenia je daňové a odvodové zaťaženie, jeho výška a rozloženie ako i spravodlivosť a ekonomická logika zdaňovania.

## **1. Právne prostredie**

Ekonomické subjekty najlepšie fungujú a vytvárajú hodnoty v prostredí s jednoznačnými, transparentnými a predvídateľnými pravidlami, ktoré sa vzťahujú na každého rovnako. Akékoľvek zvýhodnenie určitého okruhu ekonomických subjektov automaticky znevýhodňuje iné ekonomické subjekty. Tým sa narúša korektná hospodárska súťaž a podnikatelia strácajú dôveru v takéto ekonomické prostredie. Zníženú dôveru v ekonomické prostredie majú nielen znevýhodnené subjekty, ale dokonca i zvýhodnené subjekty, pretože nemajú dostatočnú istotu, či i ony v budúcnosti nebudú na základe iného opatrenia štátu znevýhodnené. Preto sa v neistom a netransparentnom prostredí rozvíjajú a udržiavajú najmä krátkodobé investície využívajúce momentálne zvýhodnenia, ktoré sa z tohto prostredia siahnu, len čo účinky zvýhodnenia pominú.

Je nesporným faktom, že niektoré významné deformácie trhového prostredia boli odstránené. Spomedzi takýchto pozitívnych krokov možno spomenúť napríklad zrušenie zákona č. 211/1997 Z.z. o revitalizácii podnikov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zrušenie zákona č. 192/1995 Z.z. o zabezpečení záujmov štátu pri privatizácii strategicky dôležitých štátnych podnikov a akciových spoločností. Oba tieto zákony boli ostro kritizované ako trhovo nekonformné opatrenia umožňujúce „ochranu“ a umelé predlžovanie agónie neefektívnych podnikov. Súčasne však boli prijímané niektoré iné opatrenia, ktorých negatívny vplyv na podnikateľské prostredie vyplýval tiež z faktu, že určitým kategóriám podnikateľov prinášali zvýhodnenia oproti iným. Mnoho takýchto opatrení bolo prijatých napríklad v oblasti daní, osobitne v oblasti daní z príjmov.

Podnikatelia a celá ekonomika sa riadia tým, čo sa v ekonomickej teórii nazýva racionálne očakávania. Racionálne uvažujúci podnikatelia reagujú nielen na súčasný stav, ale súčasne zvažujú i dopad zamýšľaných budúcich zmien, ak sú im známe. V prostredí, kde vládne vysoká miera neistoty a kde je možné v krátkom čase prijať opatrenia zásadne meniace podmienky podnikania, sa stávajú podnikatelia opatrnejšími a menej ochotnými investovať do väčších či dlhodobějších projektov, ktoré sú najdôležitejším motorom hospodárskeho rastu. Naopak, v takomto prostredí sa výborne darí špekulatívnym investíciám, obzvlášť investíciám jednotlivcov či úzkych skupín, ktoré na rozdiel od ostatných majú informácie, či vedú si zabezpečiť prístup k informáciám o zamýšľaných opatreniach, prípadne ich prijatie či

neprijatie významne ovplyvniť. Takéto špekulatívne investície pritom často nevedú k hospodárskemu rastu, ale len k redistribúcii bohatstva smerom k „šikovným“ jednotlivcom.

Sme presvedčení, že nie je potrebné významné predpisy ovplyvňujúce podnikanie meniť často, napr. daňové zákony novelizovať niekoľkokrát ročne. Naopak je potrebné stanoviť minimálne strednodobú stratégiu zlepšovania podnikateľského prostredia so zameraním na jeho kľúčové zložky, ktorá momentálne Slovensku chýba, a následne túto stratégiu dôsledne implementovať. Musí byť zabezpečené posúdenie vplyvu každého navrhovaného opatrenia na podnikateľské prostredie a jeho zosúladenie s celkovou stratégiou.

Kľúčové by teda malo byť zameranie na celkové zlepšovanie kvality podnikateľského prostredia. Podporné a príspevkové programy, programy budovania priemyselných parkov či investičné stimuly a iné parciálne opatrenia by mali potom zohrávať skôr doplnkovú funkciu, napríklad na rozvoj niektorých regiónov.

### **1.1. Vymožitelnosť práva**

Základným znakom trhového mechanizmu je existencia mnohých subjektov trhu, ktoré navzájom dobrovoľne vstupujú do obchodných transakcií na základe zmluvných vzťahov. Popri existencii právneho rámca na uzatváranie týchto vzťahov musí existovať aj záruka, že záväzky vyplývajúce z týchto zmluvných vzťahov sú vymožitelné v takom čase, kedy to pre stranu domáhajúcu sa svojho práva ešte má z obchodného hľadiska zmysel. Zárukou vymožitelnosti práva je efektívne fungujúci súdny systém a prípadne i existencia fungujúcich mechanizmov mimosúdneho riešenia sporov napr. sprostredkovanie, rozhodcovské súdy a podobne. Popri rýchlosti i tu musí byť záruka, že systém vymáhania záväzkov je dostupný pre všetky subjekty rovnako a že pri vymáhaní práv zo záväzkových vzťahov nie je nikto zvýhodňovaný ani znevýhodňovaný. Ide pritom nielen o zvýhodňovanie niektorých podnikateľov pred inými, ale napríklad i o zvýhodňovanie niektorých typov veriteľov ako štát či verejnoprávne fondy pred ostatnými veriteľmi.

Preto zásadný význam pre ozdravovanie podnikateľského prostredia majú také opatrenia, ktorých cieľom je vytváranie štandardného právneho rámca pre fungovanie trhu a budovanie a posilňovanie mechanizmu vymáhania zmluvných záväzkov. Je potrebné prijať novo koncipovanú úpravu v oblasti hmotného práva, najmä príslušné úpravy Občianskeho

zákonníka, Obchodného zákonníka a ďalších predpisov. Je tiež nevyhnutné prispôbiť procesné právo, zaviesť nové poňatie procesnej úpravy konania v obchodných sporoch - ústup od zásady materiálnej pravdy, ktorej aplikácia v obchodných sporoch sa javí ako nepraktická a spôsobuje naťahovanie súdnych konaní. Je nutné poznamenať, že na niektorých legislatívnych zmenách sa už pracuje, prípadne sú už schválené – napr. novelizácia Obchodného zákonníka a Občianskeho súdneho poriadku. Nemenej dôležité ako legislatívne zmeny sú však i opatrenia smerujúce k personálnemu a materiálnemu posilneniu a reorganizácii inštitúcií zabezpečujúcich vymáhanie záväzkov, najmä obchodných súdov.

Dôležitou zložkou mechanizmu zabezpečujúceho vymožitelnosť záväzkov sú právne inštitúty, umožňujúce legálne svojpomocné vymáhanie a uspokojenie nárokov zo záväzkových vzťahov. K takým patria rôzne zabezpečovacie inštitúty, z ktorých k najstarším a v trhových ekonomikách najčastejšie používaným patrí záložné právo. Súčasná úprava záložného práva je nevyhovujúca. Zabezpečenie záväzkov záložným právom môže fungovať len vtedy, ak poskytuje takto zabezpečeným veriteľom dostatočnú ochranu a právnu istotu, že zriadené záložné právo nemôže byť narušené alebo ohrozené iným záložným právom zriadeným neskôr. Tento základný princíp fungovania záložného práva bol narušený zavedením prednostného uspokojenia záložného práva zriadeného správcom dane. Preto záložné právo na Slovensku fakticky nefunguje a veritelia sa snažia hľadať alternatívne cesty zabezpečenia svojich záväzkov, napr. formou zabezpečovacieho prevodu vlastníckeho práva. Preto navrhujeme zrušenie právnej úpravy prednostného uspokojenia záložného práva správcu dane. Tento návrh je reflektovaný i v návrhu legislatívneho zámeru komplexných zmien právnej úpravy záložného práva, ktorý pripravilo Ministerstvo spravodlivosti SR. Reformou záložného práva by sa malo tiež zaviesť záložné právo na hnutelný majetok bez odovzdania veci veriteľovi. Taktiež sa navrhuje, aby sa mohlo zriaďovať záložné právo nielen na jednotlivé veci, ale i druhovo (napríklad na tovar, zásoby a pod.). Zriadenie neposesorneho záložného práva bolo v uvedenom rozsahu právne zakotvené novelou Občianskeho zákonníka.

## **1.2. Konkurzné konanie**

Efektívna reštrukturalizácia podnikateľského sektora je komplikovaná nadmernými prietahmi v konkurzných konaniach. Konkurzy trvajú dlhé mesiace a často aj roky, počas ktorých je majetok podnikateľa v úpadku znehodnotený alebo rozkradnutý. Množia sa indície o

prípadoch, kedy sa firmy dostávajú do konkurzu, kde ich majetok za zlomok hodnoty kupujú pôvodní majitelia firmy ukrytí za nastrčenými novými právnickými osobami, a to v súčinnosti so správcami konkurznej podstaty. To evidentne poškodzuje veriteľov. Veríme, že posledná novelizácia zákona o konkurze prinesie aspoň čiastočnú nápravu tým, že umožňuje veriteľom vymeniť správcu konkurznej podstaty, ak majú pochybnosti o jeho čestnosti alebo odbornej spôsobilosti na správu majetku úpadcu, hoci podľa nášho názoru konkurzné právo bude potrebné ešte ďalej reformovať. Jednoznačne je potrebné podporovať konkurzy ako spravodlivý a trhovo najkonformnejší systém reštrukturalizácie podnikateľskej sféry. Problémom však zostáva nedostatok dopytu po majetku zbankrotovaných podnikov z dôvodu neochoty seriózných, najmä zahraničných investorov vstupovať do komplikovaného a netransparentného prostredia konkurzov na Slovensku.

Proces vzniku a zániku podnikateľských subjektov je imanentným javom odrážajúcim podmienky ekonomického prostredia a úspešnosti či neúspešnosti jednotlivých podnikateľov. Pri zániku podnikateľských subjektov významnú úlohu tvorí zbavovanie sa rušiacich vzťahov na ekonomické prostredie, obchodné vzťahy a plynulosť finančných tokov spôsobených takými subjektami, ktoré pre svoju insolventnosť alebo predĺženosť nie sú v stave naďalej plniť svoju ekonomickú funkciu.

Jednou zo systémových zmien začiatkom 90-tych rokov bolo prijatie zákona č. 238/1991 Zb. o konkurze a vyrovnaní. Aj keď cieľ konkurzného a vyrovnávacieho konania sa obmedzuje na dosiahnutie pomerného uspokojenia veriteľov z dlžníkovho majetku, kvôli obave pred hromadným zanikaním podnikateľských subjektov sa účinnosť zákona spočiatku posúvala a jeho pôsobnosť obmedzovala vylúčením meniacich sa subjektov z konkurzného a vyrovnávacieho konania.

Napriek doterajším 14. zmenám - novelami zákona a nálezmi Ústavného súdu SR sa nepodarilo dosiahnuť predpokladané fungovanie konkurzného a vyrovnávacieho konania z hľadiska počtu prípadov, času jeho trvania a spôsobu riešenia uspokojenia pohľadávok veriteľov. Pribeh konkurzného konania pre zložitý postup, obmedzené kapacity konkurzných a vyrovnávacích sudcov, vzťahy účastníkov – dlžníka, úpadcu, veriteľov, súdu, správcu konkurznej podstaty, resp. aj pre neadekvátne konania správcov – sa predlžuje až na 5 rokov i viac, čím sa narúša základný cieľ konkurzu. Do konkurzného konania vstupuje len obmedzený počet podnikateľských subjektov napriek zavedenej zákonnej povinnosti dlžníka

v predĺžení trvajúcim aspoň 60 dní podať návrh na vyhlásenie konkurzu alebo vyrovnávacieho konania na svoj majetok, pričom veritelia, najmä nezaradení do prioritných skupín, sa snažia vymáhať svoje pohľadávky iným spôsobom ako konkurzným konaním. Počet vyrovnávacích konaní je ešte obmedzenejší ako počet konkurzov.

Ďalším hlavným problémom konkurzného konania je skutočnosť, že jeho výsledkom, až na zanedbateľné výnimky, je celkové speňažovanie majetku úpadcu, spravidla nepostačujúceho na plné uspokojenie záväzkov, spojené so zánikom úpadcu ako podnikateľa a nie dosiahnutie cieľa konkurzu pri zachovaní ďalšej existencie úpadcu ako podnikateľa, resp. pri ďalšom prevádzkovaní zdravej časti podniku úpadcu inými subjektami. Zákonné ustanovenia nedostatočne zabraňujú častým prípadom zmenšovania konkurznej podstaty, čo vedie k neuspokojeniu najmä pohľadávok veriteľov nepriviligovaných skupín z majetku konkurznej podstaty.

Uvedené problémy sa snažili riešiť novely zákona o konkurze a vyrovnaní, žiaľ, bez náležitého efektu. Zmenami v sledovanom období bola stanovená 30-dňová lehota, na ktorú sa viaže konštatovanie insolventnosti dlžníka, boli obmedzené možnosti prevodov pohľadávok veriteľov v priebehu konkurzu, rozšírená pôsobnosť súdu pri zbavení správcu konkurznej podstaty funkcie, čo na základe rozhodnutia schôdze veriteľov je povinný spraviť, rozšírená kompetencia veriteľov, ich schôdzi a veriteľského výboru, upravené účinky vyhlásenia konkurzu, stanovená lehota na predloženie konečnej správy súdu správcom konkurznej podstaty, zachovanie prevádzkovania podniku úpadcu po vyhlásení konkurzu, stanovenie povinnosti ohodnotiť znaleckým posudkom podnik, jeho časti a majetok určený na zabezpečenie pohľadávok oddelených veriteľov, upresnený spôsob speňažovania konkurznej podstaty, organizovania účasti a priebehu dražby a spôsobu rozvrhu.

### **1.3. Využívanie existujúcich právnych noriem**

Dôležitou podmienkou rozvoja podnikania je zaručenie osobnej a majetkovej bezpečnosti. Je preto dôležité, aby fungovali i represívne nástroje štátu na potlačanie násilnej a majetkovej kriminality. Je taktiež dôležité, aby boli potrestané všetky prejavy nepoctivého podnikania, tzv. kriminalita „bielych golierov“. Musí sa vytvoriť atmosféra, že nedovolené podnikanie, podvody, tzv. tunelovanie a ďalšie trestné činy hospodárskej povahy budú sú spojené s takým vysokým rizikom, že sa viac oplatí podnikateľ legálne a slušne.

Avšak vývoj v posledných rokoch ukazuje, že inštitúcie, ktoré majú slúžiť na potláčanie ekonomickej kriminality, sa jej mnohokrát len nečinne prizerajú. Napríklad ekonomicke delikty známe pod ľudovým názvom tunelovanie boli vždy postihnuteľné podľa ustanovení Trestného zákona upravujúcich niektoré trestné činy ako napr. porušovanie povinností pri správe cudzieho majetku, sprenevera, podvod a pod. Vyšetrovatelia, prokuratúra i sudy sa však doposiaľ v drvivej väčšine prípadov zdráhali konať na základe takto všeobecne formulovaných ustanovení trestnoprávných predpisov a požadovali novelizácie Trestného zákona smerujúce ku konkrétnejšiemu vymedzeniu skutkových podstatí trestných činov. Ich postoje sa podieľali na formovaní mienky politikov, ústavných činiteľov i širokej verejnosti. Žiaľ, ustálila sa prax, že pri každom väčšom probléme (niektoré známe privatizačné kauzy, zbankrotované banky či podniky, problémy z niektorými štandardnými trhovými nástrojmi, napr. zmenkami) sa ihneď uvažuje o novelizácii trestnoprávných a prípadne i ďalších predpisov, namiesto toho, aby inštitúcie razantne a striktne konali na základe existujúcich predpisov. Vo väčšine takýchto prípadov však nejde o problém zlej legislatívy, ale o problém nedostatočne fungujúcich inštitúcií. Nedomyslené, impulzívne prijímané zákony môžu spôsobiť viac škody než úžitku. Nie je napríklad žiadúce prijímanie neodôvodnených všeobecných obmedzení vo vzťahu k niektorým bežným obchodným transakciám alebo nástrojom len preto, že tieto transakcie či nástroje v niekoľkých individuálnych prípadoch boli zneužitú na nekalé či dokonca kriminálne operácie. Napríklad to, že v niektorých individuálnych prípadoch boli zneužitú platby v hotovosti či zmenky, nemôže byť samo osebe dôvodom na všeobecné obmedzenie či zákaz platieb v hotovosti alebo používania zmeniek, rovnako ako vysoká dopravná nehodovosť nemôže byť dôvodom na zákaz či obmedzenie automobilovej dopravy. Takýto prístup môže zjavne viesť k celospoločenským neefektívnostiam, ktorých rozsah môže byť omnoho väčší, než je úžitok z dosiahnutého zamedzenia niekoľkých nekalých operácií. Naopak, je potrebné zamerať sa na dôsledný individuálny postih porušovateľov zákona pri zachovaní čo najširšej všeobecnej slobody ekonomických transakcií.

Za kľúčový faktor podnikateľského prostredia považujeme fungujúci legálny systém vymáhania nárokov zo záväzkových vzťahov. Ak takýto systém neexistuje, neznamená to, že podnikanie vymizne. Ľudia vždy budú mať ekonomicke potreby, ktoré potrebujú saturovať, t.j. vždy bude existovať dopyt po ekonomických statkoch. Tam, kde existuje dopyt, vždy prirodzene vznikne aj ponuka. Absencia alebo nedokonalé fungovanie systému

vymožitelnosti práva teda nevedie k zániku ekonomiky alebo jej časti, avšak vedie k tomu, že strany obchodných operácií hľadajú pri realizácii vzájomne ekonomicky výhodných transakcií náhradné riešenia ich zabezpečenia. Takýmito náhradnými riešeniami môžu byť napríklad prehnané nároky na zabezpečenie transakcie – platby len v hotovosti, platby len vopred, prípadne ďalšie podmienky, ktoré spravidla znevýhodňujú jednu zo strán obchodnej operácie, spôsobujú dodatočné spoločenské náklady z dôvodu nevyužívania iných, efektívnejších metód a podobne. Niekedy sa náhradné riešenia presúvajú do roviny pololegálnych či vyslovene nelegálnych až kriminálnych spôsobov vymáhania práva. Absentujúca či zhoršená vymožitelnosť práva teda spôsobuje zvýšené celospoločenské náklady a zníženú hospodársku efektívnosť a pôsobí negatívne aj na celkovú atmosféru v spoločnosti a všeobecné právne povedomie tým, že pololegálne a nelegálne riešenia a postupy sa stávajú bežnými a všeobecne akceptovanými ako jediné funkčné modely správania.

## **2. Registračné a administratívne bariéry**

### **2.1. Registračné bariéry**

#### **2.1.1. Obchodný register**

Konanie vo veciach obchodného registra sa začína na návrh fyzickej alebo právnickej osoby, ktorej sa zápis týka alebo osôb oprávnených podľa Obchodného zákonníka a toto konanie je upravené v Občianskom súdnom poriadku §200a až 200d. Do obchodného registra sa zapisujú obchodné spoločnosti, družstvá, zahraničné osoby, iné právnické osoby, o ktorých to ustanovuje zákon, ako aj organizačné zložky podnikov, príp. podnikov zahraničných osôb.

Oblasť úpravy registrácie rôznych foriem podnikateľských subjektov ako legislatívna úprava majetkovoprávných vzťahov k rôznym druhom aktív v SR bola a je naďalej predmetom kritiky tak samotných zúčastnených strán ako i rozličných štúdií zahraničných inštitúcií (FIAS, EBOR, a pod.). Materiál MH SR „Zlepšenie právneho a regulačného rámca na podporu podnikania a investícií“ (ďalej len „ZPRPI“) predložený na rokovanie vlády SR a schválený 13. septembra 2000 navrhoval v tejto oblasti celý rad už zrealizovaných alebo práve realizovaných opatrení. Predovšetkým išlo a ide o opatrenia ktoré zosúladujú právny poriadok v SR s obsahom prvej smernice Rady ES o práve obchodných spoločností č. 68/151/EHS (registrácia obchodných spoločností a publikovanie údajov - tzv. publikačná smernica). Konkrétne sa jedná o návrh: zaviesť zbierku listín pri obchodnom registri (ďalej

len „OR“) s cieľom zrealizovať jeho charakter ako verejného zoznamu, doplniť register údajov zapisovaných v OR v zmysle smerníc EÚ, zaviesť posilnenie ochrany tretích osôb voči úplnému uplatneniu tzv. princípu materiálnej publicity. Právne úprava počítala s možnosťou eliminácie účinkov tohto s odvolaním sa na vedomosť o skutočnostiach ktoré ešte nie sú zapísané do OR a to v prípade zápisov s deklaratórnym účinkom, spresniť právnu úpravu tzv. predbežnej spoločnosti, spresniť vyjadrenie účinku zápisu do OR, zefektívniť a zrýchliť prácu súdov ktoré vedú OR povolením vykonávania jednoduchých zápisov doň aj iným osobám ako priamo sudcom, prepojiť informačné systémy registrovaných súdov, preskúmať možnosti širšieho použitia tzv. notárskych zápisníc pri realizácii niektorých právnych úkonov obchodných spoločností, a ďalšie úpravy, napokon preskúmanie možnosti zaviesť súdne poplatky v závislosti od rýchlosti vybavenia zápisu do OR. Prakticky všetky návrhy prezentované v ZPRPI vychádzajú z potreby zrýchliť konanie pri zápisoch do OR a zároveň posilniť kompatibilitnosť rôznych prvkov ochrany tretích osôb (voči predmetnej obchodnej spoločnosti) pre prípady časového nesúladu medzi prijatím interných rozhodnutí o zmenách v samotnej obchodnej spoločnosti a ich zápisom do OR. Tieto zámery sú nesporne oprávnené, ich realizácia má nateraz nasledovné prvky :

1. od 1.1. 2001 je v SR k dispozícii (v súlade s návrhmi ZPRPI) úplná verzia OR aj na internete s webstránkou v slovenskom aj anglickom jazyku. Údaje z OR sú sprístupnené bezplatne s tým, že vyhľadávanie údajov o obchodných spoločnostiach je možné podľa rôznych znakov (obchodné meno, IČO, sídlo firmy, právna forma, príslušný súd ktorý vykonal registráciu, spisová značka). Získané informácie majú však len informatívny charakter a pre získanie právne použiteľného dokumentu je naďalej potrebné podstúpiť obvyklý postup na príslušnom súde,
2. v zmysle novely Obchodného zákonníka (ďalej len „OZ“) je v termíne jej účinnosti od 1. 1. 2002 približne 60 % údajov o obchodných spoločnostiach voľne dostupných všetkým záujemcom v osobitných miestnostiach, ktoré zriadili príslušné súdy zabezpečujúce zápisy do OR (okresné súdy Bratislava I, Bratislava III., Banská Bystrica a Košice I.). Rozsah údajov týchto verejných listín ich však neumožňuje preniesť do OR na internete,
3. zavedenie tzv. zrýchľujúcich poplatkov sa v praxi neosvedčila pre administratívnu a technickú nepripravenosť súdov. Napriek ich zavedeniu novelou zákona o súdnych poplatkoch s účinnosťou od 1.1.2001 bola táto úprava prakticky nerealizovateľná a v rozpore s platným znením zákona sa tieto urýchlenia reálne neuskutočňovali. Napokon bola táto úprava s účinnosťou od 1.6.2001 zrušená,

4. celý tento komplex problémov vedie k iniciatívam najmä zo strany záujmových združení podnikateľských subjektov, ale aj zahraničných inštitúcií na dokumentačné sprehľadnenie, unifikáciu a záväznú časovú kodifikáciu lehôt pre vykonanie zápisov do OR registrovými súdmi v prípade, že o zápis žiadajúci subjekt predložil všetky dokumenty (napr. na 30 dní).

Akokoľvek sú práve prvky zmien v oblasti registrácie obchodných spoločností (ďalej len „OS“) do OR partikulárne progresívne a oprávnené, neustále chýba pochopenie fundamentálnej ekonomickej podstaty problému. Obchodné spoločnosti (korporácie) sú z podstaty veci a aspektu svojej právne platnej existencie (zápis v OR) suverénnym subjektom právnych vzťahov v celej ich komplexnosti, avšak z aspektu hodnotovo-právneho súladu svojej existencie a hospodárenia voči subjektom OS sú jednoducho právnou fikciou ktorej reálny stav vybilancovanosti hospodárenia nemusí byť v konkrétnom momente v žiadúcom súlade s celkovým štatutárnym rámcom pozitívnej materiálnej publicity o konkrétnej OS.

Zlepšenie systému registrácie vzniku OS, zmien v OS alebo zániku OS si bude ďalej vyžadovať:

1. upraviť vykonávacím predpisom, napr. vyhláškou jednoznačne druh a formu všetkých dokumentov obligatórných pre vykonanie jednotlivých druhov zápisov do OR, tento predpis sprístupniť na webstránke OR v slovenskom a anglickom jazyku,
2. zaviesť jednoznačnú lehotu na vykonanie zápisu do OR v prípade, že sú pre jednotlivé druhy zápisov predložené všetky dokumenty (30 dní je určite akceptovateľná lehota), po uplynutí danej lehoty sa zápis stáva automatickým,
3. zaviesť verejne prístupný zoznam poradia jednotlivých návrhov na zápis do OR v zaradení podľa dátumu kedy boli kompletne požadované doklady prijaté od navrhovateľa registrovým súdom, tento zoznam takisto uviesť do OR na internete,
4. zaviesť možnosť zrýchleného konania za tzv. zrýchľujúce poplatky tak, aby bolo zabezpečené že všetky ostatné, s kompletnou dokumentáciou predložené návrhy na zápis do OR vedené v poradovom zozname (bod 3.) predložené do času podania daného návrhu na zrýchlené konanie sú vykonateľné v stanovenej lehote,
5. skutočnosť že ten-ktorý konkrétny návrh na zrýchlené konanie bol uskutočnený, zaznamenať do poradového zoznamu (bod 3.) a ponechať v ňom zaznamenanú najmenej po dobu 30 nasledujúcich dní,
6. Predložiť Ministerstvu spravodlivosti SR (ďalej len MS SR) koncepciu hmotnej zainteresovanosti pracovníkov okresných súdov vedúcich OR na poplatkoch za bežné a

zrýchlené konanie v závislosti od parametrov dodržiavania jednotnej lehoty na zápis do OR (bod 2.).

### 2.1.2. Živnostenské oprávnenie

V nadväznosti na predchádzajúcu tému, obchodný register, je potrebné a logické sa zaoberať otázkou získania živnostenského oprávnenia. Podnikanie na základe živnostenského oprávnenia je z aspektu ekonomickej analýzy pomerne zložitým objektom vo vzťahu k hodnoteniu jeho produkčnosťno-výkonnostnej logiky v danom národohospodárskom rámci. Interpretácia jeho ekonomických efektov sa tradične opiera o slobodu voľby nezávislosti ekonomickej aktivity podporenú z aspektu alokácie princípom plného osobného ručenia v kombinácii s predpokladmi realizácie nadpriemerných vlastností faktora ľudského kapitálu s charakteristikami nehomogenity dopytu a ponuky na lokálnych trhoch. Keďže živnostníctvo z povahy veci rezignuje tak na verejnú publicitu kapitálovej formy ako i na systematickosť zamestnávateľsko-zamestnaneckých vzťahov, je vždy zložitá nájsť (už pri jeho registrácii) vhodnú a kompatibilnú formu a charakter jeho účasti na financovaní verejného statku je použiteľnosť a vymáhateľnosť práva. V decentralizovaných právnych a verejno-finančných systémoch je tento problém vždy konzistentnejšie riešiteľný ako v centralizovaných, t.j. v SR. Každopádne však vždy a všade platí, že výhoda legálnej formy a flexibility statusu živnostenského podnikania v jednotlivých oblastiach ekonomických činností je reglementovateľná naozaj len v minimálnej miere, inak vždy vznikne riziko nadmernej regulácie, resp. dokonca zámerného obmedzovania konkurencie zo strany štátnej administratívy, resp. rôznych profesných záujmových skupín. Neefektívnosť (ekonomická i právna) tu vyvstáva celkom logicky, nakoľko diferencované ekonomické činnosti sú reglementované centralizovaným rámcovým normatívom (zákon č. 455/1991 Z.z. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov), povoľované lokálne (živnostenské odbory okresných úradov) a realizované konkrétnym subjektom v zmluvnom vzťahu s konkrétnym spotrebiteľom. Nadmerne roztrieštený charakter profesných záujmových skupín živnostníkov, vyvolaný primárne predimenzovaným počtom koncesovaných a viazaných živností, zvyšuje celkové náklady vyjednávania medzi nimi a štátnou správou v oblasti ich spoluúčasti na rozhodnutiach o povoľovaní živností ako i o iných otázkach. Keďže dopyt po tovaroch a službách jednotlivých oblastí živnostenského podnikania je vždy lokálne a spotrebiteľsky diferencovaný, čím by zároveň mali byť prirodzene diferencované i ceny

a ostatné podmienky ich poskytovania (lehoty, spôsoby, dodávky a pod.), potom je prípadná fixácia cien a kartelizácia podmienok dodávok o to účinnejšia (a zároveň národohospodársky škodlivejšia), čím viac je živností spadajúcich do oblastí viazaných a koncesovaných živností, a (alebo) o čo väčšiu váhu má pri určovaní podmienok ich poskytovania, resp. samotných povolení k ich poskytovaniu v obligatórnom registračnom procese stanovisko daného záujmového združenia.

V tomto zmysle je potrebné ako pozitívum uvítať novelu živnostenského zákona, ktorá znižuje počet koncesovaných živností zo 47 na 15, znížil sa počet viazaných živností, a taktiež skracuje dobu registrácie živnostenského oprávnenia zo 60 na 30 dní v prípade koncesovaných živností. Táto novela však zároveň posilňuje kompetencie Slovenskej živnostenskej komory (naďalej s nepovinným členstvom) už existujúce v oblasti vydávania vyjadrení k povoľovaniu udelenia koncesovaných a viazaných živností. Na účely splnenia podmienok odbornej spôsobilosti sa v ňom navrhuje zohľadniť len preukazovanie dokladom o riadnom ukončení príslušného odboru, pričom novými možnosťami náhradného spôsobu preukazovania odbornej spôsobilosti je osvedčenie o získanom vzdelaní v akreditovanej vzdelávacej inštitúcii a osvedčenie o vykonaní kvalifikačnej skúšky pred skušobnou komisiou.

Zároveň je novelou rešpektovaná požiadavka prístupnosti živnostenského registra ako verejného zoznamu. Nepredpokladá sa však vytvorenie centrálného živnostenského registra, z ktorého by bolo možné vydávať právne relevantné výpisy. V rámci pôsobnosti MV SR je vytvorený zoznam podnikateľských subjektov SR podnikajúcich podľa zákona o živnostenskom podnikaní pravidelne aktualizovaný z údajov okresných živnostenských registrov. Tento je prístupný od januára 2001 i v sieti internetu.

Všeobecne možno konštatovať, že proces registrácie živnostenských oprávnení, pre oblasť tzv. voľných živností, ako i vykonávania zmien v oprávneniach v tejto kategórii je v zásade rýchly a neformálny. Zásadnejšie problémy a kontroverzie sú spojené s procesom registrácie koncesovaných živností a s ich faktickou právnou nenárokovateľnosťou ani po splnení zákonom vymedzených podmienok. Ostatné nateraz platné kvalifikačné a odbornopracovateľské požiadavky posudzovania spôsobilosti pre získanie živnostenského oprávnenia je potrebné v čo najkratšom čase podrobiť kritickej analýze a z väčšej časti odstrániť. Elementárnym testom efektívnosti a konformnosti je akceptácia východiska, že je to predovšetkým

živnostník, ktorý má znášať riziká spojené s nedostatočnou kvalifikáciou alebo skúsenosťou. S výnimkou oblastí so zreteľnou dominanciou asymetrickej informácie, t.j. tam kde spotrebiteľ ako jedna zo strán zmluvného vzťahu nemôže byť z povahy veci v rovnakej pozícii informovanosti a znalosti ako poskytovateľ výrobku (služby) a zároveň sa jedná o produkty (služby) schopné spôsobiť nenapraviteľné škody na zdraví alebo bezpečnosti, je takáto účelovými záujmami konkurencie často skreslená nadbytočná a škodlivá. Napokon je potrebné zohľadňovať i dikciu Direktívy EHS č. 83/374 z 25. júla 1985 a súvisiace predpisy, o aproximácii zákonov, regulácii a administratívnych podmienok členských štátov dotýkajúcich sa zodpovednosti za škodlivé produkty, ktorá spája aspekty bezpečnosti produktov a ochrany spotrebiteľov, a ktorá v čl. 4 jednoznačne kladie pri preukazovaní škody a súvislosti medzi jej účinkom a zanedbaním zo strany producenta dôkazne bremeno na poškodeného (caveat emptor - princíp). V tejto súvislosti nie je z aspektu logiky konzistentnosti del'by kompetencií a zodpovednosti za jednotlivé oblasti tvorby a uplatňovania hospodárskej politiky bez relevancie ani úvaha o zmysluplnosti presunu registračných a verejnoprospešných funkcií štátu v oblasti živnostenského podnikania z Ministerstva vnútra SR na Ministerstvo hospodárstva SR a následne i obsahu celého administratívno-regulačného postupu v súčinnosti so Slovenskou živnostenskou komorou.

### 2.1.3. Kataster nehnuteľností

Nevyhnutnosťou podnikania je umiestnenie sídla spoločnosti, miesta podnikania, prevádzkarne, odštepného závodu atď. Pri nadobúdaní práv k nehnuteľnostiam je právne relevantný konštitutívny alebo len evidenčný zápis katastrálneho úradu. Spôsob úpravy a funkčnosť systému správy vlastníckych práv k nehnuteľnostiam predstavujú v transformačnej ekonomike kritické miesto prechodu k normálnym atribútom trhovej ekonomiky. Nech už je aplikovaný akýkoľvek koncept hodnotovo-cenového mechanizmu decentralizovaných trhových procesov, je vždy nesporné, že jasné definovanie vlastníckych práv k jurisdikčne najstatickejšiemu a najtradičnejšiemu ekonomickému faktoru, t.j. pôde a aktívam nehnuteľného charakteru na nej pozicionovaným, ako i flexibilita právneho potvrdenia zmeny týchto vlastníckych práv k ostatným druhom aktív s nižším stupňom lokalizačnej absolutizácie, je základom normálneho fungovania trhu. V tejto súvislosti ani veľmi neprekvapuje, že daná oblasť aplikácie práva a ekonómie a ich vzájomného súladu je v SR v súčasnosti reflektovaná hospodárskymi subjektami veľmi kontroverzne

a neuspokojivo. Dokonca možno tvrdiť, že sa etablovala prirodzená hypotéza o zámernom zanedbaní systémovosti a transparentnosti právnej, administratívnej a regulačnej funkcie štátu v tejto oblasti ako prejav presadzovania záujmov najrôznejších nátlakových skupín, ktoré ju považujú za jednu z najlukratívnejších oblastí realizácie významných rent-seekingových a korupčných príležitostí v situácii, keď vlastnícke práva k iným, hnuiteľnejším typom aktív už boli z rozhodujúcej časti alokované a rekoncentrované. Neprekvapuje, že po rekoncentracii týchto, z povahy ekonomickej renty len sekundárnych práv, sa prirodzený charakter záujmov ekonomickej subjektov preorientováva na možnosti zmeny a rekoncentracie vlastníckych práv k nehnuteľnostiam ako primárneho zdroja ekonomickej renty.

Nech už bude výsledná, do prevažne súkromných vlastníckych práv transformovaná štruktúra vlastníctva nehnuteľností akákoľvek, problémy v činnosti špecializovanej štátnej správy poverenej administráciou boli doteraz a sú i naďalej determinované prevažne komplexom nasledovných faktorov:

- reálne nedostatočným personálnym a technickým vybavením doterajších katastrálnych úradov v konfrontácii s viac než 3-násobným nárastom ich agendy v rokoch 1993-2000,
- historicky podmienenými faktormi nevysporiadanosti a nízkeho stupňa reštituovaného (resp. všeobecne rekonštruovaného) pozemkového vlastníctva často s nedostatočnou úrovňou technickej a právnej klasifikácie,
- štrukturálno-transformačnou predestináciou zvýšenej frekvencie používania nehnuteľností ako predmetu záložného práva voči poskytnutiu externých (najmä bankovo-úverových) zdrojov financovania podnikateľských subjektov a s tým súvisiaci nárast predmetnej agendy katastrov,
- s vyššie uvedenými faktormi ostro kontrastujúcim a elementárne ekonomicky disfunkčným systémom spoplatňovania jednotlivých úkonov katastra (určenie maximálnej hranice poplatku, neexistencia tzv. zrýchľujúcich poplatkov, neexistencia väzieb medzi štandardmi náročnosti a kvality jednotlivých úkonov, časovou dimenziou ich výkonu a cenou),
- napokon, neexistenciou jasných štandardov a systémov riadenia a odmeňovania vo väzbe na výkon v činnosti katastra, reálna nejednotnosť v hierarchickom riadení katastra ako celku.

Výsledkom súčasného pôsobenia tu identifikovaných faktorov je stav, kedy:

- výsledky rozličných šetření o příčinách rozsahu, formách a frekvencii (resp. miere systematickosti) korupcie v jednaní s orgánmi štátnej správy zaraďujú podľa vyjadrení podnikateľských subjektov, ale i verejnosti všeobecne, orgány katastra nehnuteľností aj v roku 2001 medzi najviac korupciou zasiahnuté inštitúcie-cca. 35 % opýtaných subjektov uvádza trvalý charakter tohto javu a najmenej 55-60 % subjektov sa s ním už niekedy reálne stretlo,
- analýza údajov poskytnutých zo strany Úradu geodézie a kartografie a katastra SR (ďalej len „ÚGKK SR“) o kvantitatívnych parametroch činnosti Katastrálnych úradov (ďalej len „KÚ“) za roky 1993-2000 (materiál Analýza a návrh systémových opatrení zlepšenia činnosti katastrálnych úradov predložený na rokovanie vlády SR v máji 2001) jasne preukazuje, že:
  - a.) miera nárastu nevybavenej agendy KÚ v rokoch 1993-2000 prakticky kopíruje mieru nárastu celkovej agendy,
  - b.) rozklad jednotlivých kvantitatívnych parametrov vývoja agendy KÚ spolu s vyjadreniami predstaviteľov hlavných auditorsko-poradenských na etablovanie podnikateľských subjektov v SR orientovaných spoločností o dimenziách možného „urýchlenia“ predmetného konania v prípade významných investorov preukazujú v konfrontácii so skutočným finančno-personálnym stavom činnosti KÚ relevantnosť hypotézy tzv. čistej byrokratickej verejnej firmy ako spôsobu fungovania KÚ v SR v súčasnosti, t.j. že optimálna „tieňová“ cena úkonov tejto inštitúcie v zákonom stanovených lehotách je prakticky na úrovni dvojnásobku dnešnej poddimenzovanými kapacitami a zdrojmi nerealizovateľnej ceny. Toto zistenie inak prakticky úplne presne konverguje s „tieňovou“ požiadavkou priemernej mzdy zamestnancov KÚ vo výške dvojnásobku mediánu priemernej mzdy v hospodárstve SR v súčasnosti (t.j. cca 28 tisíc, resp. 14 tisíc SK), čo je vlastne „motivačné optimum“ správneho fungovania KÚ bez dodatočného technického vybavenia (t.j. investičných nákladov činnosti KÚ),
  - c.) doteraz prezentované odhady dodatočných nákladov na dovybavenie návrhov na vklad práva do katastra nehnuteľností (cca 50 000 v súčasnosti) v zákonnej lehote zo strany ÚGKK SR sú z pohľadu štátu viac než prijateľné.

V záujme prekonania systémových pretrvávajúcich negatív v činnosti KÚ je v zásade možné súhlasiť s hlavnými rámcovými návrhmi ich riešenia tak, ako boli doteraz formulované zo strany ÚGKK SR. Komplex prvkov zásadnej reformy fungovania katastra nehnuteľností by mal obsahovať nasledovné prvky, bez ohľadu na to, či už boli alebo sú prezentované zo strany

ÚGKK SR. V prvom rade si je potrebné znova uvedomiť reálne existujúcu nespojitú štruktúrovanosť jednotlivých poverení, ktoré v zmysle zákona č. 162/1995 Zb. z. v súčasnosti systém KÚ zabezpečuje. Logicky bezprecedentný rozsah prác súvisiacich s rekonštrukciou vlastníctva pozemkov poľnohospodárskej a nepoľnohospodárskej pôdy po roku 1989 nie je ani tak limitujúcim faktorom rýchlosti činnosti katastra z technicko-geodetických a organizačných dôvodov, ako z dôvodov právnych, regulačno-oceňovacích a elementárne reštitučných. Špeciálne potom charakter činnosti a kompetencie zverené Slovenskému pozemkovému fondu (SPF) a rozsah ingerencie Ministerstva pôdohospodárstva SR v oblasti oceňovania a administrácie vecného regulovania ekonomického využívania rôznych kategórií poľnohospodárskej pôdy sú faktormi, ktoré systematicky narúšajú priestor pre vlastnícku determináciu normálneho trhu pôdy a nehnuteľností všeobecne. Je mimo akejkolvek diskusie, že pokiaľ neboli doteraz určené jasné a neodvolateľné časové terminácie pre realizáciu (a v podstate existenciu) týchto prechodných legálnych inštitúcií, je miera neistoty a nesystematického rizika s týmito inštitucionálnymi anomáliami spojenými, základnou bariérou normálneho cenovo-alokačného trhu tohto druhu ekonomických aktív. Teda prvé systematické kroky na riešenie súčasnej nenormálnej situácie musia obsiahnuť:

- 1.) jasnú a neodvolateľnú termináciu zostávajúceho reštitučného procesu a s ním spojenej existencie a činnosti SPF ako takého. Maximálne dva roky by malo byť dostatočným obdobím na to, aby :
  - a.) začalo a prebehlo konanie o vysporiadaní už prihlásených alebo v tomto období prihlásených reštitučných nárokov,
  - b.) od 1. 1. 2004 SPF začal v poslednom roku svojej činnosti (do 31. 12. 2004) s aukciami zostavajúcich nevysporiadaných titulov vlastníctva, samozrejme mimo tých, u ktorých bol do 31. 12. 2003 podaný návrh na súd o určenie a vysporiadanie vlastníctva. Tieto aukcie by mali byť realizované na princípe klasickej anglickej aukcie s vyvolávacou cenou tvoriacou súčet výnosov vo výške diskontnej sadzby NBS za obdobie, kedy SPF daný titul reálne spravoval, resp. odkedy bol právne určený do jeho portfólia, pripadajúcich na úradne stanovenú cenu konkrétneho titulu v dobe jeho zavedenia do správy SPF,
  - c.) po 31. 12. 2004 by potom boli zostávajúce nepredané tituly prevedené do majetku obcí podľa príslušného katastrálneho územia. Cenu prevodu možno stanoviť ako súčet ročných hodnôt dane z pozemkov prislúchajúcich k danému titulu v zmysle zákonov platných v tom - ktorom roku, kedy bol daný titul v správe SPF. Pokiaľ oprávnená obec neprejaví záujem o tento prevod, potom bude ponúknutý v tomto

poradí ďalej : katastrálne susediaca obec, vlastníci susediacich pozemkov, akákoľvek fyzická alebo právnická osoba. Ak žiadny z týchto subjektov neprejaví v presne stanovenej lehote záujem o nadobudnutie predmetného titulu za fixnú cenu - súčet nediskontovaných ročných daní z pozemkov, potom (k 1. 1. 2005) prechádza do vlastníctva štátu a do správy príslušného orgánu štátnej správy. Počas celého tohto vysporiadavacieho obdobia (1. 1. 2004 - 31. 12. 2005) by nemali byť na predmetné tituly uvaľované žiadne dodatočné bremená a zákonné obmedzenia ich využívania mimo tých, ktoré existovali k 31. 12. 2003,

odstránenie celého radu špecifických právnych a inštitucionálnych regulácií zjavne nesystémového a predimenzovaného rozsahu v oblasti obmedzení voľných transakcií s poľnohospodárskou pôdou, resp. pri ich využívaní z poľnohospodárskeho pôdneho fondu.

Celá táto oblasť trhu s nehnuteľnosťami je naďalej systematicky degenerovaná často absolútne nerelevantnými centralizovanými pseudoocenočovacími postupmi a limitáciami. Je neodôvodnené, aby aj naďalej existoval taký rozsah a koncepcia regulácie určovania charakteru tej - ktorej pôdy (pozemkov) zo strany MP SR (a sekundárne MŽP SR) a aby doteraz nebola prijatá elementárna zásada, že o charaktere ekonomického využitia pôdy má rozhodovať takmer vždy jej vlastník bez ohľadu na jeho právnu formu, a takisto má rozhodovať o jej cene v prípade úplne štandardných zmluvných vzťahov všeobecného charakteru pri kúpe a predaji. Mimo akúkoľvek pochybnosť tu vyznieva prostá skutočnosť, že viac než po desaťročí transformácie je pretrvávajúce všeobecných lamentácií nad neexistenciou trhu s pôdou jednoznačne dôsledkom pretrvávania centralizovaných experimentov s cieľom neustále precízovať „objektívny“ spôsob určovania hodnoty a ceny poľnohospodárskej pôdy v kombinácii s pomalým a často i netransparentným postupom rekonštrukcie súkromného vlastníctva k pôde.

Vlastníctvo pôdy, ako je známe, je východiskovým objektom zdaňovania všetkých tých prístupov, ktoré považujú za optimálne riešenie problému zdaňovania (resp. financovania verejných statkov a služieb) koncepciu tzv. rovnej dane (t.j. vlastne neutrálnej dane zo spotreby) v kombinácii s intertemporálnou neutralitou zdaňovania. Takéto prístupy sú celkom určite optimálne, resp. spravodlivé v zmysle preferovania prednosti úžitku vytvoreného vlastným úsilím pred úžitkom vytváraným prednostne kapitalizovaných súkromných úspor. Zároveň však striktné vyžadujú, aby elementárnym základom zdaňovania (nie však hlavným kvantitatívnym zdrojom daňových príjmov) bola „daň z neupravovanej hodnoty pôdy“ (unimproved land value tax-ULVT) ako viac-menej úplne (alebo väčšinovo-proporčne)

konfiškovaná, s vynakladaním ekonomického úsilia nespojitá renta. V praktickom znení: pôvodná hodnota pôdy (v trhovej cene) po odpočítaní do nej vložených investícií individuálnym hospodárskym subjektom, má tu byť predmetom výrazného zdanenia, teda konfiškácie renty nesúvisiacej s vynakladaním ekonomického úsilia a zdrojov. Nie je pritom vôbec dôležité, do akej miery sú tu práve popísané terminologické pojmy a vzťahy explicitne zavedené do terminológie reálne existujúcich daňových legálnych noriem. Podstatou pre uplatnenie takéhoto prístupu je však podmienka čo najúplnejšej miery určenia vlastníctva k jednotlivým pozemkovým titulom a dostatočný stupeň liberalizácie trhu s nimi. Inak vyjadrené, pokiaľ nebudú splnené nevyhnutné podmienky pre uplatnenie logiky ULVT v reálnej ekonomickej aktivite, dovedty bude pretrvávajúť „nutnosť“ uplatňovania redistribučných prvkov zdaňovania rôznymi formami progresie a selekcie pri určovaní základu dane v dani z príjmov, ako aj neprimeraná miera rozšírenia a výšky daňového bremena selektívnych spotrebných daní so všetkými nepopierateľnými dôsledkami narúšania trhovej alokácie zdrojov.

Súčasná situácia v SR v oblasti vlastníckych práv, oceňovania a zdaňovania poľnohospodárskej (osobitne ornej) pôdy je však legálne a inštitucionálne konštruovaná voči vyššie naznačenej daňovo-faktorovej logike úplne opačne. Bez uvádzania všetkých relevantných detailov, bonitácia a oceňovanie poľnohospodárskych pôd v SR sa v súčasnosti realizuje uplatňovaním centralizovaného, v podstate štatutárno-degresívneho systému, ktorý sám o sebe je vnútornou prekážkou rozvinutia normálneho trhu s pôdou. Základom je fyzický súbor máp bonitovaných pôdno-ekologických jednotiek (BPEJ) v mierke 1:5000 v systéme JTSK (Jednotný trigonometrický systém katastra).

Deformačné dôsledky systému oceňovania a regulácie využívania poľnohospodárskej pôdy sú zjavne nasledovné:

- extrémna administrácia a centralizovaná expertnosť systému je prekážkou čo najrýchlejšej rekonštrukcie vlastníckych vzťahov k pôde,
- transakčné náklady s nimi spojené samy o sebe znižujú už tak podhodnotenú cenu pôdy.

Faktory významnej dekapitalizácie ceny pôdy sú primárne odvodzované od diferencovaného súboru ekonomicko-statických (súčasná štruktúra produkcie, priemerné náklady s ňou aktuálne spojené) a vyslovene neekonomických (ekológia, právne neinternalizovaná kontaminácia exhalátmi) prvkov. Nakoľko vždy a všade platí, že rozsah spoločenských nákladov, resp. benefitov je systematicky nadhodnotený voči súkromným v identickej situácii,

potom rozsah podhodnotenia ceny pôdy je vždy pri takomto prístupe predimenzovaný. Celkovo vzaté je terajšia logika oceňovania (t.j. vzťahy medzi cenou ornej pôdy, mierou zdanenia HRRE, úrokovým determinantom, marginálnou a minimálnou cenou pôdy) založená úplne perfektne na fyziokratickej logike daňového „desiatku“ a produktívnosti trojpoľného systému obhospodarovania. Táto logika nie je v podstate ani dnes irelevantná a je nesporne prítiažlivá z aspektu národohospodársky adekvátneho nastavenia ostatných foriem zdaňovania. Avšak, jej transparentnosť si nutne vyžaduje voľný trh s pôdou a neexistenciu výraznejších verejno-právnych deformácií nájomných vzťahov (súčasný rozsah a charakter činnosti SPF v SR).

Faktorová logika umiestňovania a využívania jednotlivých ekonomických zdrojov v trhovej ekonomike jednoznačne postuluje, že nevysporiadané a nejednoznačné pozemkové vlastníctvo je prapôvodným zdrojom deformácií alokácií a teda podnikateľského prostredia všeobecne. Namiesto nákladovo netransparentných poľnohospodársko-dotačných a ekologických experimentov je bezodkladne potrebné, ako už bolo vyššie uvedené špecificky v otázke terminácie činnosti SPF, prijať legislatívne normy a následne zabezpečiť dodatočné prefinancovanie personálno-technických kapacít na úplné doriešenie tohto problému najneskôr do 31. 12. 2005.

Tieto opatrenia sú prirodzene bezprostredne spojené s potrebou zabezpečenia systémovo výraznejšej efektívnosti a transparentnosti činnosti katastra nehnuteľností, kde by sa zásadné zmeny mali realizovať podľa následovného modelu :

1. Zásadnou systémovou otázkou je nový model financovania činnosti katastra nehnuteľností. Ako už bolo zmienené predtým, optimálna cena výkonov katastra v súčasnosti je celkom určite blízko hranice dvojnásobku súčasných mzdových nákladov a samotných miezd osobitne. Zavedenie inštitútu zrýchľujúcich (expresných príplatkov) v zmysle štruktúry opatrení už formulovaných v časti 4. 1. 1 (Stav a zmeny systému registrácie obchodných spoločností) v tomto materiáli je jedným z možných riešení.
2. Zavedením systémových zmien sa prirodzene zároveň musí dostať mimo akúkoľvek benevolentnosť absolútna záväznosť dodržiavania súčasnej 30-dňovej zákonnej lehoty v činnosti KN. V tomto zmysle a hlavne po zavedení komplexného informačného prepojenia jednotlivých prvkov novej štruktúry SKN by nemalo byť žiadnym problémom viesť on-line automatickú evidenciu jednotlivých prijatých žiadostí s presným časovaním, poradovým číslom v zozname žiadosti na jednotlivom pracovisku KN. Zoznam

potrebných dokumentov k jednotlivým druhom úkonov v slovenskom a anglickom jazyku na internetovej stránke SKN by mal byť takisto samozrejmosťou.

#### 2.1.4. Zriaďovanie záložného práva

Právna úprava inštitútu záložného práva k nehnuteľnostiam a hnutelným veciam a niektorým druhom aktív (pohľadávky, cenné papiere, ochranné známky) a to tak v zmysle posesórneho a neposesórneho práva patrí nesporne k najnáročnejším oblastiam legálno-administratívnej a regulačnej úpravy podnikateľského prostredia. Je potrebné buď na úvod upozorniť, že z aspektu rigorózneho ekonomickej analýzy sú tieto právne inštitúty elementárne neštandardné a to tak vo vzťahu k základnému rámcu podstaty a fungovania obchodných spoločností ako i v konfrontácii s logikou majetkovej podstaty a legálneho statusu nekorporatívnych foriem podnikania, napr. živnostenského. Hlavným argumentom pre toto tvrdenie je prirodzená nehomogénnosť štruktúry determinácie hodnoty a technologicko-nákladovej dynamiky produkčných aktív jednotlivých podnikateľských subjektov, čo platí osobitne pre transformačnú ekonomiku. Jediným realistickým cieľom reformy záložného práva tak môže byť len zabezpečenie centralizovanej a jednoznačnej registrácie vzniknutých záložných práv ako predpokladu posilnenia celkovej verejnej garančnosti tohto inštitútu v podnikateľskom prostredí.

Táto funkcia záložného práva je nesporne nevyhnutná a v konfrontácii s doterajším stavom nanajvýš pozitívna. Je však bezdôvodné a prinajmenšom predčasné považovať už teraz uplatnenie nového právno-inštitucionálneho rámca záložného práva za významne reálne pozitívum t.j., že jeho samotná existencia povedie k výraznému zlepšeniu prístupu širšieho okruhu podnikateľských subjektov (najmä potom malých a stredných podnikov MSP) k cudzím zdrojom financovania.

Dostavenie sa tohto efektu je predovšetkým kriticky citlivé na reálne štrukturálne parametre jednotlivých trhov a odvetví. Predovšetkým však, záložné právo je vždy a všade sekundárnou formou uplatňovania primárnych vlastníckych práv, logicky, ak tieto nie sú deklarované, uplatňované a vymáhané dostatočným spôsobom a efektívne, ťažko očakávať, že tak bude platiť v prípade ich derivácií.

Legislatívny zámer komplexných zmien právnej úpravy záložného práva v nadväznosti na uznesenie vlády SR č. 703/200 k materiálu ZPRPI zo septembra 2000 spracovalo MS SR a jeho doplnenú verziu schválila vláda SR 19. apríla 2001.

Má to byť predovšetkým tzv. neposesórne záložné právo k hnutelným veciam. Napriek tomu, že § 151b Občianskeho zákonníka (zákon č. 40/1964 Zb.) dispozitívne upravuje možnosť vzniku takéhoto právneho vzťahu a to či už odovzdaním založenej veci veriteľom (posesórne záložné právo) alebo vyznačením vzniku záložného práva v listine, ktorá je nevyhnutná k nakladaniu s vecou (list vlastníctva), druhá možnosť (neposesórna) je prakticky neuskutočniteľná kvôli reálnej ekonomicky nehomogenizovateľnej štruktúre listov vlastníctva k najrôznejším druhom ekonomických aktív hnutelnej povahy. Práve z tohto dôvodu sa zásadná zmena právnej úpravy neposesórneho záložného práva k hnutelným veciam a inému majetku musí logicky odvíjať od zabezpečenia verejnej publicity vzniknutého právneho vzťahu formou konštitutívneho účinku jeho zapísania do centrálného registra záložného práva. Táto požiadavka je rešpektovaná i v legislatívnom zámere vypracovanom MS SR, pričom v tendri na vedenie tohto registra zvíťazil projekt Notárskej komory (NK SR).

Register záložných práv bude mať charakter verejného zoznamu v elektronickej podobe s voľným prístupom za účelom zistenia vecnej vlastníckej a veriteľskej identifikácie majetku. Záložným právom by sa tak po završení celého procesu jeho reformy mali dať založiť na báze štandardných zmluvných vzťahov všetky formy majetku a zabezpečiť všetky záväzky a to medzi fyzickými a právnickými osobami. Zápisy do registra, výpisy z neho, zmeny v zápise a žiadosti o výmaz bude možné urobiť v každom notárskom úrade na celom území Slovenskej republiky (v súčasnosti 278 úradov, aspoň jeden v každom okrese SR).

V záložnom práve bude v plnom rozsahu platiť princíp prednosti prvého zápisu k danému majetku, pričom sa bude zapisovať nielen deň, ale i hodina a minúta vzniku zápisu. Tým sa účinne zamedzí nebezpečenstvu vzniku záložného práva k tomu istému majetku na dvoch či viacerých odlišných registračných miestach (notárskych úradoch).

Zámerom novej právnej a inštitucionálnej úpravy neposesórneho záložného práva k hnutelným veciam je teda vytvoriť jednoduchý rýchly a s prijateľnými nákladmi fungujúci systém jeho transparentnej registrácie a poskytovania informácií o ňom v reálnom čase. Samotná táto zásadná zmena môže potenciálne priniesť úsporu takmer 10 mld Sk transakčných nákladov a prispieť k potenciálnemu rastu HDP v rozmedzí 0,33 – 0,77 % HDP ročne. Zaiste však kritickou i naďalej ostane nevyhnutnosť zlepšenia výkonu systému

sporovej súdnej agendy, nakoľko nový systém registrácie záložného práva bude mať prakticky výsostne konštitutívne neutrálny charakter, t.j. jeho realizátori zodpovední na jednotlivých notárskych úradoch, nebudú pred zápisom skúmať celý obsah na registráciu predložených zmlúv.

Realizácia záložného práva k nehnuteľnostiam je v súčasnosti využívaná najmä pri krytí tradičných úverových vzťahov a to legálnym postupom kombinovaným s § 553 Občianskeho zákonníka, ktorý upravuje zabezpečovací prevod práva t.j. splnenie záväzku možno zabezpečiť i prevodom práva dlžníka v prospech veriteľa. Týmto sa vlastnícke práva prevádzajú na veriteľa už počas trvania zmluvného veriteľsko-dlžníckeho vzťahu a predovšetkým sa pri takomto postupe znemožňuje uplatnenie v súčasnosti prednostného záložného práva správcu dane (§71a ods. 1 Zákona o správe daní a poplatkov č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov). Rizikom tohoto postupu je však potenciálny vznik duplicitnej povinnosti zaplatať dane z prevodu nehnuteľností, ktorá pri takomto postupe reálne vzniká v zmysle platných daňových zákonov.

Podstatným problémom legislatívnej úpravy a realizácie vzniknutého záložného práva je otázka uplatňovania prednostného daňového záložného práva. Ako je všeobecne známe, §71a Zákona o správe daní a poplatkov č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov nateraz jednoznačne postuluje, že „ak vznikne na založených veciach alebo pohľadávkach viac záložných práv, prednostne sa uspokojí záložné právo na zabezpečenie daňovej pohľadávky podľa tohto zákona“. Odporcovia tohto prístupu požadujúci v súčasnej diskusii zrušenie tohto prednostného práva, argumentujú, že jeho existencia v zásade znemožňuje elementárnu predvídateľnosť a kalkulovateľnosť ostatných veriteľov (mimo daňových úradov) pri rozhodovaní o poskytnutí úveru zabezpečovaného zálohom, čo v konečnom dôsledku vedie k nedostatočnému objemu poskytovaných (najmä bankových) úverov, resp. k zvyšovaniu ich explicitnej (úroková sadzba) resp. implicitnej ceny (miera uznateľnosti hodnoty zálohu). Ministerstvo financií SR na strane druhej presadzuje tento inštitút ako nevyhnutný predpoklad zabezpečenia základnej fiškálnej rovnováhy. V systémovej polohe takto Ministerstvo financií SR vlastne vychádza z predpokladu o odlišnej podstate bežných trhových a verejnofinančných transakcií, t.j. o prirodzene dominantnej povahe pôsobenia štátu vo fiškálnych vzťahoch. Zo systémoveho hľadiska by však v prípade prijatia argumentácie Ministerstva financií SR musela platiť polycentrická verzia tzv. trh ochraňujúceho federalizmu t.j., že centrálna vláda môže byť právne dominantná ak zároveň je zákonom zaistená nemožnosť vzniku deficitu

bežného hospodárenia štátneho rozpočtu; inak má táto právno-ekonomická koncepcia jednoznačne degeneračné účinky.

Keďže takáto podmienka nie je nateraz v Slovenskej republike legislatívne zabezpečená, je argumentácia Ministerstva financií SR neadekvátne zo systémového hľadiska.

Ďalej vzhľadom k reálnemu stavu štruktúry vlastníctva jednotlivých druhov ekonomických vzťahov v Slovenskej republike v súčasnosti t.j. vzhľadom k ich disproportcionálnemu rozdeleniu z aspektu nákladovo-efektívnych charakteristík a preukázateľnej prítomnosti významných úspor z rozsahu, pretrvávajúce inštitútu prednostného záložného práva v prvom rade vedie k reálnej kvantitatívnej kontrakcii použitia disponibilného úverového rámca minimálne o jednu tretinu. Táto skutočnosť nemusí a ani nevytvára, ako už bolo uvedené v časti o štrukturálnych parametroch vývoja slovenských podnikateľských subjektov, prvotnú bariéru nemožnosti financovať bežné prevádzkové potreby cudzími zdrojmi a to ani v segmente MSP. Je však kritickou bariérou pri získavaní investičných úverov, nakoľko „istá“ miera ziskovosti takto financovaných investícií by pri realistickom odhade akceptovanej hodnoty zabezpečovacieho zálohu (t.j. asi 50 % jeho nominálnej hodnoty) musela byť v prípade väčšiny Malých a stredných podnikov (ďalej len „MSP“) minimálne dvojnásobná v porovnaní s národohospodárskym priemerom. Tento stav vedie k stagnácii súčasnej štruktúry hospodárstva – MSP zostávajú MSP bez ohľadu na individuálny potenciál konkrétnej vnútornej efektívnosti, veľké korporácie sú implicitne dotované vnútorným bankovým sektorom a (neraz ) obligatónnym daňovo-odvodným systémom. Prednostné daňové záložné právo je v takejto situácii jednoznačne antireštrukturalizačným prvkom. A navyše, existujúca legislatívna úprava daňového exekučného konania poskytuje dostatok kompetencií daňovým úradom, aby včas a dôsledne vymáhali existujúce nedoplatky, resp. zabezpečili efektívne proces ich vymáhania.

Komplexná forma záložného práva sa v tomto zmysle nemôže vyhnúť transparentnosti a kalkulovateľnosti úpravy rovnoprávneho postavenia štyroch typov zainteresovaných subjektov – dlžníka, veriteľa, registračného orgánu a daňového úradu. Je preto nevyhnutné odstrániť absolútnosť prednostného daňového záložného práva v zmysle súčasnej úpravy čl. 71a Zákona o správe daní a poplatkov.

Celý obligatórny postup pri registrácii záložného práva je takto právne a ekonomicky uzavretý a niet ďalej žiadneho dôvodu na existenciu akýchkoľvek prednostných nárokov daňovej jurisdikcie. Zároveň rešpektuje a zužitkováva samotnú podstatu registra záložného práva ako verejného zoznamu existujúceho v reálnom čase. Eventuálne zvýšené administratívne náklady zavedenia a poplatkov užívania registra záložných práv sú marginálne v porovnaní so súčasným rozsahom celej štruktúry transakčných nákladov spojených s neefektívnym a nerovným zaisťovaním vzniku a výkonu záložného práva v Slovenskej republike (tieto boli v roku 2000 minimálne na úrovni 8,14 mld. SKK).

## **2.2. Administratívne bariéry**

Podnikanie v mnohých oblastiach je vystavované rôznym obmedzeniam. Štát svojimi opatreniami obmedzuje vstup do odvetvia, napr. vyžaduje povolenie na podnikanie – na niektoré činnosti za tvrdších, na niektoré za mäkších podmienok. Štát svojimi opatreniami upravuje podmienky podnikania – ukladá povinnosti, vydáva zákazy a príkazy. Tieto obmedzenia slobody podnikania je potrebné prijímať len ak je to potrebné na ochranu dôležitého celospoločenského záujmu a len v nevyhnutnom rozsahu. Žiaľ, mnohokrát sa pod rúškom ochrany celospoločenského záujmu navrhujú opatrenia, smerujúce k bezdôvodne tvrdému obmedzeniu slobody podnikania, často motivované snahou úradníkov vydobyť si dôležitejšie postavenie, alebo snahou záujmových skupín o ich zvýhodnenie, resp. o znevýhodnenie konkurentov. Každé navrhované administratívne obmedzenie slobody podnikania je preto potrebné podrobne skúmať najmä z hľadiska, či neprekračuje medze rozumného rozsahu obmedzenia.

Niektoré administratívne obmedzenia podnikania sa prijímajú na tlak rôznych domácich či zahraničných skupín, ktoré nimi sledujú určitý svoj záujem. Napríklad povinná certifikácia niektorých výrobkov alebo niektoré opatrenia proti dovozu tovarov (dovozné licencie, množstevné kvóty) sú čisté ochranárske opatrenia podporujúce a zvýhodňujúce domácich výrobcov. Mnohé administratívne opatrenia sa však dnes prijímajú aj v súvislosti s implementáciou predpisov Európskej únie do nášho právneho poriadku – napríklad rôzne schémy ochrany investícií či spotrebiteľov ako ochrana vkladov, povinné zabezpečenie obchodníkov s cennými papiermi, cestovných kancelárií atď. Predpisy EÚ sa často preberajú mechanicky, bez hlbšej analýzy ich ekonomického dopadu na podnikateľské prostredie, bez

analýzy možných variantných riešení. Nie vždy je napríklad prijatie predpisu EÚ kandidátskou či členskou krajinou povinné, nie vždy je potrebné prevziať predpis úplne, existujú mnohé možnosti využitia dočasných alebo trvalých výnimiek z aplikácie komunitárnych predpisov. Predpisy EÚ tiež často určujú len cieľ, ktorý je potrebné zabezpečiť, ale neurčujú formu, akou má byť cieľ zabezpečený. Táto vysoká miera flexibility predpisov EÚ umožňuje v mnohých prípadoch prijímať rôzne varianty riešení, z ktorých niektoré môžu byť viac a niektoré menej trhovo konformné. Pri harmonizácii práva SR s právom EÚ by sa preto malo postupovať uvažlivo tak, aby každý právny predpis EÚ bol implementovaný do práva SR len v nevyhnutnom rozsahu, ktorý postačuje na dosiahnutie zhody pri zachovaní minimálneho rozsahu zásahov do podnikateľského prostredia. Pre ilustráciu možno uviesť napr. smernicu EÚ upravujúcu povinné zabezpečenie bankových vkladov. Príslušná smernica EÚ napr. upravuje, ktoré druhy vkladov a do akej minimálnej absolútnej výšky majú byť zabezpečené. Neupravuje však napríklad otázky organizácie tohto zabezpečenia a neukladá 100% krytie každého vkladu. V súlade so smernicou je teda možné zaviesť centralizovanú štátnu schému ochrany vkladov zabezpečujúcu 100% krytie vkladov tak, ako to urobilo Slovensko. Takýto model je však zrejme jeden z najhorších možných. V súlade so smernicou je však možné zaviesť i decentralizovaný systém povinného komerčného poistenia vkladov zabezpečujúci krytie vkladov do povinnej minimálnej výšky, avšak nie do 100%, ale napr. len do 90% alebo 80% vkladu. Oba spôsoby implementácie predmetnej smernice sú s touto smernicou v súlade, avšak druhý je zjavne efektívnejší, menej zaťažuje a deformuje podnikateľské prostredie a účinne eliminuje morálne riziká systému ochrany vkladov, o ktorých sa zmiňujeme nižšie. Neprekvapuje preto, že práve morálne riziká zabudované v systéme ochrany vkladov v SR nedávno primáli vládu SR k tomu, aby schválila zmeny systému ochrany vkladov aspoň v tom zmysle, že vklady nebudú garantované do 100%, ale len do 90% ich výšky.

### 2.2.1. Vstup do podnikania

V roku 1990 boli prijaté prvé ponovembrové právne predpisy všeobecne upravujúce podmienky podnikania (najmä zákony č. 103/1990 Zb. - veľká novelizácia hospodárskeho zákonníka, zákon č. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov, zákon č. 104/1990 Zb. o akciových spoločnostiach a pod.). Neskôr v roku 1991 bola prijatá komplexná rekonštrukcia základných zákonov upravujúcich podnikanie, najmä zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný

zákoník a zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon). V priebehu nasledujúcich desiatich rokov je badateľná tendencia vynímania čoraz väčšieho okruhu činností spod režimu živnostenského zákona a ich podriaďovanie osobitným povolovacím režimom. Postupne sa prijímali osobitné zákony upravujúce mnohé druhy podnikania a do § 3 živnostenského zákona, ktorý obsahuje negatívne vymedzenie, čo nie je živnosťou, sa dopĺňali stále nové ustanovenia. Tým sa stále širší okruh činností dostával mimo relatívne jednoduchého konania pred živnostenskými úradmi. Dnes sa napr. výpočet tzv. slobodných povolání, ktoré nie sú živnosťou, v § 3 ods. 1 písm. c) živnostenského zákona vymenovaných rozšíril oproti pôvodnému textu najmenej o 4 (rôzne interpretácie tohto počtu sa môžu líšiť podľa toho, či napr. burzový dohadzovač a maklér sa považujú za jedno povolanie alebo za dve rôzne povolania). Podobne § 3 ods. 2 živnostenského zákona vymedzujúci ďalšie činnosti, ktoré nie sú živnosťou, sa dnes člení na celkovo 24 písmen [a) až y)] oproti pôvodným 12 písmenám [a) až l)], pričom do mnohých písmen boli doplnené obsiahlejšie texty obsahujúce podrobnejšie výpočty činností, ktoré nie sú živnosťou.

Paralelne dochádzalo k postupnému sprísňovaniu podmienok vykonávania jednotlivých živností. Dnes je potrebné splnenie osobitných podmienok napríklad aj na výkon takých jednoduchých činností ako napr. sprievodca cestovného ruchu, vyučovanie cudzích jazykov či umenia alebo prevádzkovanie cestovnej kancelárie, koncesovanou živnosťou je napr. taxislužba. Štát sa tak nepochopiteľne snaží chrániť spotrebiteľa aj v takých odvetviach, kde mu nehrozí žiadna vážna ujma na majetku, zdraví či živote.

Výnimkou v rade novelizácií postupne sprísňujúcich podmienky podnikania bola len zatiaľ novelizácia živnostenského zákona zákonom č. 279/2001 Z.z., ktorá presunula mnohé živnosti spomedzi koncesovaných medzi ohlasovacie, resp. aj spomedzi viazaných medzi voľné živnosti. Aj táto novela však obsahuje napr. zavedenie osobitnej odbornej spôsobilosti pre sedem jednoduchých remeselných živností a dve viazané živnosti, ktoré boli doteraz bezproblémovo prevádzkované aj bez takejto úpravy. Podmienka osobitnej odbornej spôsobilosti znamená, že ak žiadateľ o koncesiu či o viazanú živnosť nepreukáže odbornú spôsobilosť dokladom o vzdelaní, je povinný absolvovať vzdelávanie v akreditovanej inštitúcii a podrobiť sa preskúšaniu komisiou, v ktorej má rozhodujúci vplyv Slovenská živnostenská komora.

V tomto kontexte je osobitne potrebné zmieniť sa o tendenciách smerujúcich k zakladaniu či posilňovaniu rozhodovacích právomocí rôznych profesijných komôr a ďalších podnikateľských zoskupení vo vzťahu k podmienkam podnikania v niektorých činnostiach. Z pohľadu podnikateľa nie je podstatné, či administratívnu povinnosť má plniť priamo voči štátu, alebo voči inému subjektu, ktorý na to štát splnomocnil. Je však dôležité, aby posudzovanie plnenia akýchkoľvek administratívnych povinností či podmienok podnikania bolo spravodlivé a nestranné. Žiaľ, stále častejšie sa objavujú tlaky rôznych záujmových skupín na zriaďovanie či posilňovanie rozhodovacích právomocí stále nových profesijných komôr, prípadne iných podnikateľských organizácií. Tieto snahy často smerujú najmä k tomu, aby sa umožnilo tej-ktorej profesijnej komore rozhodovať, kto môže alebo nemôže podnikáť v tom-ktorom odvetví. Z historických skúseností z iných krajín vyplýva (ale tieto tendencie už sú preukázateľne prítomné aj na Slovensku), že komory a iné samosprávne združenia podnikateľov pôsobiace v určitom odvetví majú vždy tendenciu obmedzovať vstup ďalších subjektov do odvetvia, ak majú takéto oprávnenie. Takáto tendencia je logickým dôsledkom permanentného konfliktu záujmov, ktorý je nevyhnutne zabudovaný v každom systéme, v ktorom profesijná komora rozhoduje o prístupe tretích osôb do podnikania v danom odvetví. Podnikatelia v danom odvetví, ktorí zavádzanie takýchto systémov presadzujú, ich obhajujú tvrdením o potrebe zvýšiť kvalitu predávaných tovarov či poskytovaných služieb, čo má byť v konečnom dôsledku v prospech zákazníka. Žiadny podnikateľ však logicky nemôže mať záujem na tom, aby jeho terajší či potenciálni konkurenti vyrábali čo najkvalitnejšie tovary alebo poskytovali čo najkvalitnejšie služby – tým by predsa škodil sám sebe. Naopak, záujem podnikateľa je presne opačný - ak jeho konkurent vyrába nekvalitné tovary alebo poskytuje nekvalitné služby, vedie to vždy skôr alebo neskôr k jeho vytlačeniu z trhu. Argumenty o potrebe zvýšenia profesionality a kvality subjektov v danom odvetví preto v skutočnosti vždy slúžia len na zakrytie skutočného účelu vytvorenia profesijnej komory, ktorým je uzavretie odvetvia s cieľom eliminovať konkurenčný tlak pochádzajúci od nových subjektov, ktoré by sa pri voľnom vstupe na trh mohli stať konkurentmi existujúcich subjektov. Dôsledkom vytvorenia profesijnej komory preto je vždy to, že vzhľadom na obmedzenejší prístup do podnikania je subjektov tvoriacich ponuku v danom odvetví vždy menej, ich produkty sú relatívne vzácnejšie, t.j. aj drahšie, trh je rozdelený medzi menšie množstvo subjektov, ktoré tak z dôvodu relatívneho nedostatku ich produktu získavajú dodatočnú rentu vo forme vyšších príjmov na úkor spotrebiteľov. Vzhľadom na nižšiu úroveň konkurencie v danom odvetví možno tiež očakávať zníženie kvality poskytovaných tovarov a služieb. Efekt zriadenia profesijnej komory s právom rozhodovať o prístupe do podnikania v danom

odvetví je teda obdobný ako napr. efekt zavedenia obmedzeného počtu štátnych povolení (licencií) na podnikanie v tomto odvetví, s tým rozdielom, že pri štátnom povoľovaní je posudzovanie žiadostí o vydanie povolenia relatívne nezaujaté ak opomenieme možný problém korupcie, kým pri povoľovaní profesijnou komorou existuje silný záujem povoľujúceho nevydávať ďalšie povolenia. Snahy o presadenie systému rozhodovania o prístupe do podnikania samosprávnou profesijnou komorou sú typickou ukázkou „rent-seeking“ lobistických aktivít, ktoré by štát nemal akceptovať, a to práve z toho dôvodu, že je potrebné podporovať konkurenciu a kvalitu a ochraňovať aj záujmy spotrebiteľa. V typickom prípade ide o snahy o presadenie osobitného zákona, ktorým sa zriadi príslušná komora a udelia sa jej viac či menej silné kompetencie.

### 2.2.2. Ochranné opatrenia

Ak nie je fungovanie trhového mechanizmu brzdené administratívnymi prekážkami alebo inými faktormi, napr. tzv. prirodzeným monopolom, v každom odvetví prirodzeným trhovým vývojom dochádza k tomu, že slabšie subjekty odvetvie opúšťajú a prichádzajú doň nové subjekty, aby konkurovali na trhu etablovaným podnikateľom. Odchod podnikateľa z trhu je normálnym trhovým javom a býva dôsledkom jeho neschopnosti finančne zvládať straty utrpené v konkurenčnom boji. Vo väčšine prípadov finančnú ťarchu týchto strát znáša sám neúspešný podnikateľ, môže však nastať situácia, kedy sa na jeho stratách podieľa aj jeho veriteľ (napr. banka, dodávateľ), ktorý mu bez primeraného zabezpečenia poskytol finančné krytie (napr. finančný alebo dodávateľský úver). Niekedy časť finančnej ťarchy znášajú odberatelia, napríklad ak podnikateľ zinkasoval preddavok na poskytnutie tovaru či služieb a následne nebol schopný služby či tovar dodať, alebo ak banka prijíma vklady, ktoré neskôr pre nízku likviditu nie je schopná vkladateľom vyplatiť.

Štát by mal akceptovať toto prirodzené fungovanie trhu. Je spravodlivé, ak straty na trhu znášajú všetci účastníci trhu, ktorí urobia zlé rozhodnutie, či už z neinformovanosti, z nedbanlivosti alebo z iných dôvodov. Namiesto toho sa štát často snaží implementovať schémy, ktoré majú, obvykle odôvodňujúc takúto snahu napr. sociálnou únosnosťou, korigovať toto prirodzené fungovanie trhu. Tak vznikajú a sú presadzované návrhy na povinné garantovanie bankových vkladov, na povinné poistenie cestovných kancelárií proti nesolventnosti, povinný garančný fond pre obchodníkov s cennými papiermi a tak ďalej.

Všetky takéto riešenia, ktoré ignorujú trhové správanie sa subjektov, však situáciu neriešia, ale naopak ju zhoršujú. Typickým príkladom je systém ochrany vkladov, ktorý garantuje všetkým vkladateľom – fyzickým osobám - návratnosť ich vkladu v prípade nesolventnosti banky. Tým nielenže znižuje ostražitosť vkladateľov pri nakladaní s ich úsporami, ale priamo ich motivuje k investičnému správaniu podľa modelu „Prečo by som nedal peniaze do evidentne málo solventnej banky, ktorá mi ponúka dvakrát vyšší než obvyklý úrok, keď mi štát garantuje bezpečnosť môjho vkladu?“. Toto správanie je z pohľadu vkladateľa racionálne, z pohľadu spoločnosti však zjavne škodlivé. Systémy podporujúce takéto správanie preto evidentne a preukázateľne nevedú a nemôžu viesť k riešeniu problémov, ale naopak k ich prehĺbovaniu. Predĺži sa napríklad doba agónie banky tým, že sa jej umožní ďalej prijímať vklady. Kým naozaj príde jej bankrot, problém prerastie do oveľa väčších rozmerov a celkové straty sú omnoho vyššie (takýchto príkladov je len v nedávnej minulosti niekoľko). Na druhej strane, investori-vkladatelia efektívnych bánk dotujú neefektívne banky a ich vkladateľov. Seriózne banky musia prispievať do garančného fondu, z ktorého sa kryjú straty neseriózných bánk. Tým vkladatelia seriózných bánk prichádzajú o časť výnosov, ktoré by v podobe vyšších úrokov inak mohli plynúť im. Namiesto toho tieto výnosy plynú vkladateľom neefektívnych bánk v podobe vyplatených náhrad vkladov. Efekt garančných schém v iných odvetviach je presne rovnaký. Ide o vytváranie zbytočného rizika morálneho hazardu pod rúškou ochrany spotrebiteľa, ktorá však najmä rozumných a zodpovedných spotrebiteľov poškodzuje a naopak podporuje špekulatívne modely správania. Zníženie garantovanej čiastky to 100% na 90% je teda logické a správne, ako je uvedené v bode 2.2.1.

Na ozdravovanie podnikateľského prostredia považujeme za dôležité tiež postupné odstraňovanie administratívnych bariér podnikania v užšom zmysle. Známe sú výhrady investorov voči zdĺhavému procesu úradnej registrácie podnikateľov, najmä zdĺhavému procesu zapisovania do obchodného registra, vydávaniu rôznych povolení súvisiacich so začatím podnikania, vydávaniu pracovných povolení zahraničným osobám, priesťahom v konaní správnych úradov a podobne. Ako osobitný problém sa javí pomalá práca katastrálnych úradov vo veciach zápisov zmien vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam, ktorá spolu s nevysporiadanými majetkovopravnými vzťahmi spôsobuje napríklad veľké komplikácie pri nadobúdaní nehnuteľností potrebných pre podnikanie. Niektoré z problémov sa darí postupne riešiť, niektoré stále pretrvávajú.

### **3. Daňové a odvodové zaťaženie**

Vysoká miera prerozdelenia prostriedkov prostredníctvom verejných financií predstavuje jeden z vážnych problémov slovenskej ekonomiky. Táto vysoká miera prerozdelenia predstavuje neúmerne veľkú záťaž pre hospodársku sféru. Napriek nedávnomu zníženiu sadzby dane z príjmov právnických osôb na 25% a niektorým ďalším čiastkovým opatreniam napríklad zrušenie dane z dedičstva, celkové zaťaženie daňami, odvodmi a ďalšími povinnými platbami je i naďalej vysoké. Problémom zakladajúcim riziká do budúcnosti je i pretrvávajúci stav, že podiel verejných výdavkov na HDP je dlhodobo výrazne vyšší než podiel príjmov verejných financií na HDP.

Pritom oficiálne vykazované výdavky nemožno považovať za hodnoverný ukazovateľ miery prerozdelenia prostredníctvom verejných financií. Mnohé školy, zdravotnícke zariadenia, orgány štátnej správy, štátom vlastnené podniky (napr. Železnice SR) ako aj ďalšie verejnoprávne inštitúcie hospodária s nezaplatenými faktúrami za elektrinu, plyn, teplo, za nájomné, či za dodávky iných tovarov a služieb, čím spôsobujú komplikácie svojim dodávateľom nielen z verejného sektora napr. energetickým podnikom, ale najmä súkromným podnikateľským subjektom. Súčasná verejná spotreba sa financuje budúcimi príjmami, zvyšovaním zadĺženia, prípadne príjmami z predaja majetku ako privatizácia. Tým, že sa nebezpečne roztvárajú nožnice medzi verejnými príjmami a výdavkami, prehľbuje sa riziko vzniku budúcej fiskálnej nerovnováhy.

Napriek tomu, že vláda dokázala ustúpiť od výrazne expanzívnej rozpočtovej politiky spred roka 1998, nedostatočný pokrok reforiem v školstve, v zdravotníctve, v sociálnej sfére a v ďalších oblastiach výdavkovej strany verejných financií viedol k pokračovaniu kumulácie vnútorných, často skrytých, deficitov v uvedených oblastiach a následne bol hlavnou príčinou pokračovania v – z hľadiska vytvárania priaznivého podnikateľského prostredia - negatívnej tradícii zostavovania chronicky deficitných štátnych rozpočtov. Uvedená situácia môže viesť k nebezpečenstvu opakovania krízy verejných financií a z uvedeného dôvodu k následnému tlaku na ďalšie zvyšovanie daňového a odvodového zaťaženia so všetkými negatívnymi dôsledkami pre podnikovú sféru.

Verejný sektor v jeho dnešnej podobe tak predstavuje pre súkromný sektor hrozbu. Prostredníctvom fungovania na úkor budúcnosti, akumulovania implicitných dlhov, ktoré bude potrebné raz zaplatiť zdanením subjektov súkromného sektora, je potenciálnym zdrojom jeho destabilizácie. Prostredníctvom neplnenia finančných záväzkov voči súkromnému sektoru je však aj reálnym zdrojom jeho destabilizácie. Táto skutočnosť je o to závažnejšia, že v súčasnosti, keď narastá intenzita medzinárodného konkurenčného boja, narastá aj dôležitosť verejného sektora ako efektívnej a kvalitnej servisnej organizácie podnikovej sféry, ako jedného z dôležitých prvkov medzinárodnej konkurenčnej schopnosti. O to závažnejšia je absencia reformného úsilia v tejto – pre konkurenčnú schopnosť podnikovej sféry – veľmi dôležitej oblasti. Zároveň je však o to naliehavejšia potreba akcelerácie reformnej agendy v oblasti reformy verejného sektora, jeho financovania, štruktúry a objemu príjmovej a výdavkovej strany verejných financií.

Vysoké daňové a odvodové zaťaženie nemusí byť spôsobené len vysokými sadzbami daní a odvodov, ale aj inými faktormi, napríklad deformovaným spôsobom stanovovania základu pre výpočet dane, odvodu či poplatku. Typickým príkladom je zákon o daniach z príjmov, ktorého postupnými úpravami sa vylučuje čoraz širší okruh výdavkov, ktoré nie sú daňovo uznateľné, napriek tomu, že preukázateľne slúžia na dosahovanie príjmov, prípadne sa viaže uznateľnosť výdavkov na podmienku zaplatenia aj pre subjekty účtujúce v sústave podvojného účtovníctva, postupne sa obmedzuje až znemožňuje prenos daňovej straty do ďalších zdaňovacích období a podobne.

### **3.1. Priame dane**

#### **3.1.1. Daň z príjmov**

Na kvalitu podnikateľského prostredia vplyva i rozloženie daňového bremena a spravodlivosť. Vysoko negatívne, až demoralizujúco, pôsobí napríklad stav, kedy časť podnikateľov platí vysoké dane a iná časť podnikateľov využíva daňové úľavy a zvýhodnenia. Keďže tieto subjekty si často konkurujú, znevýhodnené subjekty sú týmto priamo motivované na vyhýbanie sa zdaneniu, aby kompenzovali svoju konkurenčnú nevýhodu. Napriek proklamáciám o potrebe budovania zdravého daňového prostredia v rokoch 1999-2001 vláda SR navrhla a NR SR schválila niekoľko modelov daňových zvýhodnení pre rôzne skupiny navzájom si konkurujúcich daňovníkov. Išlo najmä o opatrenia v oblasti daní z príjmov –

napr. daňové prázdny pre veľkých zahraničných investorov podľa § 35b zákona č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov vložený do tohto zákona zákonom č. 64/1999 Z.z., § 35 zákona č. 366/1999 Z.z. o daniach z príjmov, neskôr pri novelizácii doplnený § 35a zákona o daniach z príjmov a najnovšie prijímaným zákonom o investčných stimuloch doplnené i § 35b a 35c zákona o daniach z príjmov. Len pre právnické osoby bolo teda iniciovaných 5 rôznych schém zvyhodňujúcich najmä zahraničných investorov. Pre vybrané fyzické osoby sa zasa schválili osobitné schémy zdaňovania podľa §14 a § 15 zákona č. 366/1999 Z.z. o daniach z príjmov, t.j. osobitný spôsob zdanenia príjmov z pôdohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, ako i tzv. paušálna daň. Niektoré z týchto schém boli neskôr korigované s cieľom zvýšiť ich účinnosť, pretože ich využívalo málo daňových subjektov. Je však zjavné, že snaha o zvýšenie účinnosti týchto opatrení je v priamom rozpore so snahou o čistotu, transparentnosť a spravodlivosť daňového prostredia. Kým sú tieto opatrenia málo účinné (napr. § 35a alebo § 35b zákona č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov, ktoré sa prakticky nevyužívali, podobne ako systém tzv. paušálnej dane v roku 2000), nepredstavujú z hľadiska čistoty podnikateľského prostredia problém. Ak však sú tieto schémy naozaj účinné, potom existuje relevantná časť podnikateľov, ktorá ich využíva a požíva tak neodôvodnenú a nespravodlivú výhodu oproti iným podnikateľom. Napríklad rozšírený model paušálnej dane od 1. 1. 2001 podľa § 15 zákona o daniach z príjmov alebo § 35a zákona o daniach z príjmov môže potenciálne predstavovať z pohľadu transparentnosti podnikateľského prostredia vážny problém, ktorý nadväzne môže spôsobovať ďalšie problémy. Dnešný systém daní z príjmov je jedným z najmenej logických a najmenej spravodlivých v histórii SR. Najdrobnejší podnikatelia (mikropodnikatelia) platia dane v zanedbateľnej výške (paušálna daň). Len o trochu väčší drobní podnikatelia (s obratom nad 1,5 mil. Sk), platia najvyššie dane so sadzbami siahajúcimi až do 38%. Ešte väčší podnikatelia – právnické osoby – platia dane vo výške 25%. Najväčší podnikatelia – právnické osoby, avšak len tie so zahraničnou majetkovou účasťou, majú možnosť neplatiť daň z príjmov po dobu 5 rokov vôbec a ďalších 5 rokov len v polovičnej výške (t.j. efektívne 14,5%). Popri tom existujú ďalšie osobitné kategórie podnikateľov – fyzické osoby podnikajúce v poľnohospodárstve, lesnom a vodnom hospodárstve, ktoré platia daň v polovičnej výške (§ 13 ods. 3 zákona o daniach z príjmov), t.j. efektívne sadzbou najviac 21% z daňového základu, ako i právnické osoby podnikajúce v poľnohospodárskej výrobe, ktoré platia daň sadzbou 15% (§ 21 ods. 2 zákona o daniach z príjmov). Pre právnické osoby zamestnávajúce prevažne zamestnancov so zmenenou pracovnou schopnosťou platí zasa sadzba 18% (§ 21 ods. 3 zákona o daniach z príjmov).

Pôvodne prísne systémovo budovaný zákon č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov vychádzal zo striktnej filozofie nediskriminačného zdaňovania príjmov z podnikania bez ohľadu na právnu formu, pôvod kapitálu či iné faktory. Nie je náhoda, že podľa pôvodného znenia zákona č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov bola sadzba dane z príjmov pre právnické osoby (45%) približne rovnaká ako sadzba pre fyzické osoby (progresívne rastúca do 47%, t.j. efektívne málokedy vyššia ako 45%). Tento princíp bol zachovaný aj pri neskoršom znížení sadzieb pre právnické osoby na 40% a pre fyzické osoby na najviac 42%. Postupnými novelizáciami zákona o dani z príjmov, jeho rekodifikáciou zákonom č. 366/1999 Z.z. a ďalšími novelizáciami rekodifikovaného zákona o daniach z príjmov sa vytvorila málo transparentná spleť rôznych osobitných režimov, čas od času dopĺňaná ďalšími nesystémovými opatreniami, ako boli napr. nariadenia vlády č. 145/1993 Z.z. alebo č. 192/1998 Z.z., zavádzajúce daňové oslobodenia pre niektoré typy právnických osôb. Vytvoril sa tak dnešný systém, ktorý evidentne znevýhodňuje malých a stredných podnikateľov – fyzické osoby oproti právnickým osobám, a rovnako evidentne znevýhodňuje domáce firmy oproti firmám so zahraničnou majetkovou účasťou. Evidentné je tiež daňové zvýhodnenie podnikania v poľnohospodárstve, ktoré je potrebné pripočítať k ďalšími miliardám štátnej pomoci smerujúcej do poľnohospodárstva formou priamych či nepriamych dotácií. Tento systém popri svojej netransparentnosti a nespravodlivosti tiež negatívne vplyva na etiku podnikania, pretože priamo motivuje znevýhodnené firmy, aby namiesto podnikania významnú časť svojho úsilia venovali premýšľaniu, ako eliminovať svoje daňové znevýhodnenie.

Rôzne diskriminačné prvky sa vyskytujú alebo vyskytovali aj v ďalších daniach. Napríklad pri dani z prevodu a prechodu nehnuteľností sa až do 31. 12. 1999 stanovoval základ dane odlišne pre prípady, kedy nadobúdateľom bola zahraničná osoba alebo osoba so zahraničnou majetkovou účasťou.

### 3.1.2. Daň z prevodu a prechodu nehnuteľností

Rovnako demoralizujúco pôsobí i evidentne nespravodlivé určovanie daňovej povinnosti, ako napríklad už spomenuté neodôvodnené obmedzovanie uznateľnosti niektorých výdavkov pre účely dane z príjmov. Demoralizujúci vplyv má tiež evidentne nelogické určovanie daňovej povinnosti. Problém zdanenia je pri dani z prevodu nehnuteľností v SR navyše zosťrený vo

svetovom meradle ojedinele vysokou sadzbou (pri vyšších hodnotách nehnuteľností, ktoré sú však bežné pri nehnuteľnostiach využívaných na podnikanie), a súčasne extrémne jednoduchou možnosťou vyhnúť sa zdaneniu. Túto skutočnosť eliminuje novela zákona o prevode a prechode nehnuteľností odstránením progresivity zdaňovania a administratívnou zábranou možnosti vyhnúť sa dane. Právna úprava nerieši principiálne podstatu problému s aspektom na riadne nakladanie s nehnuteľnosťami pri podnikaní.

Faktory nespravodlivosti a absencie ekonomickej logiky v daňovom systéme spolu s relatívne vysokým daňovým a odvodovým zaťažením môžu byť významnými psychologickými momentmi podporujúcimi všeobecné rozšírenie neochoty platiť dane a presun časti podnikania do sféry tieňovej ekonomiky.

### 3.1.3. Majetkové dane

Je všeobecne známe a overené, že majetkové dane pôsobia demotivačne na podnikanie a ekonomické aktivity vôbec. Majetkové dane predstavujú jedny z najmenej spravodlivých daní, pretože postihujú akumuláciu bohatstva, ktorá už predtým bola niekoľkokrát zdanená - príjmy, z ktorých sa bohatstvo tvorí, boli zdanené daňou z príjmov, majetok pri nadobudnutí je zaťažený nepriamymi daňami, prípadne ďalšími transferovými daňami. Prehnaný dôraz na majetkové dane preto negatívne pôsobí na sklon k úsporám, podporuje krátkodobú spotrebu a v podmienkach otvorenej ekonomiky, ako je aj slovenská, spôsobuje tendenciu k úniku kapitálu a bohatstva do zahraničia a k ich akumulácii v krajinách s nižším zdanením majetku.

Majetkové dane zohrávajú zatiaľ v ekonomike SR skôr okrajovú úlohu. Podiel majetkových daní na celkovom výbere daní je oveľa nižší než obdobný ukazovateľ vo vyspelých krajinách. Tento fakt však je skôr našou výhodou než handicapom, a preto nie je a nemôže byť sám osebe dôvodom na to, aby sa navrhovalo zvýšenie majetkových daní, argumentujúc napríklad ľahkou identifikáciou predmetu zdanenia, a teda relatívne bezproblémovým výberom majetkových daní. Tiež je potrebné brať do úvahy vzájomnú previazanosť dôchodkových daní (napr. daň z príjmu) s daňami z majetku, pretože tieto dane de facto postihujú ten istý predmet zdanenia v rôznych fázach jeho ekonomickej existencie – daň z príjmu vtedy, keď sa majetok získava, a daň z majetku vtedy, keď je dlhodobejšie vlastnený. Demotivačné pôsobenie majetkových daní na ekonomické snaženie je evidentné. Preto považujeme za potrebné

v záujme vytvárania zdravého a konkurencieschopného podnikateľského prostredia odolávať snahám o posilňovanie úlohy majetkových daní v daňovom systéme SR.

### **3.2. Nepriame dane – DPH, spotrebné dane**

Popri daniach z príjmov a poistných odvodoch, ktoré priamo finančne zaťažujú podnikateľskú sféru, existujú v SR ďalšie dane. Z nich fiskálne najvýznamnejšie sú nepriame dane, t.j. daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane. Hoci tieto dane by mali na podnikanie teoreticky pôsobiť neutrálne, na Slovensku to z viacerých dôvodov tak nie je.

Systém dane z pridanej hodnoty trpí od roku 1995 vážnou deformáciou, ktorá spočíva v právnej úprave nároku na odpočet dane na vstupe. Podnikateľ – platiteľ DPH – musí odvieť daň na výstupe zo svojich uskutočnených zdaniteľných plnení (napr. keď niekomu dodá tovar) bez ohľadu na to, či mu odberateľ zaplatil. Z prijatých zdaniteľných plnení (napr. z nakúpených tovarov alebo služieb), si však môže uplatniť nárok na odpočet DPH na vstupe až keď DPH zaplatí dodávateľovi. Tak platiteľ DPH de facto bezúročne úveruje štát sumou DPH na vstupe, ktorú nezaplatil svojim dodávateľom. Systém DPH tým stráca jednu zo svojich základných teoretických črt, a to neutralitu. Daň z pridanej hodnoty, ktorá by nemala zaťažovať jej platiteľov, ich nepriamo zaťažuje nákladmi na prefinancovanie DPH na vstupe. Neutralita spotrebných daní je narušená inými faktormi. Sadzby spotrebných daní sú vo väčšine prípadov (rovnako ako v iných krajinách) stanovené pomerne vysoko vzhľadom ku netto cene tovaru, ktorý je nimi zaťažený. Napríklad pri benzíne tvorí spotrebná daň spolu s DPH až 60% jeho maloobchodnej ceny, pri bežnej liehovine so 40% obsahom liehu spotrebná daň spolu s DPH môže tvoriť až cca. 80% maloobchodnej ceny, z toho len spotrebná daň cca. 60% maloobchodnej ceny. Takéto vysoké zaťaženie vytvára vysokú motiváciu pre vznik nelegálnej ponuky nezdanených tovarov. Rozdiel v cene, ktorý je možné dosiahnuť vyhnutím sa plateniu dane, je natoľko zaujímavým faktorom, že vysoko prevažuje faktor rizika možného postihu. Je všeobecne známe, že v ekonomike SR obieha vysoký podiel „čiernych“, t.j. nezdanených liehovín či cigariet – podľa niektorých odhadov až 30% týchto tovarov na trhu v SR pochádza z nelegálnej výroby alebo nelegálneho dovozu. Takáto situácia vážne poškodzuje legálnych výrobcov a legálnych dovozcov týchto tovarov, pretože ponuke nezdanených tovarov za výrazne nižšie ceny nie sú schopní konkurovať pre vysoké daňové zaťaženie svojho legálneho tovaru. V oblasti spotrebnej dane z uhl'ovodíkových palív a mazív podobne negatívnu úlohu zohrávajú niektoré druhy daňovo zvýhodnených palív, pretože

dochádza k falošnému deklarovaniu niektorých palív napr. nafty ako daňovo zvýhodnených palív tzv. bionafta, nelegálnemu obchodovaniu s tzv. „zelenou“ naftou, pri ktorej bol uplatnený nárok na vrátenie časti zaplatenej dane a pod.

Hoci z času na čas sa objaví správa o zadržaní väčšieho či menšieho množstva nelegálneho liehu alebo cigariet, alebo o zásahu proti falošným deklarantom daňovo zvýhodnenej nafty, ide skôr o ojedinelé prípady a doposiaľ neboli vykonané žiadne významné systémové opatrenia v oblasti boja proti nelegálnej výrobe či pašovaniu tovarov podliehajúcich spotrebným daniam.

Problémom je tiež to, že súčasná legislatíva umožňuje platiteľovi spotrebných daní napríklad niekoľko mesiacov neplatiť spotrebnú daň bez toho, aby mu bolo odobraté povolenie na výrobu príslušného tovaru.

Tieto faktory spôsobujú, že spotrebné dane nepôsobia na ich platiteľov neutrálne. Tí podnikatelia, ktorí si svoje povinnosti v oblasti spotrebných daní dôsledne plnia, sú permanentne poškodzovaní podnikateľmi, ktorí sú síce riadne zaregistrovaní, ale daň neplatia. Títo po začatí vymáhania dane daňovými orgánmi nechajú firmu „padnúť“, v konkurze odkúpia jej majetok a pokračujú v podnikaní pod iným názvom, pričom tento cyklus sa niekedy opakuje aj niekoľkokrát. Slušní podnikatelia sú tiež poškodzovaní rôznymi ďalšími subjektmi, ktoré nelegálne vyrábajú alebo dovážajú tovary podliehajúce spotrebným daniam.

### **3.3. „Nenápadné“ dane**

Popri daniach a odvodoch ako najviditeľnejších tokoch peňazí smerom od podnikateľov k verejným financiám existujú aj viac či menej významné parafiskálne nástroje, ktorých spoločným menovateľom je povinnosť podnikateľa prispievať na stanovený účel alebo stanovenej inštitúcii. Aj takéto dávky, hoci sa daňami nenazývajú, majú de facto charakter daní, ktorý vyplýva najmä z toho, že ich platenie nie je dobrovoľné, ale vynútené štátnou mocou. Keďže sa nenazývajú daňami, návrhy na ich zavedenie sa z psychologických, ale i z ďalších dôvodov obvykle stretávajú s oveľa menším odporom. Návrh na zavedenie takejto povinnej platby sa neraz verejnosti prezentuje ako opatrenie sledujúce podporu určitého všeobecne prospešného cieľa, prípadná oponentúra zasa ako tlaky záujmových skupín. Takto sa postupne zavádzajú rôzne druhy povinných poplatkov, hoci časom niektoré z nich bývajú zrušené, modifikované či zmiernené. V r. 1997 zavedené povinné príspevky dovozcov

a vývozcov do Fondu na podporu zahraničného obchodu (zrušené od 1. 1. 2000), v rokoch 1992 – 1996 existovalo povinné členstvo v Slovenskej obchodnej a priemyselnej komore (spojené s povinnými poplatkami vo forme členských príspevkov), v roku 2000 boli zavedené povinné poplatky organizáciám kolektívnej správy autorských práv za predaj určitých výrobkov, v roku 2001 bol zriadený Recyklačný fond, často sa diskutuje o návrhu na zriadenie tzv. audiovizuálneho fondu, o snahách o znovuzavedenie povinného členstva v SOPK atď. Všetky tieto iniciatívy majú spoločných niekoľko znakov. Vždy ich presadzuje konkrétna zájmová skupina sledujúca cieľ získania vlastného prospechu. Pri presadzovaní takýchto opatrení sa však vždy argumentuje potrebou podpory všeobecne prospešných cieľov – napr. zahraničný obchod, životné prostredie, kultúra, podnikanie, ochrana autorských práv a pod. Dôsledkom takýchto opatrení je vždy finančné zaťaženie podnikateľov, pričom výnosy z povinných poplatkov sú spravidla prerozdeľované v prospech relatívne úzkeho okruhu beneficentov. Skutočným dôsledkom týchto povinných platieb býva deformácia podnikateľského prostredia a zneprehľadnenie verejných financií. Popri relatívne transparentnom a relatívne dobre kontrolovateľnom štátnom rozpočte a rozpočtoch poisťovních fondov vznikajú rôzne ďalšie peňažné toky a fondy s väčším či menším vplyvom štátu, avšak vždy s oveľa menšou mierou verejnej kontroly ich tvorby a použitia vyzbieraných prostriedkov.

Zájmová skupina, ktorá takéto opatrenie presadzuje, má obvykle silný záujem na jeho prijatí, keďže sleduje cieľ vlastného prospechu. Keďže okruh platiteľov navrhovanej povinnej platby je obvykle užší než to býva v prípade bežných daní, odpor proti jej zavedeniu býva menej účinný, pretože mnohých iných záujmových skupín a väčšiny verejnosti sa zavedenie takejto povinnej platby priamo nedotýka, hoci v skutočnosti ťarcha akéhokoľvek poplatku vždy býva prenesená na konečného spotrebiteľa. Preto aj politici venujú snahám o zavedenie takýchto nenápadných daní obvykle menej pozornosti než bežným daniam, čo môže niekedy spôsobiť, že pri absencii silnejšieho odporu takéto opatrenie môže byť úspešne presadené v dôsledku zotrvačného fungovania legislatívnych mechanizmov, čo bol aj prípad mnohých z vyššie uvedených príkladov takýchto nenápadných daní.

#### **4. Štátna podpora podnikania**

Štátna podpora podnikania bola doposiaľ v programovom vyhlásení každej vlády a počas volebného obdobia každého parlamentu boli predkladané zákony, alebo ich novelizácie s cieľom podporiť podnikateľské prostredie.

V poslednom období však vznikajú aj polemiky o účelnosti vynaloženia prostriedkov daňových poplatníkov a spravodlivosti takéhoto konania. Trinásť dôvodov, prečo by vláda mala prestať podporovať podnikanie je prezentovaných obvykle takto :

Štátna podpora podnikania sa zvykne obhajovať na mnoho spôsobov - ekonomický rast, regionálna prosperita, diverzifikácia, revitalizácia, vládne stimuly hospodárstvu, mega-projekty. Všetky tieto pojmy však znamenajú len jedno: sponzorovanie podnikania daňovými poplatníkmi. A realizácia všetkých so sebou prináša obrovské chyby a straty. Namiesto vytvárania nediskriminačných a všeobecne platných pravidiel hry štát za peniaze svojich občanov podporuje úzke záujmové skupiny, ničí konkurenciu, a priam vytvára priestor pre korupciu a klientelizmus.

Podnikatelia majú v trhovej ekonomike snád' najvýznamnejšiu a úplne nezastupiteľnú rolu. Esenciou podnikania však je podstupovanie vlastného rizika a podnikanie s vlastným majetkom. V momente, keď" prichádza jeho štátna podpora vo forme akokoľvek sa odlišujúcej od vytvárania rovnakých pravidiel hry pre všetkých, nastávajú problémy. Tu je trinásť dôvodov, prečo by štát mal prestať podporovať podnikanie:

V momente odštartovania vládnej podpory podnikaniu zaniká pôsobenie konkurencie a trhových síl, ktoré by mali rozhodovať o úspechu či neúspechu každého podnikateľského projektu. Namiesto spotrebiteľov, ktorí svojimi nákupmi rozhodujú o tom, ktorý výrobca je najlepší a ktorý nie, si právo voľby uzurpuje štát. Prestáva teda platiť, že najlepší sú najúspešnejší - práve naopak, skúsenosti hovoria o preliatí obrovských súm peňazí do podnikov, ktoré v momente ukončenia štátnej podpory nedokázali uspieť na konkurenčnom trhu a museli zaniknúť. Takáto štátna podpora neúspešných a neschopných podnikov je

jednak plytvaním peňazí daňových poplatníkov, a zároveň brzdí a vytláča schopné podniky ponúkajúce kvalitné produkty.

Roger Douglas, bývalý minister financií na Novom Zélande, prelomil tento múr. Pochopil, že ukončenie štátnej podpory podnikania vytvorí rovnejšie a spravodlivejšie prostredie pre všetkých. Zastavením tejto podpory prestala novozélandská vláda rozhodovať o víťazoch a porazených.

Keby boli miliardy korún využitých na podporu podnikania ponechané daňovým poplatníkom, všetky podniky by získali rovnakú šancu bojovať o získanie týchto peňazí.

Na druhej strane prostriedky daňových poplatníkov sú určené nie len pre potreby tých občanov, ktorí ich odvádzajú, ale – a to najmä – na riešenie problémov celospoločenského charakteru. Úzky pohľad na použitie prostriedkov získaných od daňových poplatníkov iba s cieľom uspokojovať potreby a rozvoj tých, ktorí tieto prostriedky produkujú by znamenal zásadný prielom do filozofie prerozdelenia prostriedkov.

Nesporne si takéto ciele nestanovuje s vážnosťou žiaden seriózny subjekt. Rovnako však je celospoločenským problémom nezamestnanosť, rekvalifikácie a učňovské školstvo. Tieto problémy do značnej miery riešia rôzne subjekty, ktoré však na tejto činnosti neprofitujú a ak áno, tak iba v obmedzenej miere. Bez štátnej podpory by pri prísne ekonomickom rozhodovaní zostal tento súbor problémov ako povinnosť štátu, ktorý by na komplexné zabezpečenie bol nútený použiť rádovo vyššie objemy prostriedkov

Vďaka štátnej podpore sa realizujú podnikateľské zámery, ktoré by inak nemali šancu v konkurenčnom prostredí a v daných trhových podmienkach uspieť. Peniaze zo štátnej podpory nezískavajú úspešné podniky, ktoré dokážu podnikat' a byť úspešné aj bez nich, ale práve menej schopné manažmenty, ktoré sa do priazne spotrebiteľov presadiť nedokážu. Ak je takýto rozporuplný zámer podporený, môže nastať iba jedna z dvoch situácií: ak podporený podnik uspeje, úspech tohto podniku bude stáť pracovné miesta v iných podnikoch v danom odvetví. Ak bude podnik aj napriek podpore neúspešný, účet zaplatia daňoví poplatníci.

Ak sa pozriete na zoznam podnikov, ktoré získali štátnu podporu, a porovnáte si ho so zoznamom z minulých rokov, zistíte, že veľké množstvo z nich získalo podporu i predtým.

Niektoré z podnikov dokonca dostávajú štátne dotácie rok čo rok. Namiesto snahy o úspech na trhu sa skôr objavuje snaha o získavanie lepších kontraktov so štátom, lobbying a klientelizmus. Štátna podpora málokedy pomáha vytvárať silné a úspešné podniky, ba práve naopak vytvára závislosť na neustálom príleve dotácií a subvencií. Ak podnikateľský projekt potrebuje štátnu podporu na svoje rozbehnutie, veľmi často potrebuje štátnu podporu aj v ďalších rokoch pre svoje prežitie.

Politici si radi ku svojim úspechom pripisujú pracovné miesta, ktoré vznikli vďaka štátnej podpore podnikania. Nevšimajú si však, že ide iba o redistribúciu pracovných miest, a nie o vznik nových.

Ak vláda svojou podporou poskytne výhodu jednému z podnikov v odvetví, znamená to, že tento podnik získava nespravodlivú konkurenčnú výhodu na úkor ostatných podnikov. Aby podnik uspel, musí buď získať úplne nových zákazníkov pre svoje produkty alebo k sebe pritiahnuť zákazníkov konkurenčných podnikov. Následkom toho môže byť vznik pracovných miest v tomto podniku veľmi ľahko sprevádzaný ich zánikom v podnikoch ostatných, ktoré prichádzajú o svoje príjmy. Každá tisíckoruna vynaložená na nákup vytvára zamestnanosť - je však úplne jedno, či ju minie štát alebo daňový poplatník (s tým rozdielom, že transakčné náklady štátu na byrokratický mechanizmus sú oveľa vyššie). Konečným výsledkom je teda len redistribúcia pracovných miest, nie vznik nových. Ironiou je, že politici sa veľmi rýchlo prihlásia k novovzniknutým pracovným miestam, ale nehlásia sa k žiadnej zodpovednosti za zaniknuté.

Napriek vládnej snahe pomôcť sú každoročne miliardy korún poskytované ako priame dotácie či štátne záruky pre podniky, ktoré sú nútené zatvárať prevádzky, prepúšťať zamestnancov či dokonca vyhlásiť bankrot. Okrem obrovských čiastok stratených v štátnych podnikoch ide často o súkromné firmy, ktoré získavajú štátne kontrakty a subvencie, a napriek tomu ich nedokážu využiť účelne. Ak k tomu pridáme i riziko korupcie, získavame tak vysokú mieru rizika, s akou by nikdy nesúhlasil žiaden komerčný bankový subjekt. Fakt, že banka odmietla pre vysokú mieru rizika poskytnúť úver podnikateľovi zjavne nie je obmedzením pre štátnych úradníkov - veď na rozdiel od bankárov neriskujú vlastné peniaze, ale "len" peniaze miliónov poctivo pracujúcich daňových poplatníkov.

Len zlé úvery poskytnuté štátnymi bankami budú stáť daňových poplatníkov Slovenska 10 miliárd korún, čo je takmer 20.000 korún na každého, aj práve narodeného občana. Veľké aféry, ktoré v tejto oblasti už vyplávali na povrch, sú len povestnou špičkou ľadovca - o mnohých malých podporených bankrotujúcich podnikoch sa verejnosť nikdy nedozvie.

Očakávanou reakciou na tieto argumenty môže byť odozva niektorého podnikateľa, ktorý napríklad získal štátnu pomoc na získanie zámorských obchodných kontraktov. Takáto podpora mu mohla napomôcť získať množstvo zaujímavých a hodnotných zahraničných obchodných partnerov. Otázkou by teda bolo, prečo namietat' voči takejto štátnej podpore, ktorá mu skutočne pomohla získať viac zákazníkov a zamestnať viac ľudí.

Faktom je, že ak rozdáte na štátnu podporu podnikania dosť peňazí, určite bude časť z nich použitá úspešne. Otázkou však zostáva, či práve takáto podpora je to, čo by daňoví poplatníci - ktorí platia takmer 50 % zo svojich príjmov štátu - chceli so svojimi peniazmi urobiť?

Všetko je aj vecou priorit. Mala by vláda pumpovať peniaze do súkromných podnikov, ak sa v krachu nachádza zdravotníctvo a dôchodkový systém a náš súčasný štátny dlh budú musieť splácať ešte deti našich detí?

Kým existujú politici rozdeľujúci peniaze, bude existovať klientelizmus. Jediným spôsobom ako tomu zabrániť, je zobrať politikom moc rozdeľovať naše peniaze. Dobré známe sú prípady, keď štátny úradník odmietol poskytnúť finančnú pomoc podniku, ktorý už bol odmietnutý bankami. Po preskúmaní jeho stavu a podnikateľského projektu bola štátna pomoc podniku označená za príliš riskantnú.

Nie je prekvapujúce, že sú to politici, a nie ekonómovia, ktorí často rozhodujú o konečnom umiestnení štátnej pomoci. O pár týždňov nato dostal náš úradník telefonát od svojho nadriadeného z hlavného mesta, že štátna pomoc bola schválená. Tento telefonát zmenil to, čo bolo ekonomickým rozhodnutím, na rozhodnutie politické. V takejto situácii sa neriskujú len peniaze daňových poplatníkov, ale aj samotný podnik. Ak je projekt skutočne zlý, môže zapríčiniť bankrot podniku. Vládna pomoc môže vyústiť do zníženia množstva pracovných miest. Napriek tomu, že banky často zamietnu pôžičku na podnikateľský projekt kvôli vlastnému záujmu, je to často v najlepšom záujme aj samotného podniku.

V mnohých smeroch je evidentné, že štátne úrady nenesú takmer žiadnu zodpovednosť za to, ako nakladajú s peniazmi daňových poplatníkov. Každý rok tieto úrady dostávajú novú sumu peňazí bez ohľadu na to, či minuli vlaňajší rozpočet efektívne alebo nie. Každý z nás si teraz vie spomenúť na príklady podnikov, ktoré niekoľko rokov získavali štátne dotácie a bezúročné pôžičky, no napriek tomu sa dostali do konkurzu.

Ďalšou negatívnym postranným efektom dotácií a štátnej podpory je tendencia pre podniky ponúknuť sa na predaj za najvyššiu ponuku. V posledných mesiacoch sa niekoľko regiónov Slovenska začalo zapájať doslova do vojny o získanie nových podnikov. Príkladom môže byť výstavba priemyselných parkov pre rozvoj podnikania. Regióny Slovenska, ktoré sú najväčším prijímateľom finančných dotácií od štátu využívajú tieto peniaze daňových poplatníkov z iných regiónov, aby práve z týchto regiónov pretiahli k sebe podniky a zamestnanosť.

Pre každého podnikateľa je frustrujúce ak vidí, ako sa peniaze z jeho daní využívajú na podporu jeho konkurencie. Nepodporované, i keď úspešné podniky, nemôžu súťažiť s vládou a jej takmer neobmedzenými zdrojmi. Ak vláda neustále podporuje firmy, ktoré by inak zanikli, nakoniec nezostane existovať ani jedna firma, ktorá by nebola na štátnej pomoci závislá. Podpora menej úspešných firiem, ktoré získavajú nespravodlivú konkurenčnú výhodu vďaka štátu, je zároveň klincom do rakvy pre firmy úspešné. Je ľahké vyčíslieť počet pracovných miest "zachránených" vďaka štátnej podpore - no nikto sa ani nesnaží vyčíslieť, koľko miest práve kvôli tejto podpore zaniklo. Ako môžeme od podnikateľov chcieť, aby investovali svoj vlastný kapitál a čas, ak musia donekonečna bojovať s konkurenciou svojej vlastnej vlády? Ak podniky nepodstupujú riziko so svojimi vlastnými peniazmi, je pre ne omnoho jednoduchšie začať realizovať riskantné podnikateľské projekty s malou šancou na úspech.

Ak podnik potrebuje peniaze, banky mu často požičajú iba ak štát prevezme záruku za splatenie úveru. Keď banka nepodstupuje žiadne riziko, nemá dôvod odkladať poskytnutie pôžičky. Avšak v takomto prípade nenesú takmer žiadne riziko ani podniky samotné, ktoré preto radi vstúpia (na úkor daňových poplatníkov) do riskantných obchodných operácií. Tento princíp sa nevzťahuje iba na štátne záruky, ale na akýkoľvek spôsob štátnej pomoci.

Zvláštny prístup po desaťročiach vládnych omylov prijala kanadská vláda vytvorením prostredia, v ktorom vládnu pomoc dostávajú podniky, ktoré na ňu nie sú odkázané. Pretože sa na nich v uplynulých rokoch znesla zdrvivúca vlna kritiky za vysoké finančné straty, majú vládni úradníci tendenciu podporovať iba úspešné projekty s veľmi vysokou pravdepodobnosťou úspechu. Z toho dôvodu sú vládne dotácie prideľované podnikom, ktoré by sa bez nich tak či tak zaobišli. Akýkoľvek ich úspech má však len málo spoločné s vládnu podporou.

Keď vidíte obrovské nadnárodné spoločnosti ako Boeing či Rolls-Royce, ktoré získavajú peniaze daňových poplatníkov, musí vás napadnúť otázka, či by sa takéto peniaze nedali vynaložiť účelnejšie. Ako neoficiálne povedal jeden z manažérov týchto spoločností: "Ak sa vláda rozhodla rozdávať peniaze, jednoducho tam musíte ísť a zobrať si svoj podiel."

Vládna pomoc je poskytovaná aj podnikom, o produkty ktorých má záujem len veľmi málo občanov. V takýchto prípadoch môže výška štátnej podpory na jedného spotrebiteľa daného produktu dosiahnuť astronomickú výšku. Mali by daňoví poplatníci podporovať podnik, keď trh neprejavuje dostatočný záujem o jeho existenciu? Ak by podnik prestal produkovať svoje výrobky či služby, mnohí jeho zákazníci by si za jeho produkty určite rýchlo našli substitúty. Čiže aj takáto vládna podpora vlastne ubližuje efektívnym a úspešným podnikom.